

# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO VIII  
Vol. I — N. 3  
Mar. 1945

DEPARTAMENTO  
ADMINISTRATIVO  
DO  
SERVIÇO  
PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRAFICO: DASP

---

PRESIDENTE:

Luiz Simões Lopes

DIRETORES DE DIVISÃO:

Moacir Ribeiro Briggs  
Organização e Coordenação

Henrique Domingos Ribeiro Barbosa  
Orientação e Fiscalização do Pessoal

Astério Dardeau Vieira  
Estudos de Pessoal

Murilo Braga de Carvalho  
Seleção

Mário Paulo de Brito  
Aperfeiçoamento

Mário Bittencourt Sampaio  
Material

Jorge Oscar de Melo Flores  
Edifícios Públicos

DIRETORES DE SERVIÇO:

Felinto Epitácio Maia  
Administração

Alfredo Nasser  
Documentação

CONSULTOR JURÍDICO:

Carlos Medeiros Silva





# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO VIII

MARÇO DE 1945

Vol. I - N. 3

## SUMÁRIO

### EDITORIAL

Págs.

A democratização do serviço público.....	3
--	---

### COLABORAÇÃO

O serviço público no mundo de após-guerra — FRANCISCO AYALA .....	5
Tendências hodiernas do poder — J. SALDANHA DA GAMA E SILVA.....	8
A função de consultor — RICHARD LEWINSOHN .....	15
O imposto de renda nos Estados Unidos (I) — BENEDICTO SILVA .....	19
Origens da previdência social no Brasil — ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS.....	26
Recrutamento e mercado de trabalho (I) — TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES..	34
A carreira do magistério nas Faculdades de Medicina — JOAO DE ALBUQUERQUE.....	37
O problema da classificação de cargos no Brasil (IV) — J. WENCESLAU AMARAL.....	50
Propaganda e expansão comercial do Brasil — ADALBERTO MARIO RIBEIRO.....	53

### DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

A administração pública e o enriquecimento sem causa — MÁRIO NEVES BATISTA.....	63
Pareceres — Julgados.....	66

### ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Estágio probatório e convocação militar.....	77
Notas para o funcionário.....	78

### APERFEIÇOAMENTO:

Cursos de Aperfeiçoamento no Ministério da Fazenda .....	83
--	----

### NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil.....	85
Fundação Getúlio Vargas.....	88
Novo Diretor de Divisão do D.A.S.P. ....	88
Escritório Técnico da Cidade Universitária.....	89

### BIBLIOGRAFIA

Crítica — Indicações — Publicações recebidas.....	91
---	----



# REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO  
Editado 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 615  
Rio de Janeiro - Brasil

TELEFONES: Redação..... 22-9961 Ramal 527  
Expedição..... 22-9961 Ramal 569

Enderêço telegráfico: REVISDASP

---

Diretor: PAULO LOPES CORREIA

---

### 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".

As colaborações enviadas serão publicadas ou não, a critério da Redação. Em qualquer das hipóteses, os originais não serão devolvidos.

Somente serão publicados artigos assinados cujos originais constem, no mínimo, de seis e no máximo de vinte páginas datilografadas em espaço dois.

A Redação não endossa os conceitos emitidos em artigos assinados.

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

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

---

Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A publicação de tais trabalhos nesta REVISTA é feita unicamente com o objetivo de facilitar o conhecimento de assuntos relacionados com a administração pública.

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



## A democratização do serviço público

**O** EXAME da história administrativa e política revela que o recrutamento de pessoal para os postos públicos em todos os países do mundo, inclusive nos democráticos, era feito, até há poucos anos, segundo critérios irracionais, como o nepotismo e a colaboração política. Distribuíam-se os cargos públicos como estímulo ou prêmio ao devotamento partidário e como dádivas aos parentes e afilhados, sem nenhuma apreciação da competência profissional dos candidatos.

A esse sistema de recrutamento se deu nos Estados Unidos a designação famosa na literatura especializada, e hoje conhecida no mundo inteiro, de spoils system, do qual o sistema do pistolão é uma variedade brasileira. A experiência desenvolvida nos países democráticos, especialmente nos Estados Unidos da América, por fim tornou impositiva a substituição do spoils system pelo sistema do merecimento. Cumpria proteger os administradores — o chefe do executivo, os ministros, os secretários de Estado, os diretores gerais — contra a violência dos cavadores de emprêgo, recomendados politicamente ou por pessoas da família ou das relações das autoridades que faziam as nomeações. Por outro lado, o crescimento extraordinário do funcionalismo criou e aprofundou a necessidade de crescer, na administração de pessoal, os critérios empíricos e adotar critérios intelectuais. Nos países civilizados, o funcionalismo público representa cerca de dez por cento da população adulta que trabalha. As nomeações políticas e nepotistas, feitas segundo a necessidade dos candidatos e não segundo a conveniência da administração, gerou e acumulou uma verdadeira desordem, que se refletia na nomenclatura dos cargos, nas atribuições dos ocupantes e nas respectivas remunerações. Essa desordem foi o terceiro fator que tornou inadiável a substituição do spoils system pelo merit system. O sistema do mérito impõe a democratização do serviço público, uma vez que abre as suas portas aos talentos, às inteligências e às competências jovens, oferecendo a todos absoluta igualdade de condições para a disputa dos lugares, em concursos e provas corretamente levadas a efeito.

É através deste sistema que o serviço público chega, com o tempo, à administração científica de pessoal, estágio hoje requerido pela complexidade e importância dos problemas e assuntos afetos aos órgãos governamentais. A administração científica de pessoal tem por objetivo, entre outros, conseguir para o serviço público, e conservar nêle, os melhores elementos, os profissionais mais cultos, as inteligências mais altas, numa palavra, a elite das elites; grangear e consolidar prestígio profissional e bom conceito para os órgãos governamentais; e, finalmente, implantar um moral sadio entre a numerosa classe dos servidores do Estado.



A implantação do sistema do merecimento em qualquer governo, de qualquer país e de qualquer nível — municipal, estadual, ou nacional — tropeça com obstáculos de vária natureza, entre os quais os tratadistas citam os interesses dos partidos políticos, o nepotismo, a preferência de grupos acaso dispensados de prestação de provas, a administração amatorial e a carência de especialistas. Êsses e outros obstáculos, conjugados, retardam e embaraçam o advento do sistema do mérito, que em geral se implanta morosamente, aos avanços e recuos.

No serviço público federal do Brasil, o sistema do merecimento foi implantado num prazo relativamente curto. Com efeito, de 11 concursos e provas de habilitação realizados em 1938, mobilizando 5.748 candidatos, 4.216 dos quais masculinos e 1.532 femininos, todos do Distrito Federal, em 1944 o número de concursos e provas de habilitação subiu a 874, mobilizando um total de 48.884 candidatos, 24.523 masculinos e . . . . 24.361 femininos, já agora com predominância dos candidatos de fora do Rio de Janeiro. Se, em 1938, todos os inscritos eram do Distrito Federal, em 1944 apenas 22.998 se inscreveram aqui; os 25.886 restantes foram recrutados nas dezenas de postos de inscrição que o Departamento Administrativo do Serviço Público mantém nos Estados.

A partir de 1937, quando se iniciou a execução da lei 284, de outubro de 1936, sobe a 167.287 o total de candidatos examinados, que tiveram oportunidade de disputar, pela competência e pelo talento, nos 1.661 concursos e provas de habilitação havidos, certificado para exercer cargos e funções públicas. Até 31 de dezembro de 1944, os candidatos inscritos em concursos e provas já terminados montavam a 128.524, dos quais 17,62 %, ou sejam 22.569, foram aprovados. Conseqüentemente, já montam a mais de duas dezenas de milhares os elementos selecionados para o serviço federal de acordo com o sistema do merecimento, hoje preferido pelos países democráticos, como a Inglaterra e os Estados Unidos, e definitivamente recomendado pelos tratadistas de Administração Pública e Organização Científica do Trabalho.

Indício realmente significativo do progresso havido na adoção do concurso como instrumento de seleção para o serviço público, nos é dado pelos seguintes algarismos: em 1937, menos de uma pessoa comparecia por dia às repartições federais para se inscrever em concursos, ao passo que, em 1944, a taxa diária de inscrições foi de 163, o que significa que cerca de 500 pessoas diariamente entraram em contato com a Divisão de Seleção do D.A.S.P., com intuito de iniciar carreira no serviço público ou conquistar melhores postos.

O Departamento Administrativo do Serviço Público pode orgulhar-se de haver moralizado o instituto do concurso e implantado o sistema do merecimento no serviço civil federal — dando exemplo benéfico, que já se está estendendo a todos os Estados e às principais Prefeituras — tudo no curto período de 7 anos.



# *O serviço público no mundo de após-guerra*

FRANCISCO AYALA

(Tradução de Lygia Azevedo)

## BUROCRACIA POLÍTICA E BUROCRACIA PROFISSIONAL

A CONVENIÊNCIA e necessidade de uma burocracia profissionalizada, técnica e, por conseguinte, neutra — sob o aspecto político — à primeira vista pareceria óbvia e indiscutível — tal o estado da consciência pública diante do problema. Trata-se de um ideal que se tornou comum e sobre o qual, hoje, já ninguém discorda. Aceitação tão geral, entretanto, implica não só o risco de se esquecerem seus fundamentos, perdendo-se de vista, assim, a razão profunda que torna esta exigência inelutável, mas também o risco de os próprios funcionários esquecerem a transcendência do papel que terão de desempenhar e em razão do qual se exige seu tecnicismo. Não será demais recordar, por isso — dentro dos limites impostos por um artigo — algumas questões de princípios.

Cumpre, antes de tudo, não perder de vista as condições que tornam possível a existência dessa burocracia profissional e apolítica; trata-se, inclusive, de uma aspiração a que só é possível atingir em situação de relativa concórdia social, cuja estabilidade esteja solidamente alicerçada num completo assentimento, por parte da opinião pública. Em condições sociais instáveis, em que os princípios fundamentais da ordem política se achem em crise, a burocracia talvez possa ser eficiente, mas não realmente neutra. E sua fidelidade à concepção que o governo representa, jungi-la-á aos adeptos deste, o que representa uma ameaça à garantia estatutária de sua própria permanência, na qual se apóia seu caráter profissional.

Num regime estável, ao contrário, a tendência conservadora inerente a toda burocracia adapta-se perfeitamente às condições de ordem social e lhe permite desenvolver-se em um sentido de crescente capacitação técnica, exclusivamente voltada

para as exigências objetivas do serviço público, cujo aperfeiçoamento ou melhoria se relaciona com promoções e outras vantagens na carreira de cada funcionário. Esta profissionalização, que o faz desinteressar-se das alternativas políticas e o converte — valha a expressão — em uma peça do mecanismo administrativo, está apoiada, como digo, em uma atitude conservadora; não impede, todavia, as adaptações necessárias para ajustar-se às mudanças de orientação estabelecidas pelas autoridades superiores, em virtude de critérios políticos — sejam eles aconselhados ou impostos por circunstâncias gerais novas, sejam determinados por pontos de vista divergentes, chegados ao governo em consequência das alternativas normais da vida política.

Nessas condições de estabilidade social tornou-se possível constituir uma burocracia profissional e desenvolver, paralelamente, no campo teórico, a distinção entre *Administração* e *Política*, *Serviço Público* e *Governo*. E o problema poderia reduzir-se aos termos dessa diferenciação clássica do Direito Administrativo, se as convulsões sofridas por diversos países, nestes últimos anos, não o houvessem feito ressurgir, em termos agudos e sob novo aspecto: a Administração pública profissional, dominando todas as técnicas dos serviços públicos, chegou a converter-se em uma verdadeira potência dentro do Estado, capaz, inclusive, de curvar a mais firme vontade política, a tal ponto que chegamos ao caso — fácil de ilustrar com exemplos — de um governo insidioso, clandestino e irresponsável, exercido por uma burocracia que consegue sobrepor seus métodos tradicionais e interesses permanentes às decisões das autoridades superiores, decisões que, na prática, são desvirtuadas e anuladas. Dêsse modo, vimos como, prevenindo a resistência burocrática, um partido revolu-



cionário como o nacional socialista alemão julgou necessário preparar, dentro de seus quadros, uma burocracia própria e partidária, transportando-a para a Administração pública logo que assumiu o poder. Porque já não é possível prescindir de uma capacitação técnica do pessoal administrativo, seria insensato pensar, agora, em uma hierarquia constituída pelo cortejo dos partidos ocupando, cada um por sua vez, as altas e baixas hierarquias administrativas, como ocorreu durante algum tempo — e ainda ocorre — com o *spoils system*, na América do Norte, onde os cargos públicos continuam a ser considerados um prêmio ou recompensa por serviços de ordem estranha. Uma burocracia improvisada, sem estatuto jurídico, amovível, desprovida, portanto, de tradições e de capacidade técnica, não estaria em condições de enfrentar os problemas e tarefas da moderna Administração e levaria os serviços públicos ao caos.

#### A MODERNA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Que tem ocorrido no mundo, durante este último meio século, para tornar indispensável essa preparação técnica da burocracia?

Os limites de um artigo não comportam — além do que seria inútil tentá-lo — um resumo descritivo das transformações operadas na organização social durante esse lapso de tempo. É algo que está presente no espírito de todos e que, em sua imagem de conjunto, como panorama, tem mais evidência intuitiva do que a que se poderia alcançar mediante indicações minuciosas. A crescente ampliação e complexidade dos serviços empreendidos e desempenhados por entidades públicas, e o conseqüente alargamento das atividades do Estado, já não podem ser encarados por ninguém como resultado de tais ou quais tendências ideológicas, mas unicamente como conseqüência imediata e inevitável do desenvolvimento da organização social, resultante, por sua vez, da extraordinária expansão obtida pela técnica.

Para isto basta que fixemos a atenção em qualquer dos aspectos estruturais da vida social contemporânea e o comparemos ao estado do mesmo ramo há cinquenta anos atrás. Consideremos, por exemplo, o setor *comunicações*: há meio século, a Administração desempenhava por conta própria um rudimentar serviço de correios, atendia às construções de estradas quase universalmente median-

te contratos a particulares e se limitava a uma ação de polícia, exercida em um sentido muito restrito de vigilância e prevenção sobre o livre tráfego dos particulares; comparêmo-lo, agora, ao riquíssimo aparelhamento técnico dos atuais meios de comunicação e o contraste saltará à vista: organização de correios e telégrafos, rádio-comunicações, tráfego automobilístico e aéreo, serviços telefônicos, etc., etc. Apenas é necessário salientar que a maior parte desses serviços — por sua natureza, serviços públicos — não podem ser tecnicamente abandonados à iniciativa privada; se o forem — e na medida em que o sejam — o controle organizacional do Estado constituirá algo de completamente diverso daquela política de antigamente. O mínimo setor do ramo *comunicações*, antes tão simples em seu conjunto, envolve agora dificuldades incomparavelmente maiores. Pense-se, por exemplo, na solução do problema da circulação em uma grande cidade moderna. Problema eminentemente técnico, não pode ser solucionado sem conhecimento prévio e preparação adequada, a qual só se obtém mediante estudos especializados; e a intervenção de leigos, na matéria, poderá acarretar grandes transtornos de ordem pública.

Atualmente já não é possível admitir funcionários improvisados nos serviços públicos. E ao afirmá-lo — entenda-se bem — não me refiro somente ao numeroso pessoal técnico das diferentes especialidades: engenheiros de diversas espécies, economistas, estatísticos; os programas de organização e coordenação exigem também outra espécie de técnicos, que não são engenheiros nem economistas, mas técnicos de Administração pública, cuja engrenagem atual, complicadíssima, já não se pode movimentar de acordo com as normas elementares ditadas pelo bom senso corrente.

#### O MUNDO DE APÓS-GUERRA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Se, agora, da consideração parcial de qualquer dos aspectos em que a técnica tem envolvido a Administração pública, passarmos para um plano mais elevado e atentarmos no panorama mundial — transformado e condicionado por esse desdobramento técnico — defrontaremos com um fato de suma importância, que tem sido registrado, sob ângulos diversos, por alguns observadores do atual estágio da cultura: o de haver passado, fundamen-



talmente, a etapa do desdobramento civilizador de tipo colonial, caracterizado por uma livre expansão das forças econômicas mais ou menos apoiadas em poderes políticos, para dar lugar às condições de uma organização conjunta do mundo. Depois desta guerra, o planeta terá deixado de ser o campo de corpos históricos em movimento, que se chocam de quando em vez, para converter-se em um terreno circunscrito, unido por estreita comunhão de interesses — a despeito de quaisquer divergências — em uma permanente comunidade de destinos.

Em face do alto grau de desenvolvimento alcançado pela civilização material, do qual resulta a solidariedade a que me referi acima, não parece provável se verifique, no futuro, qualquer redução da atividade administrativa das entidades públicas. Pelo contrário: suas funções organizadoras e reguladoras hão de intensificar-se ininterruptamente, a fim de se conseguir que funcione sem atritos, já adaptado a condições de paz, esse formidável mecanismo que é a sociedade moderna.

Neste sentido — e sem qualquer exagêro — pode afirmar-se que o futuro de nossa civilização se encontra nas mãos da burocracia. Com efeito, de sua capacidade, eficiência e senso de responsabilidade depende que o mundo desfrute pacificamente, a esta altura da História, as vantagens técnicas atualmente utilizadas para fins de guerra, ou que, pelo contrário, uma vez pacificado, caia rapidamente na desorganização, baixando a nível inferior ao atual.

Esta última possibilidade de modo algum deve ser desprezada; fazê-lo seria sintoma de mais perigosa frivolidade e evidenciaria a existência de um risco permanente. A salvação consistirá em nos capacitarmos deste risco e compreendermos que está em jogo um grave problema de organização, pôsto em termos até agora desconhecidos. A complexidade da sociedade em que vivemos é infinitamente maior que a atingida pelo Império romano, no momento de seu apogeu; não obstante isso, aquêlo universo pacificado caiu no marasmo (as supostas invasões dos bárbaros, conforme está hoje apurado, não foram mais que uma fermentação interna) e retrocedeu a um estágio de civilização rural, com o abandono completo das formas de vida e das técnicas a que, então, havia chegado.

Não seria impossível, indubitavelmente, que fenômeno semelhante ocorresse no mundo de após-guerra, se os encarregados de administrar as técnicas atuais — ainda mais complexas e delicadas — não soubessem estar à altura de sua missão e se mostrassem incapazes de dominar, em seu conjunto, o imponente aparelhamento da administração moderna.

Por isso, repito, o problema que o mundo deve enfrentar agora é um problema de organização, que coloca o futuro da humanidade nas mãos dos técnicos e abre perspectivas amplas à burocracia profissional. E dar-se conta dêlé implica a percepção da dignidade, emoção e, ao mesmo tempo, responsabilidade que as circunstâncias históricas virão a conferir aos gestores dos serviços públicos.



## Tendências hodiernas do poder

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA (\*)

Técnico de Orçamento

NÃO há dúvida de que hoje as discussões políticas convergem todas apenas para um foco : a idéia de poder estatal. Discutir suas fontes, esmerilhar seus aspectos, investigar os canais por onde ele circula, tem sido, desde o século XVIII, o objeto máximo dos grandes tratadistas, que começam a ver, hoje, no próprio Estado apenas a organização do poder governamental. Daí porque tem sido tão costumeiro digladiarem-se os autores em busca das mais transcendentais fontes para sediar o poder estatal.

Embora filósofos do quilate de SPENCER tenham, segundo um frio positivismo evolucionista, declarado que não é possível determinar nem funções nem poderes permanentes do Estado — já que estes são presas cotidianas de uma evolução determinada sempre pelas circunstâncias — pode notar-se claramente que o poder estatal sempre foi um reflexo do poder individual, quando não se identificou completamente com este. Esta constante, aliás, vem sendo indiciada pelos maiores conhecedores da matéria, como GABRIEL TARDE, que para suas assertivas se baseia mesmo na imemorial identificação que sempre se fez entre *poderio* e *riqueza*, identificação, aliás, que se apóia legitimamente nas repercussões econômicas que circunscrevem qualquer atividade política.

E' certo que, hoje, impregnados por alguns séculos de liberalismo, estranhemos deveras esta afirmação, de tal modo estamos habituados a individualizar o Estado, distinguindo-o de seus mandatários. O irrequieto filósofo do século passado dá-nos mesmo uma explicação para este fenômeno,

quando faz o seguinte paralelo no seu livro fundamental sobre o assunto (1) :

"a evolução psicológica exige que a vontade, em se repetindo, se torne hábito ; do mesmo modo a evolução política mostra que o poder pessoal, à força de ser exercido, se dissipa, se delega aos chefes da administração, o que lhe dá a aparência de um poder impessoal, ilusão das democracias".

E tem carradas de razão, o ilustre sociólogo francês. Como ele próprio expõe mais adiante, todo governo novo se funda necessariamente no exercício de um poder pessoal mais forte, seja de um Augusto, de um Carlos Magno, de um Henrique IV, ou de um Mahomet.

E' claro que nem sempre em todas as épocas se pode salientar um grande líder para cada povo. "Depois dos grandes sultões, os grandes-vizires", lá diz inexoravelmente a sabedoria popular. Assim, após Augusto, que a tudo provia, vêm seus sucessores, que se preocuparam apenas com a volúpia dos prazeres ; após os escrupulosíssimos Carlos V e Felipe II — Felipe III e outros, que só agiam influenciados por seus ministros. . . Prova, todavia, a fatalidade do poder individual, o fato de muitas vezes um líder marginal usurpar o poder de um líder sacramentado, como é o caso de um Richelieu ou um Pombal, isto, sem querermos lembrar certas figuras, como Rasputin ou a Pompadour. . .

Aliás, nada mais sendo o Estado, em seus primeiros passos, do que um conglomerado de famílias, era natural que a primeira noção de seu poder fôsse qualquer coisa de muito parecido com a fonte de autoridade de um chefe de família. O primeiro líder político teve, pois, muito daquele *pater-famílias*, tão bem caracterizado pelo Direito Romano. E se hoje nos causa surpresa a formação familiar das velhas cidades (a nós, progressistas,

(\*) Em nosso trabalho "*Da administração local no Brasil*", publicado no último número desta Revista, por um lapso de revisão, à página 26, (2.<sup>a</sup> coluna, 23.<sup>a</sup> linha), ao invés de "*institucionalização da nossa chefia executiva estadual*", como realmente fôra escrito, saiu a palavra "*inconstitucionalização*" — o que deu ao período uma falsa transcendência, já que estávamos versando o assunto em bases estritamente organizacionais.

(1) GABRIEL TARDE — *Les Transformations du Pouvoir* — Paris, 1899, pág. 12.



já acostumados com o nascimento planejado das grandes cidades geométricas), podemos virar os olhos até à China de poucos dias atrás, cujo imperador tinha poderes de grande transcendência (2) apenas sustentados pela sua autoridade patriarcal, fruto quase sempre de uma tradição agrícola ou rural.

Olhada, assim, com certo primarismo, a atividade política assemelhar-se-á a um processo mais simples do que os econômicos, religiosos ou estéticos. O certo, porém, é que, resultante sempre de duas forças psicológicas e sociais que medeiam entre as crenças e os desejos, entre as idéias e as necessidades — forças que, além de intermitentes, estão contingenciadas pelas descobertas e invenções — a idéia de poder vai sendo dia a dia influenciada por novos princípios e novos interesses, derivados das novas crenças e novos desejos que o progresso vai suscitando.

Dêsse modo — e porque a evolução social, diferindo fundamentalmente da evolução biológica, não pode nunca estar sujeita aos ditames de uma racional *self-preservation* — o progresso político e social nem sempre vai acompanhando a linha ideal que alguns evolucionistas lhe têm por vezes traçado, não se sujeitando passivamente a uma lei suprema, inescapável. Esta lei suprema, que teria de obedecer a um logicismo perfeito, levaria irresistivelmente a uma diferenciação progressiva de poderes, que se devia desenvolver como um processo espontâneo de divisão do trabalho.

Isto, porém, nem sempre se deu. Ainda que os homens, como queria TERÊNCIO, sejam todos uma família; ainda que o poder, como querem os simplistas, seja apenas o privilégio de se fazer obedecer; as relações entre o grupo e seu líder, entre chefes e comandados, têm-se desvanecido em questões espinhosíssimas, que, aguçadas cada vez mais em seus aspectos econômicos, vão do simples conceito de “convenção social” à complexa noção da responsabilidade representativa; da caracterização ontológica de poder, às conseqüências teleológicas do conceito de autoridade.

E embora pareça paradoxal, o que temos visto é a concentração de poder, ora num grupo, ora num homem, tão fácil presa o torna a sua complexidade econômica.

Mesmo a divisão que vingou na Idade Média — poder *material, temporal* (baseado nas necessidades materiais); e poder *espiritual, religioso* (baseado em crenças no extra-terreno) — serviu apenas para agravar as lutas pela sua concentração crescente a favor dêste ou daquele soberano: Papa ou Imperador.

O conceito de soberania, dados os conflitos internacionais, também veio complicar a natural evolução do poder estatal. Dêsse modo, se um ROUSSEAU engendra um “contrato social”, LOCKE terá que argumentar com um “contrato governamental” — para êle, único meio de criar-se um poder capaz de sustentar a autoridade estatal.

E assim, cada vez mais salientado seu caráter dinâmico, o poder público, caracterizado ao fim como simples poder estatal, embora assoberbado pelo progresso hodierno, visceralmente econômico, continua a mesma esfinge do passado, ora se apresentando com uma face impessoal de “poder constituinte”, solidário; ora se apresentando com uma intransigente face de “poder discricionário”, personalíssimo, agindo muito longe daquele niilismo administrativo com que SPENCER sonhou.

\*

\*   \*

A história das idéias políticas pode ser dividida em dois grandes períodos: o primeiro, que se desenvolverá até o século XVIII; o segundo, que se desenvolverá da Revolução Francesa até hoje. Um, forjado na corrente dos pensadores que viam no Estado um *mecanismo*; o último, na dos que vêem no Estado um *organismo*. O primeiro, vendo em todas as partes do Estado apenas parcelas de um todo único; o outro, racionalista, vendo em cada parcela do Estado um órgão vivo, com função própria, embora concorrendo para o objetivo final.

No primeiro período, podemos discernir algumas fases (3) em que se nota a evolução da idéia de poder: I, a época bárbara — que vai do século V ao século X — período de lutas e confusão, do qual nenhuma sociedade prevaleceu; II, a época feudal, do século X ao século XIV, período de caldeamento para o absolutismo; III, a época dos grandes esforços para as monarquias constitucionais, em que o povo começa a ser esclarecido; IV,

(2) Lembre-se que o Imperador da China é quem decretava a “promoção” das almas ancestrais numa escala que ia dos “divinos” aos “semi-divinos”.

(3) Veja-se a respeito M. GUIZOT — *Histoire des origines du gouvernement représentatif et des institutions politiques de l'Europe* — Paris — 1855 — vol. II, páginas 2 e 3.



a época das lutas em prol dos governos representativos, em que o povo tenta imiscuir-se no poder, a qual terá como símbolo a queda da Bastilha.

Até o século XIV, pois, fruto mesmo daquela idéia mecanicista do Estado, tende a humanidade para o absolutismo; a organicidade do Estado levava, porém, à fragmentação do Poder. Daí porque, já na Constituinte, MIRABEAU dividia o poder em duas funções distintas — *querer* e *executar* — teoria que um AHRENS depois iria parafrasear na sua *idéia de poder supremo*, ou *governo*, que seria a arte de guiar o Estado com inspiração na opinião pública, e que um SCHAFFLE levaria à sua consequência mais extrema, concebendo o Estado como *órgão de força coletiva social* — submetido, pois, à sociedade.

Ao observador menos avisado poderia parecer que a Revolução Francesa cindira vez por todas a noção de poder. Tal, porém, não se deu. Muito ao contrário: pensadores como TURGOT, LE TROSNE, BEAUDEAU, por exemplo, clamaram por uma concentração de poder; e o próprio QUESNAY foi mais longe, chegando a olhar como funesta e quimérica a doutrina inglesa dos freios-e-contrapesos, que MONTESQUIEU apadrinhou. E se um MIRABEAU perguntava aos campeões da divisão de poderes, “o que entendiam por isso?”, um MOUIER chegou mesmo a lembrar que também a divisão de poderes “levava à tirania”...

Hoje, com serenidade, chegamos à conclusão de que a tese da divisão de poderes saiu mais tarde vencedora na França, menos pela voz de seus corifeus, do que pelo desejo de romper definitivamente com a monarquia. Dir-se-ia que o 3.º Estado necessitava romper completamente com o passado, para assaltar o futuro...

A verdade é que as controvérsias da Constituinte foram de muito maior transcendência. Tateava-se ali o verdadeiro sentido de poder estatal, já que ali se percebia haver sempre o Estado que agir segundo dois caminhos irreconciliáveis — o da conveniência de seus interesses e o da conveniência dos interesses individuais — o que levava o próprio MIRABEAU a pensar intransigente em apenas dois poderes: o legislativo e o executivo. Procurava-se ali o equilíbrio entre o poder estatal e o poder individual, que devia fundamentar um *Poder Público*, eminentemente baseado no conceito de Ordem Pública — sempre híbrido e ambivalente.

Foi essa, sem dúvida, a divisão de poderes que empolgou os corifeus da Revolução, e não apenas aquela distinção meramente funcional que MONTESQUIEU ventilou.

E se hoje fazemos questão de recompor aqui o veio da história é que sentimos que, mais que nos tempos de MIRABEAU, o mesmo problema hoje se nos apresenta de maneira agudíssima.

Além do instrumento valiosíssimo da tributação dirigida, o potencial econômico do Estado se faz sentir no momento de correlacionar a melhoria da situação econômica do povo a uma racional inversão de capitais; incrementar a vida econômica das zonas desfavorecidas; cercear os arroubos egoísticos dos que emprestam; equilibrar as disponibilidades dos capitais do Estado — todos problemas que põem o Estado frente ao magnata, levando-o sempre a medir forças com ele, mesmo nos casos de aparente conciliação. Hoje, além disso, tais problemas, já de si tão complexos, ainda crescem de transcendência com a progressiva internacionalização da economia — que se dará, mesmo apesar do mais aferrado protecionismo — fenômeno que põe em conflito dentro mesmo das alfandegas os interesses individuais e a vontade estatal.

\*  
\*   \*  
\*

Estudando os problemas da legitimidade do poder, um dos maiores pensadores políticos da atualidade, GUGLIELMO FERRERO, escreveu que “cada idade tem apenas um princípio de legitimidade, segundo o qual se estabelece seu processo de formação” (4). E lembra o autor citado alguns destes princípios, desde os baseados na *força*, na *religião* e na *delegação*.

A fatalidade deste *monismo* está patente em todas as lutas que se desenrolaram pela hegemonia deste ou daquele fundamento para o poder estatal.

No início, era o argumento da *força bruta*. O poder era *personalíssimo*: era, pois, do mais forte.

A Igreja Católica, porém, espiritualizou o poder. De material, ele se transforma em intemporal. Como sintetizou maravilhosamente LEÃO XIII, em sua Encíclica *Imortale Dei*, de 1.º de novembro de 1885, “o homem nasceu para viver em sociedade,

(4) GUGLIELMO FERRERO — *The principles of Power* (translated by Theodore R. Jaekel) — N. Y. — 1942 — pág. 291.



por isso que, não podendo isolado procurar o que é necessário e útil à vida, nem alcançar a perfeição de coração e de espírito, a Providência o fez para unir-se a seus semelhantes em sociedade doméstica e civil, capaz de prodigalizar o necessário à perfeição da existência. Como, porém, nenhuma sociedade pode existir sem uma cabeça que imprima a cada um o mesmo impulso eficaz em prol de um objetivo comum, deduz-se que a autoridade é necessária aos homens, constituídos em sociedade, para regê-los; autoridade que, como a própria sociedade, deriva da natureza e tem Deus como criador. Disto resulta que o poder público não pode derivar senão de Deus. Este, por outro lado, é único, o supremo e soberano senhor de todas as coisas; todos devem estar necessariamente submetidos a Ele e obedecer-lhe, de tal sorte que, quem quer que tenha o direito de mandar, o tem de Deus, cabeça suprema de todos”.

A importância sempre presente das bases materiais para o poder exigira que o misticismo em que se pretendia fundamentá-lo fôsse necessariamente mitigado — daí as “ciências sociais” a engendrar novas fórmulas e resoluções para os problemas da liderança política.

Embora um S. TOMÁS escrevesse — *binarius numerus infamis* — a Igreja ia partilhando com o Estado os precalços do poder temporal. A inadequacidade de um poder pluralista foi, porém, ficando mais e mais patente, como o prova exuberantemente a história. As perguntas que um HAROLD LASKI (5) faria hoje, em excelente inglês — “pode o Estado tolerar à sua margem igrejas que se julgam *societates perfectae*, que reivindicam exclusão da jurisdição estatal, mesmo quando, como é freqüente, invadem o terreno onde o Estado lavra? E’ o Estado apenas uma de muitas, ou são estas muitas apenas uma parte do Estado, o único?” — decerto foram feitas antes, e respondidas com a eclosão do romantismo político, cujo empirismo positivo já bastava para encarar o pluralismo como inconcebível, de tal modo tornaria ininteligível uma interpretação racional da sociedade.

(5) HAROLD LASKI — *Studies in the Problem of Sovereignty* — N. Y. — 1937, pág. 28: “Can the State tolerate alongside itself, churches which avow themselves *societates perfectae* claiming exemption from its jurisdiction even when, as often enough they traverse the field over which it ploughs? Is the State but one of many, or are those many but parts of itself, the One?”.

Assim, dentro de qualquer escola das que medraram depois — a aristocrática, a constitucionalista ou liberalista, a democrática ou a socialista (6) — o poder, passando a simples fenômeno de *delegação convencional*, baixou seus fundamentos da onipotência divina à *supremacia de um grupo*.

Daí foi um passo para o materialismo histórico: se houve ainda um SOREL ou um PARETO a engendrar um neomaquiavelismo burguês, não faltaram um ENGELS ou um MARX para ver no poder político um simples instrumento de opressão da classe capitalista dominante.

Se procurarmos, pois, salientar a linha evolutiva da idéia do poder estatal, descobriremos que ela se processou segundo duas grandes determinantes. Mediante a primeira, a noção de poder evoluiu do fundamento rudemente *material*, para o fundamento metafísico, espiritual, *religioso*, em suma. Assim, da grosseira *manu-militari*, usual dos bárbaros, chegamos à noção religiosa do apóstolo: *non est potestas, nisi a Deo*.

Mediante, porém, a segunda determinante, a idéia de poder começou a involuir, baixando do misticismo religioso ao pragmatismo social, transferindo-se num poder político que era como um poder religioso mitigado. Hoje, a involução é completa, pois que, empolgado pelo realismo econômico, o poder estatal avança rapidamente para firmar-se em preceitos absolutamente crematísticos, como ainda o são os econômicos da atualidade. Assim, da *manu-militari* barbárica — que, afinal, nada mais era que um instrumento de imperialismo econômico — chegamos hoje quase ao que chamaríamos *manu-economica* — a qual, para impor-se, também se tem utilizado da *manu-militari*, como o prova o exemplo dos países fascistas, mesmo quando açambarcaram os capitais privados.

Involução total, pois, que está fadada a coroar a nossa tão decantada revolução industrial, se não se lhe opuser um paradeiro.

\*  
\*   \*  
\*

E’ um erro palmar distinguir na moderna hipertrofia do poder estatal um fenômeno unilateral. Isto, porque embora a vontade estatal tenda a representar a vontade dos grupos de pressão, tem

(6) Veja-se a respeito PAUL JANET — *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale* — Paris — 1887 — vol. II — pág. 727.



acontecido que o determinismo econômico do capitalismo industrial, legando aos magnatas de hoje poderes por vezes mais importantes que os dos antigos senhores feudais, os têm afastado de uma conciliação com o Estado. Assim, a multiplicação turbilhonante dos capitais bem investidos, o fluxo caudaloso das rendas certas, legou ao moderno capitalista poderes que, desordenados, ofenderiam fundo o próprio cerne estatal. Ao *Leviathan* de HOBBS pode-se hoje opor as “holding-companies” dos Fords, Rockefellers ou Vanderbilts. Tal fenômeno leva o Estado a tomar medidas preventivas, intervindo grosso na vida privada do país.

Sendo obrigado a tender cada vez mais a uma verdadeira crematística, o Estado moderno surge por vezes como o competidor do magnata avulso. Assim, o poder político vai mais e mais apurando-se como uma arte do governo em prol da conveniência, da oportunidade, do utilitarismo desta ou daquela medida econômica. Cada vez mais o legislativo se perde em leis de fundo econômico, que, não sendo oportunas, inflexivelmente agravarão cada vez mais o equilíbrio entre as forças particulares e as estatais, dadas as tendências hodiernas a um socialismo reacionário. Cada vez mais, por estas razões, o Direito tenderá a ser apenas uma medida dos impulsos econômicos, tendendo, pois, para um caráter crescentemente discricionário, dado o seu paradoxal fatalismo de disciplina decrescentemente jurídica.

Dêsse modo, há razões por demais prepotentes para ver-se no evolvente conceito de poder estatal de nossos dias um verdadeiro enigma. Assoberbado com as relações internacionais que se fazem mais hoje por vias comerciais, e não diplomáticas, o Estado moderno começa a basear o próprio Direito Público, em outras fontes que não as do conceito abstrato de soberania. Enquanto isso, o cidadão atual — consumidor permanente de segurança — percebe sem tropeços que mesmo as velhas idéias do liberalismo político não conseguem preservá-lo do despotismo econômico.

Daí por que, pressentindo sem dúvida tais fenômenos, os tratadistas têm procurado cada vez mais legar ao Estado mais ampla liberdade de movimentos, como LEON DUGUIT (7), que denunciou “a crença da soberania estática”, adaptando-

lhe um caráter menos de comando que de organização auto-determinante. Disto resulta cada vez mais uma estreita inter-relação do Estado e do sistema econômico. Como escreveu um dos maiores pensadores políticos da atualidade, HAROLD LASKI, em um dos livros de sua trilogia clássica (8) :

“o Estado, como já vimos, é em realidade o reflexo daquilo que um grupo ou classe dominante numa comunidade acredita ser o bem político. E, em geral, é lógico que o bem político é hoje para a maioria definido em termos econômicos. Ele espelha em si mesmo, digamos assim, a estrutura econômica da sociedade”.

Em verdade, já não é hoje muito importante indagar por que maneiras estritamente políticas são organizadas as instituições do Estado, isso porque cada vez mais a organização estatal dependerá da organização econômica reinante, ou, melhor, do pensamento da classe dominante.

Eis porque HERMAN HELLER, autor de um notável artigo incluso na *Enciclopedia of the Social Sciences*, onde deixa patente a conexão que existe entre o governo e o poder econômico individual, vislumbra na atual crise econômica um fruto da evolução do poder político :

“E’ inconcebível o poder político sem os recursos econômicos adequados. Para suprir suas próprias necessidades econômicas, os órgãos do poder político têm que invadir com suas regulamentações o campo econômico. No período moderno inicial, o exercício bem sucedido do poder político impôs uma transformação básica no sistema econômico existente e foi, assim, responsável em grande parte pela introdução do capitalismo”.

Não há dúvida, pois, de que o atual período de crise por que atravessa a humanidade tem suas causas nesse tremendo conflito entre o poderio estatal e o individual. E’ certo que estes problemas têm suas ramificações ideológicas, quer no terreno político, econômico, militar, ou mesmo religioso. Mas o ponto nevrálgico da questão está realmente no desajustamento econômico que põe frente a frente, como competidores, o Estado e o indivíduo, resultando de tal choque o completo desequilíbrio não só do sistema político como do sistema eco-

(7) LÉON DUGUIT — *Leçons de Droit Public Général* — Paris — 1926, pág. 134.

(8) HAROLD J. LASKI — *Authority in the Modern State* — New Haven — 1927, pág. 61.



nômico. Daí porque não titubeamos em aplaudir o autor supracitado, quando escreveu :

“esta divergência entre o eixo do poder econômico e o eixo do poder político é a fonte da mais característica tensão da democracia capitalística dos nossos dias” (9).

\*  
\*   \*  
\*

Não nos parece que a presente crise entre o poderio estatal e o poderio individual possa ser eliminada com uma das duas alternativas extremas : ou a completa submissão do Estado ao arbítrio dos homens de negócios ou a completa submissão dos capitais particulares ao arbítrio do Estado.

Também repudiamos o pensamento do Visconde HALDANE, que afirma a futura independência econômica do Estado, mercê de sua tendência a uma “self-production” (10).

Chegamos por vêzes a pensar que o conflito se perpetuará, embora se possa atenuar, dada a evolução do pensamento político : acreditamos piamente que a obediência passiva a qualquer das soluções extremadas levaria a uma como estagnação social, fruto de uma perniciosa inércia política, em que a autoridade estatal se resolveria em si mesma, tornando-se, pois, redundante.

Parece-nos, ao contrário, que nos países capitalistas a humanidade vai caminhando para uma solução bem ao sabor do epicurismo político a que deve tender qualquer Estado esclarecido. Senão, vejamos : postos em termos mais simples, os conflitos entre o potencial econômico estatal e o indivíduo podem ser equiparados aos conflitos entre os clássicos três poderes de MONTESQUIEU. Também aqui, o pressuposto é a heterogeneidade comum à origem de qualquer fenômeno. Também aqui se tenderá fatalmente à “passagem necessária duma diferença a uma outra diferença ; duma diferença exterior e contraditória a uma diferença interior e harmoniosa, e, em particular, duma divisão de poderes que é uma guerra de poderes a uma divisão de poderes que é uma solidariedade e uma cooperação de poderes”, como escreveu GABRIEL

TARDE (11) a respeito dos poderes governamentais.

Aqui, porém, tem fracassado o sistema dos freios e contrapesos (em que pese a opinião patriarcal dum BLACKSTONE, que tão bem o decantou), isto, porque este sistema é, de tal modo aleatório que dificilmente se poderia aplicar a fenômenos tão díspares, como os que se tem pretendido harmonizar.

Uma solução para os conflitos entre os clássicos três poderes era a criação do *poder moderador*, de BENJAMIN CONSTANT.

Pois nos parece com certa firmeza que temos caminhado para o aproveitamento em bases mais amplas das idéias desse homem insuspeito — “um homem que, neste longo drama da revolução francesa, não pertence a nenhum poder, a nenhuma facção”, como escreveu um de seus biógrafos.

Vivendo na Inglaterra durante vários anos, BENJAMIN CONSTANT descobriu que o segredo do tão propalado equilíbrio entre os poderes ingleses provinha da atuação do rei, a quem, na realidade, cabia a tarefa do sistema de “freios e contrapesos”. Daí porque, voltando à França, BENJAMIN CONSTANT pregou, como já o fizera antes CLERMONT TONERRE, um “poder real”, moderador, de autoridade “neutra e preservadora”.

E escrevia BENJAMIN CONSTANT :

“os três poderes políticos, tais como conhecidos até aqui, — o executivo, o legislativo e o judiciário, — são três alçadas que devem cooperar, cada uma de sua parte, para o movimento geral ; mas quando estas alçadas, desordenadas, se cruzam, se entrecroçam e se entram, é necessária uma força que as reponha em seus lugares. Esta força, não pode estar numa destas alçadas, pois que serviria apenas para destruir as outras ; é necessário que ela esteja fora, que seja neutra em todos os sentidos, para que sua ação se aplique onde for necessário que ela se aplique, e para que seja preservadora e reparadora sem ser hostil” (12).

Como se vê, a situação de conflito é hoje praticamente a mesma, embora de grau mais elevado ; e a solução deste homem “fort éclairé” seria perfeita se não exigisse um cetro real.

(9) HERMAN HELLER — *Political Power* — in “*Encyclopædia of the Social Sciences*”.

(10) VISCOUNT HALDANE — Introdução do livro de M. P. FOLLET — *The New-State (group organization, the solution of popular government)*, N. Y. — 1934 — pág. V.

(11) GABRIEL TARDE — *Op. cit.* — pág. 198.

(12) BENJAMIN CONSTANT — *Cours de Politique Constitutionnelle* — Paris — 1836 — vol. I, pág. 2.



A idéia de *Poder Moderador*, porém, não morreu em BENJAMIN CONSTANT. Assim, eis que começamos a ouvir a voz de um ROMAGNOSI iluminado, que pregou também a necessidade de “temperare” os poderes, já que, como escreveu, cada administração tem duas vontades — uma, relativa aos deveres (é a de direito); outra, relativa aos interesses (é a de fato) — conflito que ele tentou aplacar mediante nada menos de oito poderes — *determinante, operante, moderador, postulante, judiciário* (judicante), *constringente, certificante e predominante* — segundo os quais se organizaria da simples administração material à própria opinião pública nacional.

Como escreveu o exegeta, no seu tratado clássico (13), já que a ordem do Estado se reparte pelos diversos poderes, deve haver “prevaricações e usurpações”. Como os conflitos se eternizariam se os próprios poderes tentassem resolvê-los, pregava ROMAGNOSI “uma intermédia autoridade moderadora”, que não tomasse parte ativa na legislatura, na administração, na judicatura ordinária, nem em qualquer “patrocínio político”, cujas funções seriam amplíssimas, variando desde a “preservação da letra constitucional”, até ao “vencer colisões entre o governo e as autoridades constitucionais”; da “preservação do governo de certos casos inesperados”, à “estabilidade e consideração para a potência estatal” (14).

E ROMAGNOSI avançou mais que BENJAMIN CONSTANT, propondo uma solução mais democrática, como se vê: “a essência das coisas exige a criação de um corpo separado, independente do governo, o qual seja investido daquele poder. E eu chamo a este corpo de *Senado*, no qual só se reunirão homens idosos e largamente experimentados” (15).

\*

\*      \*

Hoje, discernida a sutileza de certos fenômenos, parece-nos que caminhamos para uma solução semelhante à que ROMAGNOSI propôs para os conflitos de poder, embora se trate aqui de conflitos entre o potencial econômico do Estado e do particular. Exemplifica esta tendência o fato de quase diariamente os governos, ciosos agora da relativa

independência das forças econômicas, procurarem esclarecimentos nas classes economicamente mais poderosas, insistindo em conselhos, comissões, juntas, congressos, etc. — em que representantes do governo e das classes dominantes discutem francamente os problemas vitais à vida nacional. Como se percebe, tais fatos nos aproximam bastante daquele *Senado* que Romagnosi pregou.

E' certo que tais práticas nos estão levando a um *pluralismo*, que até aqui tem sido sempre impugnado. Não cabe dúvida, porém, que, guardadas as restrições que o empirismo de tais práticas pressupõe, só desse modo vão sendo esclarecidas e harmonizadas as tendências econômicas paraninfadas pelos indivíduos e pelo Estado, funcionando tais órgãos como aquela “clearing-house of control”, que MERRIAM propôs para “os membros da família do poder” (16).

Parece-nos, pois, que hoje começamos a distinguir, afinal, a diferença entre o Poder Estatal — puro poder individual do Estado — e o Poder Público — lido fator de Ordem Pública — que representa não só a vontade estatal, mas também a opinião pública. Dentro da órbita deste Poder Público — híbrido e ambivalente — é que estão funcionando estes órgãos coordenadores, que visam atenuar a mais aguda crise de todos os tempos, ainda, hoje carecente de uma fórmula estável de conciliação.

Certa vez, um dos maiores filósofos modernos, BERTRAND RUSSEL, teve ocasião de escrever (17):

“a sociedade moderna, para ser feliz e prosperar, precisa, tanto quanto a do século XVIII, de uma esfera reservada à iniciativa individual; mas esta esfera tem de ser delimitada de novo, e os seus limites garantidos por métodos também novos”.

Parece-nos que esta “nova esfera” começa a ser delimitada com o reconhecimento tácito de um *Poder Econômico Moderador*, neutro e prepotente, que talvez ainda se concretize num conselho permanente, composto de membros do Estado e de todas as classes sociais — tanto mais provável quanto mais os Estados capitalistas — já hoje também meros partidos organizados — titubeam diante dos regimes unilaterais de planejamento econômico.

(13) GIANDOMENICO ROMAGNOSI — *La Scienza delle Costituzioni* (opera postuma) — Losanna — 1849 — vol. I, pág. 107.

(14) *Idem, ibidem* — pág. 108.

(15) *Idem, ibidem* — pág. 109.

(16) CHARLES MERRIAM — *Political Power (its composition and incidence)* N. Y. — 1934 — pág. 289.

(17) BERTRAND RUSSEL — *O Poder — uma nova análise social* — Trad. brasileira — Rio — 1941 — pág. 87.



# A função de consultor

RICHARD LEWINSOHN

*Dr. rer. pol.*

## I. OS SÁBIOS E OS ESPECIALISTAS

O OFÍCIO de consultor é, talvez, o mais antigo encargo administrativo. Nos grandes impérios orientais da Antiguidade — Egito, Assíria, Pérsia, China — essa profissão é encontrada já com regularidade e continuidade de uma instituição. O rei mantinha a seu lado um sábio, a quem consultava antes de tomar decisões importantes. Esta divisão do trabalho parece das mais naturais, pois, para agir acertadamente, no momento exato e nas proporções convenientes, o homem de ação necessita do homem de pensamento.

Não se pode chamar a isto uma separação de poderes, no sentido em que a entendiam LOCKE e MONTESQUIEU, uma vez que a característica da profissão de consultor é precisamente a de não incluir nenhum poder — executivo, legislativo ou judiciário. A consulta não implica qualquer obrigação para a pessoa que a formula, porque esta conserva a liberdade de tomar decisões. Já o mesmo não acontece com o consultor, o qual, dando um conselho — que será ou não seguido — assume uma responsabilidade da qual terá que sofrer as conseqüências. Na Antiguidade, e mesmo na Idade Média, essas conseqüências eram bastante duras. Não raro os maus conselhos custavam a vida a quem os ministrava. Instaurava-se processo para apurar as causas que haviam dado lugar a conclusões errôneas e qualquer negligência era severamente punida. Os Anais do Império chinês registram, por exemplo, o caso de dois astrônomos, consultores do governo, que, no século III A.C., foram condenados à morte por não haverem previsto um eclipse do sol.

Esse fato grotesco revela o que em todos os tempos se tem exigido dos consultores: fazer previsões. Sob tal aspecto, existem, desde os mais recuados tempos da Antiguidade, dois tipos

de consultores, bipartição esta mantida até nossos dias. Uns são escolhidos por serem homens sábios, inteligentes e avisados, conquanto não especialistas nas questões que lhes são apresentadas. Conhecem a vida, sabem pesar os prós e os contras e estão, portanto, em condições de prever o efeito que um determinado ato causará. São eles os consultores políticos, muitas vezes sem cargo oficial, porém depositários da confiança e de toda a consideração dos homens que devem tomar as decisões. Existem sob todos os regimes e qualquer descrição de instituições governamentais será muito incompleta se a eles não se referir.

A outra espécie de consultores, no fundo, visa ao mesmo fim, ainda que empregando meios diferentes. Sua tarefa é analisar — com o auxílio de seus conhecimentos específicos e utilizando todo o equipamento científico de que dispõem — o assunto em discussão, estabelecer um diagnóstico objetivo e sugerir as medidas a tomar. Somos hoje inclinados a sorrir quando lemos que, durante milhares de anos, os consultores mais estimados pelos governos foram astrólogos, interpretadores de sonhos, videntes. Cumpre não esquecer, todavia, que êsse esquisito corpo de auxiliares da administração — salvo alguns simples charlatães — compunha-se, em grande parte, de meteorologistas, psicólogos, grandes viajantes com profundo conhecimento do estrangeiro, e que os próprios riscos do ofício, de que falamos atrás, os impediam de fazer previsões irrefletidas. Em todo caso, a intenção dos governos que dêles se serviam não era diferente da que leva os de hoje a se utilizarem para fins análogos de especialistas e de institutos científicos. O que se esperava era ouvir dêles informações que não se podiam buscar de outro modo, obter o conhecimento das relações complexas, um conselho a respeito das causas e efeitos prováveis, das condições favoráveis ou desfavoráveis à ação visada.



Se é tarefa relativamente fácil determinar a posição do consultor cuja tarefa única é a de dar sua opinião, o mesmo não acontece quando se cogita de definir a atividade consultiva no conjunto da administração, porque essa atividade é extremamente vasta e variada. Mesmo abstraindo dos órgãos deliberativos e consultivos, permanece a circunstância de que, na administração central, grande parte do trabalho tem caráter consultivo. Não é sem razão que, em diversos países, os funcionários qualificados são denominados “conselheiros”, qualquer que seja sua função específica. Quase todo técnico é, de algum modo, o consultor de seu chefe. A atividade consultiva renova-se através de toda a hierarquia burocrática, até o ministro, que é o consultor do chefe do governo.

Formalmente, tal procedimento se impõe porque as decisões de algum alcance, que excedam o serviço interno, competem ao chefe da repartição. Mas, materialmente, ele também é indispensável. Este sistema vertical de consultas faz da administração um enorme aparelho de triagem que, sem oferecer uma garantia absoluta, evita, contudo, decisões precipitadas e impensadas.

## II. O DECÁLOGO DO PERITO

O imenso trabalho essencialmente consultivo, que incumbe à administração central, conduziu a tentativas de racionalização. E' evidente que alguns consultores individuais, dispersos aqui e ali, não bastam às necessidades da administração moderna. Eles prestarão, em geral, serviços mais úteis se estiverem diretamente ligados à chefia das grandes repartições, como ocorre na Inglaterra. Esta modificação, porém, ainda não resolve a questão: como facilitar e aperfeiçoar o maquinismo do trabalho consultivo?

Nos Estados Unidos, principalmente, passou-se cada vez mais à criação de seções ou divisões especiais de estudos e pesquisas, incumbidas dos trabalhos preparatórios e consultivos que, por carência de tempo, de documentação e, às vezes, também de conhecimentos teóricos, excedem a capacidade de outras divisões. Há poucos órgãos administrativos centrais, naquele país, que não tenham seu próprio *bureau* de pesquisas.

Ainda que ninguém conteste mais sua utilidade, as opiniões não são unânimes a respeito das atribuições e dos métodos de trabalho dessas ins-

tuições. No princípio, a tendência predominante era a de considerá-las institutos puramente científicos, que deveriam ocupar-se exclusivamente da verificação dos fatos, de dados estatísticos ou de outro material abstrato, ainda mesmo que nem sempre soubessem para que objetivo prático lhes era solicitado tal ou qual estudo. Mais recentemente, porém, vem-se manifestando uma corrente em sentido oposto, a qual se inclina, de preferência, a estreitar o contato entre os *bureaux* ou divisões de pesquisas e os outros setores da administração, e recomenda o abandono da linha demarcadora entre “research” e “policy making”.

Isto não significa, é bem de ver, que os funcionários a quem são confiados os estudos diretos ou indiretamente ligados às consultas e à orientação dos serviços públicos devam manejar os resultados de suas pesquisas de acordo com as conjunturas e interesses políticos. Devem, sim, fazer trabalho utilizável para as decisões políticas e, para isso, devem arriscar-se a fazer previsões (*forecast*). Um dos principais adeptos dessa concepção, o Professor E. A. GOLDENWEISER, Diretor da Divisão de Pesquisa e Estatística do “Federal Reserve System”, ou seja, dos bancos centrais dos Estados Unidos, e Presidente (em 1943) da “American Statistical Association”, estabeleceu um verdadeiro decálogo para os peritos dos *bureaux* de pesquisas. Eis aqui os dez “biases” (preconceitos, prejuízos, atitudes mentais tendenciosas) dos quais “the staff man” deve resguardar-se (1):

“1. A tendência ao pessimismo ou ao otimismo. O que ele disser não deve estar influenciado por apreensão timorata ou pelos seus desejos íntimos. Cumpre que se esforce por enfrentar e aplicar os fatos, não importando aonde eles o possam conduzir.

2. A tendência a não ter tendência. Esta tendência, algo paradoxal, é positiva e comum. Um excessivo esforço de parecer imparcial frequentemente suscita o afastamento de conclusões indicadas e necessárias. As respostas do tipo “sim e não” não devem encontrar guarida no vocabulário de um homem que integra qualquer corpo técnico (*staff man*).

(1) E. A. GOLDENWEISER — *Research and Policy* — “Federal Reserve Bulletin”, Washington, abril de 1944, págs. 316/317.



3. *A tendência à exatidão.* Uma exatidão que exceda as necessidades do caso em exame não somente pode retardar as decisões, embarçar os ouvintes e sobrecarregá-los de informações inúteis, mas também impedir que se chegue a conclusões inevitáveis dentro da margem de erro cabível. Um cuidadoso respeito a essa margem, por um lado, e ânimo para aventurar-se até os limites que ela comporta, por outro lado, — eis as características marcantes do perito, se as confrontarmos com as do amator de interpretações econômicas.

4. *A tendência à coerência.* Únicamente porque afirmou certa coisa em ocasião anterior, cumpre que o *staff man* não hesite em asseverar o contrário se as circunstâncias mudarem ou se ele se convenceu de que estava errado. Cometeram-se muitos erros graves assentando decisões em condições que já não perduravam mais. Vencer a última guerra ao invés da atual é costume que não se restringe a generais. A coerência não é apenas o espantalho: é também o escolha contra o qual se choca a flexibilidade indispensável a qualquer diretriz política. Direitos adquiridos em opinião anteriormente enunciada são tão perigosos para um membro de corpo técnico como o são os direitos de propriedade adquiridos para um juiz ou legislador.

5. *A tendência ao brilhantismo.* E' lapidar o provérbio russo: "Não sacrifique o seu pai a um dito espirituoso". As frases ajudam a acentuar uma exposição e a fixá-la na mente dos ouvintes. Acarretam, contudo, o perigo de sacrificar o raciocínio límpido e correto ao desejo de empregar frase expressiva.

6. *A tendência à habilidade.* E' essencial para um *staff man* que sinta o ambiente de uma reunião, mas deve esforçar-se por não deixar dominar-se por ele em detrimento da liberdade de sua exposição. Ademais, convém que fuja a impulsos vaidosos e se disponha a tomar em devida consideração um juízo autorizado, seja dele próprio ou alheio.

7. *A tendência à lógica.* As mais das vezes uma conclusão que decorre logicamente das premissas, mesmo assim poderá estar errada — ou porque as premissas não tenham sido examinadas com exatidão, ou porque o processo de raciocínio é demasiadamente abstrato para ser empregado em questões práticas. A equação humana

tem de ser levada em consideração em todas as diretrizes políticas a recomendar.

8. *A tendência à originalidade.* Mais vale andar certo em trilha já batida do que errado em caminho ainda não percorrido.

9. *A tendência ao tecnicismo.* Os métodos e os processos não são melhores do que os elementos e a concepção que os compõem. A leitura superficial de um gráfico é tão perigosa para se chegar a conclusões certas quanto o é a indiferença pela sucessão de acontecimentos passados. Os gráficos que foram retificados por um processo qualquer são particularmente perigosos para o próprio fenômeno que pretendem revelar. Não é raro ver-se um intérprete recuar maravilhado ante a íntima correlação de duas curvas por ele mesmo ajustadas — a primeira de nível e a segunda que registra as flutuações de amplitude e direção.

10. *A tendência à onisciência.* E' a mais grave de todas. Alguns chefes esperam que os seus colaboradores técnicos tudo saibam, e estes últimos, por seu turno, receiam confessar que haja alguma coisa que ignoram. E' prudente — e é dever de ofício — conhecer tanto quanto possível todos os estágios do assunto em discussão. Não há progresso se não se conhece um grande número de fatos importantes, suscetíveis de verificação, ou se não se dispõe de meios para tanto. Mas também não haverá progresso quando se recusa declarar "Não sei". Tentativas de disfarçar deficiências de conhecimento por meio de suposições aventurosas já comprometeram a reputação de competência de muitos peritos.

### III. CONSULTA E COOPERAÇÃO

Ainda que, provavelmente, poucos peritos sejam capazes de evitar todos os vícios denunciados no decálogo acima transcrito, a enumeração dos defeitos e imperfeições está longe de ser completa. Os *bureaux* especiais dedicados à pesquisa conduzem freqüentemente a uma especialização exagerada, de que resulta, às vezes, esta espécie de técnico que o Presidente da Columbia University, NICHOLAS MURRAY BUTLER, caracterizou mediante esta bela fórmula: "An expert is a person who knows more and more about less and less" ("Um perito é um indivíduo que sabe cada vez mais a respeito de cada vez menos").

Ora, as pesquisas destinadas ao serviço público devem, precisamente, alargar o horizonte, des-



cobrir e pôr em relêvo as razões e as repercussões menos evidentes e familiares à prática administrativa. O que se chama, em sentido pejorativo, *burocracia*, muitas vezes não é mais que uma hiper-especialização. O estudo aprofundado do consultor, que analisa o assunto submetido à sua apreciação de um ângulo mais largo, deve precisamente corrigir a miopia intelectual resultante da rotina. Mas o perigo, para o consultor consciencioso, é perder-se no infinito das relações causais, dissipar suas próprias forças e, afinal de contas, como diz GOLDENWEISER, tornar-se um homem "knowing less and less about more and more".

Tôdas essas qualidades, desejáveis num consultor ou num "staff man" de qualquer *bureau* de estudos, ainda não asseguram um trabalho verdadeiramente produtivo. Para que isto aconteça, é necessária estreita cooperação com os órgãos aos quais se destinam as pesquisas e pelos quais foram feitas as consultas. Mas, até que ponto é possível realizar essa cooperação, sem que a objetividade do julgamento seja prejudicada?

Eis o problema mais delicado da função de consultor.

Sem dúvida há exageros no que se refere à independência e dependência dos que devem opinar. Evidentemente, no que concerne aos princípios e métodos fundamentais, deve existir uma concordância de idéias entre o consulente e o consultor. Certamente, é de grande interesse para a administração conhecer tôdas as objeções que possam ser feitas aos dispositivos em vigor ou aos seus próprios projetos. A instituição, porém, do "advocatus diaboli", do contraditor *ex-officio*, não é adequada às necessidades administrativas. Em casos excepcionais, a administração poderá requerer, entre outros, o parecer de um técnico que ela saiba, de antemão, que combaterá, digamos, o projeto de uma construção. Mas um economista, por exemplo, que pertença por princípio à escola do livre-cambismo, não poderá fazer trabalho útil como consultor de uma repartição que pretende elaborar uma tarifa aduaneira protecionista.

As dificuldades capazes de reduzir o valor do parecer do consultor, entretanto, geralmente são de outra espécie; provêm, muitas vezes, do fato de o consultor ignorar em que estágio se encontra o projeto sobre o qual se deverá pronunciar. Se a

concepção dominante é a de que um parecer técnico é um trabalho puramente científico, neutro, independente da realização do projeto, dever-se-á concluir que não tem importância, para o consultor, conhecer as intenções e a evolução efetiva do projeto que deu origem à consulta.

Teoricamente, essa separação estrita entre a consulta e o *processus* executivo apresenta a vantagem de dar ao consultor o máximo de independência; mas, na prática, tem grandes inconvenientes. Acontece, às vezes, que o estudo do consultor está cheio de considerações gerais, destituídas de interesse por já estar o projeto em fase muito mais adiantada; ou vice-versa, o estudo atinge as últimas minúcias, ao passo que o projeto ainda está em sua fase inicial. O resultado é claro; trabalho inútil ou, pelo menos, sem atualidade.

A falta de cooperação torna-se mais evidente ainda se, em caso de urgência, o *bureau* de estudos, ou divisão similar, é encarregado de reunir rapidamente a documentação estatística e doutrinária, enquanto a repartição competente elabora, simultaneamente, a legislação. Aparentemente, é uma divisão do trabalho das mais racionais, na realidade, porém, os trabalhos de ordem consultiva são supérfluos, uma vez que não haverá mais tempo de utilizá-los. Na melhor das hipóteses, os resultados desses trabalhos constarão da exposição de motivos, mas sua correspondência ao texto da lei ficará, mais ou menos, na dependência do acaso.

Ocorrências dessa espécie aproximam-se das pseudo-consultas, felizmente raras na administração pública, mas muito freqüentes na administração privada. Como ilustração, figuraremos um caso típico: uma associação industrial que decidiu elevar os preços. Para chegar a esta decisão, os chefes das empresas associadas são bastante competentes e não precisam de fazer consultas preliminares. Mas, para apresentá-la ao público, necessitam de argumentos adequados. Aí então, o síndico da associação, e freqüentemente ainda outros peritos, são encarregados de fazer os estudos destinados a justificar o aumento. Nos grandes países industriais, antes da guerra, milhares de pessoas — entre elas excelentes especialistas — viviam dessa atividade consultiva, que, todavia, tem tanto de comum com a verdadeira função de consultor quanto a palavra *advise* com a palavra *advertise*.



# O imposto de renda nos Estados Unidos (\*)

BENEDICTO SILVA

## I

### I. TOMADA DE CONTATO

#### O TEMA

**B**ENJAMIN FRANKLIN, figura culminante da América e uma das inteligências mais luminosas do século XVIII, escreveu em carta célebre, datada de 1789, que neste mundo nada é certo — exceto a morte e os impostos.

A inevitabilidade dos impostos basta para fazê-los dignos do interesse permanente do cidadão e do contribuinte. Ao contrário do que geralmente se supõe, o tratamento, teórico ou prático, de matéria tributária — seja para efeito de informação do próprio indivíduo, seja para efeito de doutrinação de grupos — oferece lances tão atraentes, capazes de prender tão fortemente a atenção do pesquisador, que pode até se transformar em entretenimento ou *hobby*. E mesmo que os impostos não fôssem interessantes em si e por si, como objeto de estudos e de debates, mesmo que não fôssem passíveis de apreciações leigas, fora dos círculos profissionais, ainda assim o tema desta conferência, escolhido pela direção do Instituto, encerraria suficiente dose — se não de interesse cultural — pelo menos de interesse prático. O humanista pode aborrecer e evitar os contatos de seu espírito com a teoria da tributação, que ele talvez considere

anti-estética e degradante. O cidadão, por sua vez, pode manter-se indiferente, por comodismo ou por carência de espírito público, ao destino dado ao produto dos impostos. O contribuinte, porém, é sempre sensível às questões relativas ao montante dos tributos que o Governo o obriga a pagar, cada ano, ou mesmo cada dia. Nem todos são humanistas e estetas, entregues a altas indagações. Nem todos têm consciência política despertada para se interessarem pelos problemas coletivos. Mas todos são contribuintes.

De sorte que, ou como observador da dinâmica social, ou como cidadão interessado na marcha dos negócios coletivos, ou como profissional empenhado em recolher material de estudo, ou simplesmente como contribuinte forçado a abrir mão de uma parte de sua renda em favor dos cofres públicos, todo indivíduo é susceptível de se interessar, em grau maior ou menor, pelas questões de tributação. Justifica-se, assim, a escolha do tema que vamos enfrentar nesta conferência.

Seja-nos permitido, entretanto, chamar a atenção para o ponto falho que apresenta. É que, embora realmente interessante e oportuno, o tema peca por excesso de amplitude. *O imposto de renda nos Estados Unidos* é um enunciado que abarca matéria para uma série de livros, matéria demasiado extensa, variada e complexa para ser tratada numa conferência.

Potencialmente interessantes, pois, como são, para todo mundo, as questões relativas aos impostos, se, no presente caso, o interesse não vier à tona, a culpa deverá ser lançada à direção do Instituto, por não ter sabido escolher — no Rio de Janeiro, onde há milhares de conferencistas capazes — alguém mais indicado para expor e comentar adequadamente um tema tão rico de teor cultural e social.

#### CRITÉRIOS GERAIS DE TRIBUTAÇÃO

O Estado afirma-se pelo direito soberano de apropriar-se, para efeito de financiamento dos serviços públicos, de uma parcela da renda ou da fortuna de todos os seus cidadãos. Ao exercerem

(\*) O Dr. Gustavo Lessa, membro da diretoria do Instituto Brasil-Estados Unidos, pediu-me, em setembro de 1944, que fizesse, na sede daquela instituição, uma conferência sobre o tema — o imposto de renda nos Estados Unidos.

Aceitos o convite e o tema, a conferência foi pronunciada dois meses depois — no dia 3 de novembro.

O Diretor da *Revista do Serviço Público*, que ouviu a conferência, manifestou desejo de publicá-la. As limitações inerentes a essa espécie de trabalho impediram o uso de todo o material colhido. Para incluí-lo foi necessário refundir o original. Com essa refusão, o texto desdobrou-se e enriqueceu-se. As vinte páginas iniciais, lidas no auditório do Instituto Brasil-Estados Unidos, acrescentamos mais trinta.

Além das adições feitas aos capítulos originais, incluíram-se alguns capítulos novos, tais como os que tratam dos vários tipos de imposto de renda, da progressividade, da complexidade, da publicidade e das reformas em estudo do imposto de renda americano.

O conjunto, dividido em cinco partes, contém informações bastantes para dar aos leigos e aos estudantes, acaso interessados no conhecimento da tributação americana moderna, uma noção geral do tema tratado.



êsse direito, os Estados tributam de vária maneira, ora as pessoas, ora as coisas. O conjunto dos impostos e gravames existentes num Estado, em dado momento, é chamado sistema tributário.

Porque o problema da tributação está intimamente ligado ao estágio do desenvolvimento econômico e social de cada povo, os sistemas tributários variam de país para país e, dentro de um mesmo país, variam de região para região e, em menor amplitude, até mesmo de município para município. A simples enumeração dos diferentes sistemas tributários conhecidos seria tarefa insípida e certamente muito longa.

Um sistema tributário adequado, são, ideal, deve satisfazer a três condições: produzir recursos suficientes para que a maquinaria governamental respectiva funcione regularmente e atenda às necessidades gerais; provocar e estimular a realização da justiça social, mediante distribuição dos ônus dos serviços públicos segundo a capacidade de pagar dos contribuintes; fomentar, tanto quanto possível, ou pelo menos não embarçar ou retardar o desenvolvimento econômico da comunidade tributada.

A suficiência fiscal é condição essencial de todo sistema tributário digno dêste nome. Se não produz recursos bastantes para o custeio das atividades públicas, o sistema tributário é uma espécie de teratologia administrativa, uma contradição em vigor — ainda que satisfaça plenamente às demais condições.

A justiça social, de que a justiça tributária é uma componente, prescinde de arrazoado, pois constitui o supremo ideal da dignidade humana: conta com o apoio espontâneo da razão. E' evidentemente desejável que os encargos públicos se distribuam equitativamente, segundo as posses dos contribuintes.

O fomento econômico, ainda que doutrinariamente combatido por individualistas retardatários, constitui um dos deveres mais instantes do Estado Moderno: o de completar, promover, animar, regular ou proscrever, sempre de acôrdo com o critério da máxima conveniência social, a iniciativa privada na esfera econômica.

Um sistema tributário que entorpeça ou hipertrófie o desenvolvimento econômico da respectiva comunidade deve, em princípio, ser considerado contraproducente e, com o tempo, acabará por acarretar efeitos catastróficos.

Há elementos contraditórios entre as três condições mencionadas. Isso torna difícil a criação de

sistemas tributários ideais, administrativamente adequados, economicamente sãos e socialmente justos.

O grau de intensidade econômica do país pode indicar, ou mesmo exigir, prioridade para uma ou outra dessas condições, isto é, pode indicar preceência à justiça social, em detrimento do fomento econômico, ou vice-versa. Conforme uma corrente doutrinária, os países pobres, economicamente fracos, devem diligenciar por promover a formação e acumulação de capitais: cumpre-lhes cuidar do problema da *produção*; ao passo que, para os países ricos, industrialmente adiantados, nos quais a formação de capitais constitui etapa vencida, a sabedoria consiste em melhorar o padrão de vida da população: cumpre-lhes concentrar as atenções no problema da *distribuição*.

#### A TRIBUTAÇÃO NOS PAÍSES RICOS E NOS PAÍSES POBRES

Por mais que me repugne incluir nesta conferência — destinada a um auditório culto — noções de compêndio de Ciência das Finanças, vejo-me forçado a valer-me delas, uma ou outra vez, para expressar melhor o pensamento.

Segundo uma classificação discutida e discutível, mas certamente cômoda, os impostos se dividem em diretos e indiretos. São diretos aqueles que recaem nos próprios pagadores. São indiretos aqueles que os pagadores transferem a outrem. Ilustra tipicamente o primeiro caso o impôsto de renda, cujos ônus, baseados na renda individual, o contribuinte não tem meios de transferir a outra pessoa. Ilustra tipicamente a segunda categoria o impôsto de consumo, que, apesar de pago pelo fabricante ou pelo produtor originário, é por êste transferido aos atacadistas, passa dos atacadistas aos varejistas, dos varejistas aos consumidores, incorporado ao preço das mercadorias. Sobre o consumidor, que rompe o sêlo para *consumar* a utilização do produto, recai em definitivo o impôsto.

Opinantes autorizados sustentam que os países pobres, carentes de capitais, devem dar preferência aos impostos indiretos, como o impôsto de consumo e o de importação, já que o seu problema central é o da produção. Trata-se de uma noção elementar, sômente ainda não suficientemente divulgada no Brasil em virtude do pequeno interesse que a Ciência das Finanças tem despertado em nosso país. Cabe ao Sr. Luiz Simões Lopes, Presidente da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, o crédito de haver lançado em circulação,



no Brasil, certas indicações doutrinárias modernas sobre a constituição dos sistemas tributários.

“Por absurdo que pareça e anti-social que seja, — diz o Relatório com que aquela autoridade apresentou o Orçamento Geral da República para 1942 — aos países pobres cumpre poupar os habitantes prósperos e dirigir o grosso de seus tributos contra as classes menos aquinhoadas, a fim de permitir e estimular a acumulação de capitais. Somente os países credores, em que já existem capitais acumulados em grande escala, é que podem e devem taxar mais fortemente, em benefício do consumidor médio e pequeno, os seus habitantes financeiramente bem aquinhoados — banqueiros, grandes industriais, grandes comerciantes, grandes empresários, em suma, todos quantos auferiram rendas elevadas.” “Os países jovens, mal saídos da fase colonial, devem obter a maior parte dos recursos financeiros necessários aos seus governos, por meio de tributação indireta, a qual recai, em cheio, nas classes médias e pobres, universalmente muito mais numerosas do que as classes abastadas. E’ que, nesses países, o problema econômico instantâneo e crucial é o da produção de riquezas. Produção pressupõe fábricas, instalações, maquinaria, extração de matérias primas, meios de transporte — todo o dispendioso e variado equipamento tecnológico, industrial e agrícola necessário à vida econômica moderna. Para adquirir, criar, construir e montar esse equipamento, é indispensável a existência de largas disponibilidades financeiras.” “Daí o motivo por que os países neo-capitalistas, ou sejam aqueles em que o capital e a mão de obra são ainda extensivos, rarefeitos, incipientes, devem gravar mais pesadamente, e por tributação indireta, os grupos econômicos menos resistentes.”

Dos trechos citados ressalta, de maneira simples e acessível, o núcleo de uma doutrina tributária para os países em fase incipiente de industrialização, que, felizmente, já não é o caso do Brasil. Vejamos, agora, buscando-a na mesma fonte, a contrapartida relativa aos países industrializados.

Eis a passagem pertinente do aludido Relatório: “Os países que já estejam no estágio de economia super-capitalista, dispondo de capital e trabalho intensivos, concentrados, densos, isto é, os que se preocupam cada vez menos com o problema da produção, uma vez que este é função do equipamento econômico já existente, devem voltar-se para o problema da distribuição. E’ nesse estágio que uma sábia política tributária pode ser conciliada com uma sã política econômica e ainda com uma

justa política social. Já tendo suficientes produtores, os países super-capitalistas passam a necessitar, cada vez mais, de compradores — de consumidores economicamente capazes. E’ chegado o momento de obter, mediante tributação direta, os recursos financeiros de que carecem, gravando mais fortemente os grupos econômicos mais resistentes.”

Em conclusão: “os países neo-capitalistas necessitam de empreendedores, investidores, detentores de capitais — cumpre-lhes tributar, de preferência, as classes médias e pobres”; “os países super-capitalistas necessitam de consumidores — cumpre-lhes tributar, de preferência e progressivamente, as classes abastadas e ricas.”

Mesmo os observadores menos argutos poderão facilmente compreender que os impostos indiretos, como o impôsto de consumo, são particularmente indicados para os países coloniais, situados economicamente no século XVIII. Em outras palavras: os impostos indiretos, quando predominantes, caracterizam os povos atrasados, anti-progressistas, não libertos das superstições financeiras e econômicas do período colonial.

Cumprir notar, porém, que em matéria de tributação todos os pontos de vista podem ser apoiados na opinião deste ou daquele autor. Nos fins do século passado, por exemplo, houve uma corrente que sustentava, paradoxalmente, que o impôsto indireto encontra seu clima favorável entre os povos mais atrasados. Citando e rebatendo uma opinião de THIERS nesse sentido, RUI BARBOSA escreveu, quando Ministro da Fazenda do Governo Provisório, no seu famoso relatório de 1891: “A idéia que tende a se generalizar sob a civilização contemporânea, cada vez mais imbuída dos ideais democráticos, é a que alarga a importância aos impostos diretos, precisamente como elementos civilizadores, isto é, como exigências do princípio de justiça nas sociedades de mais amplo desenvolvimento moral”.

Desejamos afirmar, de passagem, que, em nossa opinião, o Brasil já se desenvolveu economicamente o bastante para expurgar o seu sistema tributário das reumas coloniais, nêle representadas, sobretudo, pelos impostos de consumo e do sêlo.

Até aqui, a tônica fiscal tem sido posta nos tributos indiretos, notadamente nos impostos de importação e de consumo, pelo que o grosso das rendas públicas tem sido formado pelas contribuições das classes médias e pobres. A sangria secular destas permitiu a formação e acumulação de capitais



no Brasil. Daqui por diante, a tônica fiscal deve ser movida na direção dos tributos diretos em geral e do imposto de renda em particular. O Brasil já atingiu o grau de desenvolvimento econômico em que lhe cumpre cuidar, cada vez com mais vigor, do problema da distribuição. Chegou a hora de liberar e aumentar o poder aquisitivo das classes médias e pobres, mediante transferência da carga fiscal para as classes abastadas e ricas. Chegou a hora do imposto de renda.

#### TIPOS DE IMPOSTO DE RENDA

O imposto de renda é a mais complexa das espécies tributárias conhecidas. O termo *renda*, fonte de encarniçadas disputas doutrinárias, nomeia ou designa, como conceito econômico, um fluxo de riqueza durante determinado período de tempo. Distingue-se, assim, nitidamente de *capital*, conceito que nomeia ou designa uma reserva, um fundo de riqueza em dado momento (1). Segundo SELIGMAN, a renda pode ser definida como o dinheiro, ou o equivalente de dinheiro, que o indivíduo auferir durante um período definido, acima e além das despesas de custeio. Mas o conceito fiscal de renda ainda não foi fixado em definitivo. Muitos contribuintes, por exemplo, se recusam a convir em que a remuneração do trabalho seja renda. Para os que sustentam esse ponto de vista, só os lucros da atividade comercial, os juros de títulos e depósitos bancários, os aluguéis e os dividendos são renda. A tendência observável em todos os países civilizados é no sentido de considerar renda, para efeito de tributação direta, o valor, expresso em dinheiro, do aumento do poder econômico de uma pessoa, verificado entre duas datas, seja proveniente desta ou daquela fonte, seja renda do capital, ou produto do trabalho. Fixa-se um mínimo de subsistência: as rendas iguais ou inferiores a esse mínimo não estão sujeitas ao imposto. E assim se resolve, por definições legais mais do que por postulados teóricos, o problema da fixação do conceito fiscal de renda. Mas este expediente de legislação não liquida o assunto. Tributar igualmente as rendas do capitalista, do banqueiro, do senhorio, do industrial, do comerciante, do arquiteto, do alfaiate, do médico, do guarda-livros, da dactilógrafa e do operário qualificado, ou melhor, tributar as rendas provenientes do aluguel de capital ou de imóveis, da exploração industrial e da atividade

comercial, em pé de igualdade com as rendas provenientes do trabalho técnico-profissional ou do trabalho predominantemente físico, é um critério que, à primeira análise, repugna ao senso e à ânsia de justiça, comuns à maioria dos homens civilizados.

Cumpria imaginar outros critérios. "A las situaciones distintas, hay que contemplarlas distintamente", segundo afirmam os espanhóis. Essa necessidade de corrigir os absurdos ou as contraindicações mais aparentes de uma aplicação uniforme do tributo é responsável, em larga medida, pelo aparecimento de vários tipos de imposto de renda. Dêstes, os principais são: o *presuntivo*, o *composto* e o *unitário*, segundo a classificação sistematizada por SELIGMAN.

O tipo presuntivo baseia-se no pressuposto de que as rendas de um indivíduo são susceptíveis de avaliação através das respectivas despesas. Se se adota o tipo presuntivo, o montante da renda tributável de cada contribuinte não resulta de declaração deste nem de um levantamento rigoroso — mas é *presumido* através de seus gastos. Pode-se presumir, por exemplo, que as rendas de um senhor que possua automóvel, *chauffeur* de libré e ocupe três empregados em casa, sejam pelo menos vinte vezes superiores aos ordenados do pessoal que o serve; assim como se pode presumir que todo indivíduo que possua automóvel particular no Rio de Janeiro tenha pelo menos 60 mil cruzeiros de renda anual.

O primeiro imposto de renda inglês, criado por PITT em 1798, constitui exemplo clássico do tipo presuntivo. Para efeito de avaliação da renda tributável, os contribuintes eram divididos em três classes: A, B, e C. O lançamento da renda era feito: relativamente às pessoas incluídas na classe A, à base da posse de carruagens, cavalos e criados; relativamente às pessoas da classe B, à base da posse de casas e respectivas janelas, relógios de parede e de bolso; relativamente às pessoas da classe C, à base de certos gastos de alojamento, tais como os aluguéis relativos a estabelecimentos comerciais e a casas de residência. Para efeito de lançamento, presumia-se: que a renda dos contribuintes da classe A, — possuidores de carruagens, cavalos e criados — fôsse de três a cinco vezes maior do que as respectivas despesas; que a dos contribuintes da classe B — possuidores de casas (cujo número de janelas pesava no lançamento), relógios de parede e relógios de bolso — correspondesse a um quarto, no mínimo, e ao quin-

(1) V. SELIGMAN, *Encyclopaedia of the Social Sciences*, artigo sobre "Income tax."



tuplo, no máximo, do total das respectivas despesas; que a dos contribuintes da classe C fôsse equivalente a um décimo, no mínimo, e ao dôbro, no máximo, das respectivas despesas.

Os fatos demonstraram que essas *presunções* eram muitas vezes tão inexatas, dando margem a fraudes e sonegações tão clamorosas, que a lei foi substituída logo no segundo ano de existência.

Mais recentemente, outros países europeus, a França, a Bélgica e a Grécia, adotaram modalidades aperfeiçoadas do impôsto de renda presuntivo, em que as bases de avaliação da renda tributável ora são os aluguéis pagos, ora a posse de automovel, etc.

Incidentalmente, declaro que, no Brasil, um dos meios de evitar que os médicos, os dentistas, os advogados e mais algumas classes de profissionais soneguem o impôsto de renda, como tantos fazem inveteradamente, está na introdução, no regulamento do impôsto, de dispositivos que permitam a avaliação presuntiva das rendas tributáveis, com base nas despesas aparentes.

O impôsto de renda *composto*, o mais complexo de todos, usualmente distingue entre as rendas de fonte vária, pesando mais nas produzidas por capitais em depósito (juros em geral), menos nas produzidas por capitais emprestados aos governos (juros da dívida pública), pela propriedade mobiliária (aluguéis) e pela atividade industrial (lucros), menos ainda nos rendimentos do trabalho, (honorários, vencimentos, ordenados, gratificações, salários). O impôsto de renda composto engloba, assim, vários impostos, inclusive modalidades do presuntivo.

"E' um feixe de impostos", como disse LEON SAY. Dentre os países que o adotaram e desenvolveram, cumpre salientar o Brasil, a Itália e a França. O impôsto de renda composto, por isso mesmo que oferece a vantagem de ensejar, para cada classe de renda, a adoção da melhor forma de cobrança e, sobretudo, por conter, na própria concepção, o germe e a vontade da justiça tributária, demanda qualidades excepcionais de caráter, inteligência, preparo técnico e civismo por parte dos agentes administradores.

O impôsto de renda de tipo *unitário*, como o de tipo composto, baseia-se em declarações prestadas, em formulário próprio, pelos contribuintes. Se bem que essas declarações usualmente se classifiquem por categorias, de acôrdo com a fonte dos rendimentos, os diversos itens são reunidos e somados; o impôsto recai uniformemente sobre o to-

tal da renda declarada. Ao passo que, nos países que adotam o impôsto de renda de tipo composto, o cálculo da contribuição é feito por partes — aplicando-se diferentes taxas cedulares às rendas de origem diversa, acaso auferidas pelo contribuinte — nos países que adotam o impôsto unitário, o cálculo resume-se numa única operação: o total da renda, ainda que englobe juros bancários, juros da dívida pública, aluguéis, arrendamentos, lucros, dividendos, honorários, comissões, vencimentos, salários, etc., é sujeito a uma única taxa.

O impôsto de renda americano é de tipo unitário.

Se fôssemos investigar as razões por que os Estados Unidos adotam o tipo unitário, possivelmente descobriríamos, nessa preferência, mais uma prova da aversão do homem americano pelas coisas complicadas e, ao mesmo tempo, de seu civismo sincero, que não se limita a fazê-lo perfilar quando passa a bandeira pátria e ouvir de pé o hino nacional, mas também a contribuir lisamente, através dos impostos, para o financiamento dos negócios públicos. O americano geralmente aprecia o progresso, preocupa-se com a marcha das atividades governamentais e possui, em alto grau, o sentimento de cidadania. O impôsto de renda unitário, mais aceitável do que o presuntivo e menos complicado do que o composto, encontra boa aceitação da parte de um povo *tax-minded*, como o americano, povo que já aprendeu a noção de que cada um deve pagar segundo a respectiva capacidade e que esta deve ser medida pela renda.

## II. A LUTA PELA IMPLANTAÇÃO

### A PRIMEIRA EXPERIÊNCIA — DURANTE A GUERRA DE SECESSÃO

Com estas ligeiras considerações em mente, podemos atacar agora o tema da conferência.

A história da criação e da implantação do impôsto de renda nos Estados Unidos não apresenta lances dramáticos, nem peculiares. Como na maioria dos outros países, o impôsto de renda surgiu nos Estados Unidos em época de grave crise interna — durante a Guerra de Secessão — para habilitar o Governo Federal a levantar os recursos necessários à sustentação da luta.

Efetivamente, criado em 1862, o impôsto de renda americano apresentava os seguintes característicos: isentava tôdas as rendas inferiores a 600 dólares anuais; impunha a taxa de 3 % sobre as rendas compreendidas entre 600 e 10 mil dólares e de 5 % sobre as rendas superiores a 10 mil dó-



lares. O contribuinte tinha o direito de deduzir todos os impostos prediais e territoriais que pagasse.

No ano seguinte, a lei foi parcialmente reformada a fim de permitir que os inquilinos e arrendatários igualmente deduzissem, das rendas brutas, os alugueis e rendas pagas a senhores e proprietários. Estes, por sua vez, ficaram obrigados a declarar, para efeito de pagamento do imposto, o valor estimativo das respectivas propriedades.

Apesar do descontentamento provocado pelo novo tributo, o Congresso aumentou-lhe as taxas, em 1864, graduando-as da seguinte maneira: rendas até 600 dólares anuais, isentas; rendas acima de 600 e até 5 mil dólares anuais, taxa de 5%; rendas acima de 5 mil e até 10 mil dólares anuais, taxa de 7 ½%; rendas superiores a 10 mil dólares anuais, taxa de 10%.

Em 1865, o Congresso elevou para 10% a taxa sobre todas as rendas superiores a 5 mil dólares. Avolumou-se, então, a resistência dos contribuintes. Em consequência, dois anos mais tarde, a tabela progressiva, ainda que tão suave, foi abandonada e substituída por uma taxa única de 5% sobre todas as rendas superiores a 10 mil dólares.

O imposto tinha caráter extraordinário e prazo certo de duração, pelo que se extinguiu em 1872, ano em que foi cobrado, pela última vez, com base nas rendas do período fiscal anterior.

#### A TENTATIVA FRUSTRE DE 1894

Em consequência de uma redução das rendas alfandegárias, ocorrida em 1893, o Governo americano cogitou novamente, no ano seguinte, de restabelecer o imposto de renda. Já então o imposto não era reclamado e preconizado apenas em nome das necessidades financeiras do Governo — mas também em nome da justiça tributária. Muitos congressistas americanos indigitavam a iniquidade do sistema vigente, que deixava praticamente intacta a renda dos ricos e gravava em pleno a das classes médias e pobres.

Além de estar crescendo a procura dos serviços públicos federais, o que exigia aumento correspondente de recursos, a opinião pública americana, guiada pelos congressistas, começou a inquietar-se com o fato de que as pessoas que auferiam altas rendas não estavam contribuindo proporcionalmente para o financiamento dos negócios coletivos. Naquela época, o clima social estava carregado de idéias reivindicadoras no sentido da extensão da justiça social; o povo emancipava-se politicamente e, por intermédio de seus representantes, parti-

cipava mais e mais nas decisões governamentais; a administração pública, menos e menos a serviço de grupos privilegiados ou de partidos políticos dominantes, procurava, ainda relutantemente, servir o povo, resolver problemas para a maioria, fazer o maior bem ao maior número. Os princípios de justiça tributária, de há muito recomendados pelos tratadistas, começavam enfim a permear a vida dos povos; não só encontravam oportunidade de aplicação como ainda defensores esclarecidos e combativos.

A tendência para a adoção dos impostos diretos em substituição aos indiretos, que se observava nos Estados Unidos, não era um fenômeno nacional americano — era antes a manifestação particular de um anseio universal, comum a todos os países civilizados.

Quase ao mesmo tempo, RUI BARBOSA punha a serviço da implantação do imposto de renda no Brasil a sua imensa cultura e a sua incomparável dialética. Ao longo de quarenta páginas maciças, eruditas e convincentes, o primeiro Ministro da Fazenda da República discorria magistralmente sobre o imposto de renda, sustentando, no monumental relatório financeiro de 1891, que era chegado o momento de o país incluí-lo no sistema tributário, entre outros motivos porque, “das várias formas sob que se pode concretizar a idéia das contribuições diretas”, o imposto de renda era “a menos imperfeita, a mais eficaz, a mais justa”. “O imposto de renda — afirmava RUI BARBOSA, citando uma opinião de GUSTAV COHN — é o único instrumento financeiro capaz de medir a proporção de encargos públicos, que devem recair sobre os ombros das classes ricas e abastadas.”

O anseio de justiça fiscal e as aperturas financeiras do Governo Cleveland levaram o Congresso Americano, em 1894, a votar uma lei criando novamente o imposto de renda. Tratava-se verdadeiramente de uma tímida tentativa — canhestre, simples, representada por uma taxa proporcional de 2% sobre todas as rendas superiores a 4 mil dólares. Mesmo assim, provocou celeuma e foi levada, como ré, ao julgamento da Suprema Corte.

Apesar de haver clima social tão maduro para o advento da justiça tributária, administrada através da tributação direta e progressiva, a Suprema Corte Americana declarou inconstitucional a referida lei, baseando-se num dispositivo da Constituição Federal que proibia, taxativamente, todo imposto de capitação, bem como qualquer imposto direto, que não fôsse proporcional à população dos



Estados. Com efeito, do acórdão respectivo constam as seguintes razões: "Como os impostos sobre bens imóveis são indisputavelmente diretos, igualmente o são os que gravam a renda proveniente de tais bens. Também são diretos os impostos sobre a propriedade pessoal ou sobre a renda desta emanada. O impôsto criado pelos artigos 27-37, inclusive, da lei de 1894, na parte em que grava a renda proveniente de bens imóveis e de propriedade pessoal, por ser um impôsto direto no sentido da Constituição, é, conseqüentemente, inconstitucional e insubsistente, uma vez que não é proporcional à população de cada Estado; todos os citados artigos, os quais constituem um verdadeiro esquema de tributação, carecem necessariamente de validez".

Criar um impôsto federal que gravasse proporcionalmente a população dos diversos Estados seria impraticável, a menos que o Congresso declarasse, por lei, o montante total que deveria produzir o impôsto e repartisse esse montante entre os diferentes Estados, segundo as respectivas populações. Semelhante solução não poderia ser aceita, porque as taxas do impôsto, uma vez conhecida a contribuição total a cargo do povo de cada Estado, variariam necessariamente de Estado para Estado e, assim, o ônus relativo também seria diferente. Indivíduos em condições idênticas, mas residentes em Estados diversos, seriam gravados desigualmente. O impôsto teria que ser proporcional à população de cada Estado e não proporcional à capacidade de pagar de cada contribuinte. Ora, a capacidade de pagar e o efetivo demográfico são coisas distintas. Poderia acontecer que, quanto mais baixa a renda *per capita* em um Estado, tanto mais pesado, conseqüentemente, o tributo; e vice-versa.

#### A EMENDA 16.<sup>a</sup>

Se, para introduzir o impôsto de renda no sistema tributário federal, fôsse necessária a adoção de semelhante critério, muito mais lógico fôra abandonar completamente a idéia... ou reformar a Constituição.

O povo americano não se mostrou disposto a conformar-se com a decisão da Suprema Corte contrária ao estabelecimento do impôsto de renda. Afinal de contas, conforme observa o tratadista CLIVE KING, uma questão importante como aquela, da qual dependia o início de uma política tributária mais justa, que iria forçar os que tinham mais a pagar mais, fôra posta à margem e conside-

rada inviável apenas porque cinco homens, — embora na qualidade de ministros do mais alto Tribunal do país — haviam interpretado o que, na opinião deles, os autores da Constituição, os Patriarcas, teriam querido dizer por *tributos diretos*.

O anseio coletivo por uma redistribuição dos encargos tributários, que só se acreditava possível por meio do impôsto de renda, continuou a agitar o país, a fornecer alimento para as discussões, para os artigos de fundo, para as plataformas políticas. As manifestações individuais e de órgãos coletivos em favor de uma reforma fiscal que implantasse o impôsto de renda engrossaram-se, fundiram-se, assumiram as proporções de campanha nacional. Como era natural, a campanha reboou no Congresso e este, sensível aos ditames da opinião pública, dispôs-se a emendar a Carta Constitucional, especialmente para substituir o dispositivo contrário ao impôsto de renda. A emenda fêz-se penosamente, arrastando-se no Congresso ao longo de quatro anos; foi finalmente adotada como parte da Constituição Americana no dia 25 de fevereiro de 1913 e é conhecida por Emenda Décima-sexta. O seu texto é o seguinte: "O Congresso terá competência para decretar e arrecadar impostos sobre as rendas derivadas de quaisquer fontes, sem distribuição proporcional entre os diversos Estados e independente de qualquer recenseamento ou enumeração".

Afastado o impedimento constitucional, o Congresso decretou, no mês de outubro do mesmo ano, uma lei criando o impôsto de renda federal. Inúmeras vezes emendada e modificada, essa lei tem produzido desde então, e especialmente durante a primeira guerra mundial e a guerra atual, um contingente substancial da receita do Governo Americano.

Seria descortês e até impiedoso referir numa conferência a história do impôsto de renda nos Estados Unidos. E ainda que um conferencista implacável desejasse submeter o auditório a essa dura prova, não o conseguiria no curso normal de uma conferência. Se tivesse notável poder de síntese e clareza, talvez lograsse concluir a tarefa em dez etapas.

Não obstante, tentarei destacar, dessa história, passar em revista e comentar, quando oportuno, alguns de seus episódios e aspectos que me parecem mais elucidativos, ou socialmente mais significantes.

(No próximo número: "A evolução").



# Origens da previdência social no Brasil

ANTÔNIO BARSANTE DOS SANTOS

Assistente de Orçamento

## INTRODUÇÃO

**S**ERIA utópico pensar-se que o trabalhador pudesse, por sua livre iniciativa, prover-se dos meios indispensáveis para acautelar-se contra as eventualidades futuras, oriundas de doenças, acidentes, velhice, morte, etc. Isto por duas razões:

Primeiro, porque o trabalhador, de modo geral, ainda não possui o grau de educação necessário para compreender suficientemente o alcance e as vantagens da previdência social;

Segundo, porque o nível de salário no Brasil ainda é tão baixo que mal lhe permite custear as despesas de subsistência, não deixando margem alguma para um fundo de economia.

Mesmo que não subsistissem essas circunstâncias e fôsse o indivíduo por demais previdente, não poderia dispor, individualmente, da importância requerida para um completo programa de assistência social. E' mister a cooperação de todos para a organização de um fundo comum, cujas finalidades primordiais sejam a assistência e previdência aos seus associados.

Sentindo essa premente necessidade, procuraram os componentes de diversas classes trabalhadoras fundar associações para êsses fins, denominadas "caixas" de socorros, de montepio, de aposentadoria e pensões, etc..

A princípio, a contribuição dos associados era facultativa, o que impossibilitava essas associações de atenderem aos fins a que se destinavam, devido, principalmente, à carência de recursos financeiros.

O Estado, até então impassível, não podia permanecer por mais tempo nessa atitude, indiferente a êsses magnos problemas sociais, à mercê de interesses particulares, com graves prejuízos para a coletividade. Era necessária a sua intervenção no campo privado para salvaguardar os interesses da Nação. Êle, então, toma a si a tarefa de criar essas

instituições e tornar obrigatória a contribuição dos seus associados, único meio de evitar a imprevidência de alguns e angariar os recursos financeiros necessários.

Essa nova função do Estado Moderno, criando órgãos de seguro-doença-velhice-morte-acidente, etc., e impondo a obrigatoriedade de associação, é o que se denomina — PREVIDÊNCIA SOCIAL. Assim, "entende-se por previdência social o conjunto das instituições criadas pelo Estado, com o fim de amparar o trabalhador em suas próprias necessidades futuras e possíveis, e, por sua morte, aqueles que viviam sob sua dependência econômica" (1).

LUIGI DE LITALA, ao analisar o conceito de previdência social, afirma:

"Fundamento do instituto do seguro social é, pois, o conceito de previdência, o qual se realiza segundo um plano harmônico de normas que se entrelaçam umas nas outras com o fim de *proteger*, o máximo possível e nos limites das disponibilidades, a força humana do trabalho" (2).

E', pois, a Previdência Social uma das mais belas e nobres maneiras de o Estado realizar, em parte, aquelas finalidades precípuas de que nos falam os modernos tratadistas da Ciência da Administração — Proteger e Servir — protegendo a força humana do trabalho e servindo, indistintamente, a toda a coletividade.

\*

\* \*

O Seguro Social "contributivo", ou seja, aquele formado de contribuições especiais, arrecadadas por conta de entidades determinadas, com personalidade jurídica, autonomia financeira e administra-

(1) M. V. CARDOSO DE OLIVEIRA — *Noções de Legislação e Previdência do Trabalho*, Rio, 1937, pág. 8.

(2) LUIGI DE LITALA — Cit. OTACÍLIO ALECRIM, in *Fundamentos de Seguro Social*, Rio, 1940, pág. 28.



tiva, apresenta, ordinariamente, sete formas características de financiamento:

- 1.<sup>a</sup> Contribuição unilateral do Estado;
- 2.<sup>a</sup> Contribuição unilateral do segurado;
- 3.<sup>a</sup> Contribuição unilateral do empregador;
- 4.<sup>a</sup> Contribuição bilateral do Estado e segurado;
- 5.<sup>a</sup> Contribuição bilateral do Estado e empregador;
- 6.<sup>a</sup> Contribuição bilateral do segurado e empregador;
- 7.<sup>a</sup> Contribuição tríplice do Estado, empregado e empregador.

Algumas dessas formas caíram em desuso, já pela sua inaplicabilidade às grandes massas trabalhadoras, já pela reação provocada por parte dos empregados ou empregadores, ou mesmo pela deficiência de recursos financeiros. A forma tripartida tem sido a mais difundida e adotada na maioria dos países civilizados de hoje, conforme se verifica da Resolução sobre os princípios básicos dos seguros sociais, adotada pela Conferência do Trabalho dos Estados da América Membros da Organização Internacional do Trabalho, realizada no Chile, em 1936.

Especulações demoradas demonstraram-nos que a preponderância desse sistema se deve, antes de tudo, à sua aplicação mais prática, porquanto ele congrega as três pessoas diretamente interessadas no seguro: o empregado, o empregador e o Estado. O empregado, porque aufera as vantagens morais e materiais do seguro, sentindo-se assim amparado e protegido; o empregador, porque, por essa forma, vê aumentado o seu índice de produção, ou ainda mesmo porque economiza, pagando apenas pequena contribuição, em vez de segurar particularmente cada empregado; e, finalmente, o Estado, porque, tendo de realizar uma função que lhe é peculiar, pode levá-la avante mais suave e eficazmente, coadjuvado pelas outras partes interessadas.

"Esse sistema é o que preside à maioria dos legisladores nacionais de seguro — invalidez-velhice-morte-maternidade, e que goza também da preferência do legislador internacional" (3).

(3) RUDOLF ALADÁR MÉTALL — *O custeio do Seguro Social*, in "R.S.P.", agosto de 1943, pág. 17.

A forma tricotômica, quanto à fixação das quotas, pode ainda dividir-se em duas modalidades principais:

*Primeira* — Contribuições desiguais entre o empregado, o empregador e o Estado, variáveis conforme a soma de benefícios concedida aos segurados, nível de produção das empresas, situação econômico-financeira do país, etc.;

*Segunda* — Contribuições rigorosamente iguais entre o empregado, o empregador e o Estado, sejam quais forem os benefícios concedidos ou as condições das partes.

O primeiro critério foi adotado desde a instituição definitiva da previdência social no nosso país, em 1923, até 1934, quando, por força de dispositivo da Carta de 16 de julho, foi adotada a igualdade de contribuição, como se vê:

"A legislação do Trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

.....  
h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurado a este descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e dos casos de acidentes do trabalho ou de morte" (o grifo é nosso) (4).

E' interessante notar-se que a Constituição de 37 silencia no tocante à igualdade de contribuições, limitando-se a prescrever a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e de acidentes de trabalho, deixando assim a igualdade de contribuição de ser um princípio constitucional, para constituir matéria de legislação ordinária (5).

## EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A Previdência Social não difere, na história brasileira, das outras instituições sociais. Só muito recentemente se cristalizou, adquirindo uma organização até certo ponto satisfatória, capaz de realizar os seus relevantes e humanitários desígnios.

(4) Constituição de 16 de julho de 1934, art. 121, §, letra h.

(5) Constituição de 10 de novembro de 1937, art. 137, alínea m.



Na sua linha de evolução podemos destacar dois grandes períodos de características distintas :

I — O primeiro divide-se em duas fases :

- a) fase embrionária propriamente dita, onde os antecedentes históricos se alicerçam, tomam consistência, e dão origem ao conceito de previdência como serviço social do Estado ;
- b) fase em que, firmado o seu conceito, é implantado o seguro social obrigatório.

II — O segundo período, em que o instituto, apoiado já em bases mais sólidas e também na experiência passada, adquire a sua plenitude orgânica e funcional.

#### 1.º PERÍODO

##### A) Fase embrionária

Nesta fase primeira, iniciada em pleno Brasil-Colônia, vamos encontrar, nas últimas décadas do século XVIII, a gênese da moderna previdência social. Data de 23 de setembro de 1795 o Decreto do Príncipe Regente, futuro D. João VI, estabelecendo plano para instituição do montepio dos oficiais da Marinha da Corte. Esse plano, o primeiro no gênero em nosso país, é mais tarde consubstanciado na lei de 6 de novembro de 1827, pela qual se “concede às viúvas e órfãos menores a metade do soldo que caberia a seus maridos e pais se forem reformados”. Eis aí a origem do atual Montepio da Marinha.

Nove anos depois — 1836 — por decreto de 22 de junho, era aprovado outro plano para criação do Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado, destinado à “subsistência das famílias dos empregados públicos de qualquer classe que para o mesmo concorressem”. Os seus estatutos foram aprovados em 1844, e daí por diante foram sofrendo sucessivas modificações, tais como as de 1859, 1870, 1890 e outras de menor importância.

Em 1841, figuras de relêvo da nossa sociedade, dotadas de verdadeiro espírito filantrópico e grande iniciativa, organizavam relevante e notável “estabelecimento” social, denominado Montepio Geral. É interessante acrescentar-se que a sua administração, conforme preceituavam seus estatutos e regulamento, era entregue a “administradores respeitáveis, sem a menor retribuição”.

Quanto às finalidades do “estabelecimento” dizia o seu regulamento interno :

“1 — O Montepio Geral, fundado nesta Corte em 18 de outubro de 1841, é estabelecimento diverso do Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado, exclusivamente para a classe de empregados públicos.

2 — O fim do Montepio Geral é facilitar a todo indivíduo a instituição de pensões vitalícias em favor de quaisquer pessoas a quem, por sua morte, queira ele deixar esse auxílio, para salvá-las da indigência” (6).

CRISTIANO BENEDITO OTONI, na qualidade de Presidente da Comissão encarregada de estudar, em 1857, a reforma do seu estatuto, em substancial parecer, aconselhava, à vista do montante do fundo de capital daquela sociedade, o seu emprêgo em “ações da Estrada de Ferro D. Pedro II” (7), o que lhe parecia de maior segurança e rentabilidade.

Alterações outras foram introduzidas no estatuto, por ocasião das reformas de 1861, 1870, 1874 e 1876.

O estatuto de 1870, seguindo a mesma orientação dos precedentes no tocante às finalidades do montepio esclarecia :

“O Montepio Geral tem por fim salvar da indigência as pessoas que, por si ou por outrem, se habilitarem na forma declarada nos presentes estatutos, para fins de pensões ou rendas vitalícias”.

No mesmo ano é criada no Rio de Janeiro mais uma entidade de auxílio-doença e morte, com a sugestiva denominação de Caixa Beneficente Estrêla do Rio. As suas finalidades essenciais eram, entre outras enumeradas pelo estatuto, “exercer a beneficência socorrendo seus membros em casos de moléstia, e suas famílias, quando falecidos (art. 2.º)”. O mencionado documento estabelece, ainda, as seguintes condições requeridas para ingresso na sociedade :

- 1.º Ter 21 anos ;
- 2.º Ser homem conceituado e de bem ;
- 3.º Ter ocupação livre donde tire a subsistência.

(6) O Montepio Geral Fundado nesta Corte em 1841.

(7) CRISTIANO BENEDITO OTONI — Parecer da Comissão a respeito de algumas reformas de estatuto do M. Geral — Rio de Janeiro — 1857.



A 18 de outubro de 1872 é apresentado pela assembléia geral do montepio fundado em 41, (Montepio Geral), o relatório das suas atividades financeiras naquele exercício, documentado com os seguintes dados: "fundo de capital de ..... 5.730:000\$000 em 5.730 apólices da dívida pública fundada, no valor de 1:000\$000 cada uma, e juros de 6 % que produz 342:800\$000".

O Grande Oriente Unido do Brasil, loja maçônica de larga projeção, em 1873, estuda a possibilidade de criação de montepio para seus membros.

No ano seguinte é dado mais um passo no terreno da previdência: pela portaria n.º 3, da Santa Casa da Misericórdia, ficava instituída a aposentadoria para os seus empregados, quando atacados de moléstia, no caso de idade, e mesmo por conveniência de serviço. A portaria n.º 57, de 3 de dezembro do mesmo ano, determinava a concessão de vencimento integral para os empregados com mais de 30 anos de serviço e proporcional para os com menos de trinta e mais de 10 (8).

Do exame e estudo das cifras contidas nos relatórios apresentados pela sociedade de Montepio Geral, tem-se a impressão de que, se as suas demonstrações financeiras não ofereciam suntuosos *superavits*, eram pelo menos equilibradas, dando margem para cobrir as importâncias devidas aos seus instituídos. Mas, seja por deficiência técnica atuarial dos seus administradores, seja pela maneira empírica com que foram tratados esses problemas, a verdade é que essa impressão não foi confirmada. A assembléia geral, reunida a 13 de outubro de 1883, resolve dissolver a sociedade. Essa resolução recebeu os mais veementes protestos da maioria dos seus instituidores, dentre eles SIZENANDO NABUCO, que recorre no ano seguinte para S. M. Imperial, da decisão daquela assembléia, taxando-a de ilegal e atentatória à moral pública (9).

Em meados de 1884, sobe ao Senado um projeto de lei, de autoria do VISCONDE DE PARANAGUÁ, no qual se cogita do montepio obrigatório para os servidores civis e militares do Estado. Esse projeto encontra nas pessoas ilustres de MIGUEL LEMOS, R. TEIXEIRA MENDES e muitos membros do próprio Senado os seus mais ardorosos adversários.

MIGUEL LEMOS, expressão do pensamento político reinante, afirmava que a liberdade do indivíduo termina onde começa a atividade estatal. A intervenção do Estado, para esse ardoroso liberalista, por menor que fôsse, mesmo legítima e necessária, era considerada atentado à dignidade do cidadão e ataque direto à liberdade individual. Eis as suas palavras textuais, comentando o projeto do montepio obrigatório:

"Ataque à liberdade. O projeto institui a tutela do Estado sobre o indivíduo e a família, dando-lhe intervenção em matéria que não é de sua alçada. O Estado não tem o direito de erigir-se em curador do cidadão, salvo os casos especiais previstos no código, e obrigá-lo a reservar uma certa quantia dos seus vencimentos para que ele acautele o próprio futuro ou da sua família. Equivale isto a fazer do Estado o administrador do que não lhe pertence" (10).

No Senado, a comissão encarregada de estudar esse projeto de lei não era menos oposicionista do que o Sr. MIGUEL LEMOS, quando declarava que o montepio obrigatório "é uma violência social. É um atentado ao lar; é um insulto aos chefes de família". A Comissão alegava ainda que o projeto não devia merecer a aprovação do Senado, porque não era justo desamparar os proletários e proteger apenas uma pequena classe de trabalhadores, quando aqueles eram muito mais necessitados do que estes.

Outras instituições de montepio, de menor envergadura, foram projetadas ou instituídas, como o Montepio Popular em 1876, da Sociedade Protetora dos Empregados Públicos; o projeto de montepio para os operários do Arsenal de Marinha da Côrte, em 1882, regulamentado posteriormente em 1886; o projeto de montepio para os operários do Arsenal de Guerra, em 1883; a caixa de socorro para o pessoal de cada uma das estradas de ferro do Estado (lei n.º 3.397, de 24-11-1888); o "fundo e pensões" para o pessoal de Oficina da Imprensa Nacional (Decreto n.º 3.397, de 24-11, de 1888); o Montepio Obrigatório dos Empregados da Fazenda (Decreto n.º 942-A, de 31-10, de 1890), e muitos outros. O montepio obrigatório da Fazenda foi mais tarde estendido a todo o funcionalismo civil da União.

(8) ZACARIAS DE GOES E VASCONCELOS — *Legislação dos Estabelecimentos de Caridade* — Rio, 1880.

(9) SIZENANDO NABUCO — *Montepio Geral* — Rio, 1884.

(10) MIGUEL LEMOS e R. TEIXEIRA MENDES — *Breves razões contra o montepio obrigatório* — Rio, 1885.



As organizações até aqui estudadas não eram, propriamente, instituições de previdência social, pois apenas abrangiam, na maior parte dos casos, pequeno número de servidores do Estado e em condições bastante precárias, ficando a grande massa de trabalhadores particulares sem o devido amparo social.

Nos primórdios da nossa vida republicana, conforme acentua o ilustre presidente do I.A.P.E. T.C. em recente trabalho (11), não se podia pensar em legislação trabalhista ou previdência; predominavam no país, até pouco tempo, o trabalho agrícola e o braço escravo. Só mais tarde, com o movimento da industrialização verificado logo após a Grande Guerra, e, em consequência, o espantoso crescimento das classes trabalhistas, começaram a merecer tratamento mais objetivo as questões de assistência e previdência social. Foram, sem dúvida, o número elevado e crescente de acidentes de trabalho e as precárias condições do operariado que, afinal, despertaram a atenção de nossos legisladores para essas relevantes questões sociais. Já de muito elas reclamavam soluções mais satisfatórias, mais objetivas, que aproveitassem à grande massa dos trabalhadores nacionais.

Além dessas tímidas tentativas individuais, foram debatidos na Câmara dos Deputados e no Senado importantes projetos de lei referentes a previdência social e questões trabalhistas em geral.

Assim, MEDEIROS E ALBUQUERQUE apresenta em 1904 um projeto de lei (n.º 169) dispondo “sobre os acidentes ocorridos a operários no exercício de suas profissões e a respectiva indenização”.

Era considerada como “operário” qualquer pessoa que servisse nas explorações industriais de pedreiras, caieiras, trabalhos de construção, construções navais e de assentamento de estradas de ferro, carga e descarga de mercadorias, serviços de minas, pessoal assalariado de teatros, etc. As suas disposições eram extensivas a todos os trabalhadores de sociedades ou firmas individuais particulares, da União, dos Estados e dos Municípios. Levado à consideração da Comissão de Legislação e Justiça, aí permaneceu o projeto até o ano de 1908, conforme nos adianta GRACCHO CARDOSO: “o referido projeto dormitava há quatro longos anos na Comis-

são respectiva, fazendo as delícias das traças e jamais amadurecido para as honras do debate” (12).

Esse ilustre deputado apresenta então, em 22 de agosto de 1908, projeto reiterando a iniciativa de MEDEIROS E ALBUQUERQUE. A sua finalidade essencial era “regular os acidentes de trabalho, sob o ponto de vista do risco profissional”. O projeto, que recebeu o n.º 273, determinava que todo acidente seguido de morte ou incapacidade para o trabalho fôsse suscetível de indenização pecuniária em benefício da vítima ou de seus representantes, pelo dano causado. GRACCHO CARDOSO dizia ainda que a questão dos acidentes era inevitável e portanto deveria receber a proteção do Estado, pois desde que o trabalho se desenvolva, desde que as indústrias progridam e as máquinas se aperfeiçoem, os acidentes tendem a multiplicar-se. O risco profissional, segundo a sua opinião, deveria “ser previsto pelo custo de produção como elemento normal do preço da venda e assim, em última análise, ser pôsto a cargo do consumidor”.

No mesmo ano outro projeto (n.º 337) é submetido à consideração da Câmara. Trata-se do trabalho do Deputado WENCESLAU ESCOBAR, um pouco mais conciso do que os precedentes no que se refere às vantagens concedidas a vítimas acidentadas, à possibilidade de reversão das pensões para filhos menores quando o beneficiário contrair novamente matrimônio, e ainda concessão de salário integral para toda a vida do operário, quando o acidente provocar incapacidade permanente. Como os demais, regulava, principalmente, os acidentes de trabalho e a sua respectiva indenização. Era pensamento do autor criar uma instituição de seguro obrigatório para o operário, modelado no sistema de BISMARCK, mas circunstâncias outras fizeram-no desistir da idéia.

Na sessão de 25 de junho de 1915, o Senador ADOLFO GORDO submete à consideração de seus pares projeto de lei (n.º 5) com o “intuito de dar uma solução ao grave problema do acidente de trabalho”.

Esse projeto foi baseado no trabalho apresentado pelo Departamento do Trabalho do Estado de São Paulo, publicado em seu boletim n.º 11, de 1914. Inspirado na doutrina do risco profissio-

(11) HELVÉCIO XAVIER LOPES — *Evolução do seguro social* — in “R.S.P.”, julho de 1943, pág. 9.

(12) *Anais da Câmara dos Deputados*, vol. VI, 1908.



nal, o projeto compreende grandes títulos, determinando, em síntese :

a) Quais os acidentes e danos sofridos pelo operário que dariam lugar a uma reparação a cargo do patrão;

b) Quais os operários e aprendizes visados pela lei;

c) Quais as regras a serem observadas no caso de acidente e o prazo de prescrição da ação que cabe ao operário; e finalmente,

d) As concessões de auxílio às vítimas acidentadas e outras disposições acêrca das companhias de seguro, sindicatos profissionais, etc.

Aprovado pelo Senado, êsse projeto é enviado à Câmara dos Deputados.

A Comissão encarregada de estudá-lo, aproveitando os projetos e estudos até então realizados, elabora por sua vez, em 1916, outro projeto (número 284). Calçado nos projetos n.º 4-A, de 1912 da Câmara e n.º 5, do Senado, o novo substitutivo "estabelece o máximo de trabalho para os operários e determina as condições de salário, etc.. "Os seus dispositivos podem ser sintetizados nas seguintes regras gerais: jurisdição em todo o território nacional, regulamentação do trabalho industrial, estabelecimento do contrato de trabalho, duração de oito horas de trabalho diário e indenização no caso de acidente de trabalho.

Após diversas discussões, fortemente impulsionadas pelo Deputado MAURÍCIO DE LACERDA e o seu relator Sr. MAXIMILIANO DE FIGUEIREDO, volta novamente à Comissão de Legislação e Justiça que, em 1918, apresenta outro substitutivo a êsse projeto, recebendo o n.º 239.

E' criada uma Comissão Especial de Legislação Social para estudar e rever o projeto n.º 239. A Comissão, tendo por relator o insigne Deputado PRUDENTE DE MORAIS, envia finalmente à Câmara o seu trabalho, o qual, recebendo pequenas modificações em alguns artigos, é aprovado e transformado na lei n.º 3.724, de 15 de janeiro de 1919.

Em março do mesmo ano ligeiras alterações são introduzidas nessa lei geral de acidentes de trabalho, pelo Decreto n.º 13.493 e regulamento aprovado pelo de n.º 13.498.

A mencionada lei geral de acidentes de trabalho, conquanto amparasse o operariado nos casos de acidentes de trabalho apenas cobria riscos pro-

fissionais, deixando os riscos sociais ou seja aqueles provenientes de doenças, invalidez, velhice e outros, sem a solução que o caso merecia.

#### B) Fase de implantação

Só em 1923 é estabelecida, definitivamente, a Previdência Social. A lei n.º 4.682, de 24 de janeiro, conhecida também pela denominação de "Lei Elói Chaves", nome do autor do respectivo projeto, torna obrigatória, para as empresas de estrada de ferro, a constituição de Caixas de Aposentadoria e Pensões, para seus empregados. Podem ser assim sintetizadas as suas disposições fundamentais :

- I — Cria caixas de aposentadoria e pensões em cada uma das estradas de ferro do país;
- II — Dispõe sobre a formação de fundos das caixas, constituídos pelas contribuições dos empregados, das empresas e do Estado;
- III — Estabelece o socorro médico, fornecimento de medicamentos, auxílio-funeral, aposentadoria e pensões;
- IV — Assegura a estabilidade depois de 10 anos de efetivo exercício.

As contribuições a que se refere o item II são formadas, em partes *desiguais*, pela contribuição mensal dos empregados, correspondente a 3 % dos respectivos vencimentos; contribuição anual da empresa, correspondente a 1 % da sua renda bruta; e a que produzir a majoração imposta pelo Estado, da taxa de 1 % sobre as tarifas das estradas de ferro.

Dada a natural imperfeição dessa primeira lei, foi a mesma substituída em 1926 pela de n.º 5.109, de 20 de dezembro, que estendeu o benefício das Caixas de Aposentadoria e Pensões às empresas de navegação marítima e fluvial e às de exploração de portos pertencentes à União, aos Estados, aos Municípios e particulares.

Já funcionavam àquela época nada menos de 33 caixas. O Conselho Nacional do Trabalho, criado pelo Decreto n.º 16.027, em 30 de abril de 1923, de conformidade com a nova lei, passa a supervisionar todas as Caixas de Aposentadoria e Pensões, atribuindo essa mantida até hoje por êsse importante órgão do Ministério do Trabalho.



Os anais da Câmara registam em 1927 o projeto de lei n.º 159, subscrito pelo Deputado AGAMEMNON MAGALHÃES, das Comissões de Legislação Social e de Finanças, que dispõe sobre a contribuição obrigatória dos patrões ou empresas para organização de caixas de assistência, destinadas às classes obreiras do país para a concessão de auxílios mútuos, nos casos de moléstia, invalidez, maternidade, velhice ou morte. Estabelece ainda, entre outras, o limite máximo de 5 % para contribuição do associado, a igualdade de contribuição entre o empregado e o empregador, e a subvenção do Governo Federal, na importância de 20 % sobre os seguros pagos aos associados. Na justificação desse projeto, o ilustre deputado pernambucano acrescenta que “criando a assistência social, ainda sob a forma facultativa ou o sistema de liberdade subsidiária”, nada mais fazia do que preparar o ambiente brasileiro para a obrigatoriedade do seguro.

Em fins de 1928 (11 de outubro), dois outros decretos dão regulamentação legal às Caixas de Aposentadoria e Pensões dos Portuários e Ferroviários.

Finalizando este período citaremos o projeto n.º 362, da autoria do Sr. VIRIATO CORRÊA, visando criar a Carteira Social de Amparo e Aposentadoria das Classes Proletárias, projeto que não logrou êxito devido talvez à carência de orientação técnica.

## 2.º PERÍODO

O segundo período começa em 1930, quando, pelo Decreto n.º 19.433, de 26 de novembro, é criada uma Secretaria de Estado, com a denominação de Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, destinada a tratar das questões sociais.

Apesar de o Brasil ter aderido ao Bureau internacional do Trabalho havia mais de 10 anos, quase nenhum valor prático apreciável se havia colhido desse fato, em prol dos trabalhadores nacionais.

“Trinta e uma convenções já havia votado então a Assembléia de Genebra e, mau grado a obrigação de serem enviados, no prazo máximo de um ano, os projetos de convenções citados pela Conferência Internacional do Trabalho à autoridade nacional incumbida da ratificação dos tratados, sucedia estranhamente que apenas seis dessas convenções haviam chegado ao Congresso Nacional do nosso país, muito

embora delas fôsse particular partícipe o Brasil”.  
“E dessas seis convenções, nem uma só havia tido ainda andamento em nosso parlamento” (13).

Vem então, o Ministério do Trabalho, tornar realidade, desde logo, grande parte dessas convenções, instituindo a obrigação de concessão de férias anuais remuneradas aos empregados do comércio em geral, dos bancos, das instituições de assistência privada, etc., estabelecendo condições especiais do trabalho de mulheres e menores, a higienização dos locais de trabalho e muitas outras questões de assistência social; e ampliando, de maneira mais racional e utilitária para o operariado, o campo de ação de seguro social.

O início desse período assinala o lançamento de mais uma pedra para construção do monumento de hoje, que é a nossa legislação trabalhista e, em futuro bem próximo, a assistência e previdência social em toda a sua plenitude.

Acentuamos, linhas atrás, que o Decreto n.º 5.109, de 1926, só atendia aos empregados em empresas de navegação marítima e fluvial e às explorações de portos, ficando os demais prejudicados pela legislação do trabalho. Um dos primeiros atos do Governo Provisório foi estender pelo Decreto número 19.497, de 17 de dezembro de 1930, o regime de caixas de aposentadoria e pensões ao pessoal dos serviços de força, luz, bondes, telefones, a cargo da União, dos Estados, dos Municípios e de particulares.

Ampliando ainda mais o campo de ação da previdência social, o Decreto n.º 20.465, de 1 de outubro de 1931, consolida e reforma toda a legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões, determinando no art. 1.º:

“Os serviços públicos de transporte, de luz, força, telégrafos, telefones, portos, água, esgotos ou outros que venham a ser considerados como tais, quando explorados diretamente pela União, pelos Estados, Municípios ou por empresas, agrupamentos de empresas particulares, terão, obrigatoriamente, para os empregados de diferentes classes ou categorias, Caixas de Aposentadoria e Pensões, com personalidade jurídica, regida pelas disposições desta lei e diretamente subordinadas ao Conselho Nacional do Trabalho”.

(13) *Dez anos de Legislação Social* — M.T.I.C., Rio 1940, pág. IX.



Mais adiante, são discriminadas as fontes de renda, observando-se dentre elas a contribuição dos associados (variável de 3 a 8 % dos vencimentos), e das empresas (correspondente a 1 ½ % da sua renda bruta, mas que não seria inferior ao produto das contribuições dos associados) e a do Estado, constituída pelo aumento das tarifas, taxas ou preço dos serviços explorados pela empresa, e cujo produto não será inferior à contribuição desta.

A contribuição do Estado é denominada "quota de previdência".

Muitas outras disposições contém esse importante decreto : maneira de calcular essas contribuições, aplicação das mesmas, obrigações das caixas e sua administração, etc.

Legislação posterior veio modificar esse decreto em pontos secundários : os Decretos n.º 20.081, de 24 de fevereiro, e n.º 22.096, de 16 de novembro, ambos de 1932, estendem os seus dispositivos aos serviços de mineração em geral. Em 27 de abril do mesmo ano, o Decreto n.º 21.330 dá regulamentação à Caixa de Aposentadoria e Pensões da Imprensa Nacional.

Apesar de regulamentadas as Caixas, grande número de assalariados continuava desamparado, pois essas não abrangiam todas as classes trabalhistas e algumas não dispunham dos recursos necessários para levar a cabo os seus vultosos compromissos. Abandonando a técnica até então seguida, o Governo resolve agrupar os empregados não mais em caixas, mas em grandes institutos, reunindo certos ramos profissionais, de funções específicas ou assemelhadas.

Surgem assim os grandes Institutos de Aposentadoria e Pensões :

Em 1933 — O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos — Decreto n.º 22.872, de 29-6-1933.

Em 1934 — O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas — Decreto n.º 24.274, de 22-5-1934.

Em 1934 — O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes — Decreto n.º 24.273, de 22-5-1934.

Em 1934 — O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários — Decreto n.º 24.615, de 9-7-1934.

Em 1936 — O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — Decreto n.º 367, de 31-12-1936.

Em 1938 — O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado — Decreto número 288, de 23-2-1938.

Em 1939 — O Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva — Decreto-lei n.º 1.355, de 9-6-1939.

Como vimos, a Constituição de 16 de julho de 1934 põe termo à disparidade de contribuição entre o empregado, o empregador e a União, tornando-as rigorosamente iguais entre si.

A Lei n.º 159, de 30 de dezembro de 1935, regulamentada pelo Decreto n.º 890, de 9 de junho de 1936, dá execução ao dispositivo constitucional e cria a Taxa de Previdência Social, destinada a cobrir a importância devida ao Instituto dos Comerciantes, em virtude do compromisso assumido entre a União e o mesmo Instituto. Essa taxa é constituída pelo produto arrecadado nas Alfândegas, proveniente de 2 % sobre o pagamento, qualquer que seja a sua modalidade, de artigos importados do exterior.

A Constituição de 1937, assegura a instituição do seguro de velhice, de invalidez, de vida, e para os casos de acidentes de trabalho; e o Decreto-lei n.º 627, de 18 de agosto de 1938, completado pelos de n.º 720, de 21-9-1938, e n.º 1.129, de 2-3, de 1939, expõe mais concisamente as atribuições de cada instituto, definindo os associados dos mesmos e das caixas, terminando, assim, a história da implantação da Previdência Social no Brasil.

Dêse modo, podemos concluir que a nossa moderna Previdência Social nada mais é que a consolidação de práticas e princípios longínquos, sedimentados através dos tempos e cujas origens remontam às últimas décadas do século XVIII.



# Recrutamento e mercado de trabalho

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

*Técnico de Administração*

## I

A perfeição dos mercados de trabalho depende do grau em que forem asseguradas as seguintes condições :

1. homogeneidade ou estandardização do trabalho, de sorte a não haver preferência por determinados empregadores ou por determinados empregados ;
2. padronização de salários ;
3. diluição da procura e da oferta da mão de obra, de modo que os choques dos interesses em jogo sejam os mais restritos possíveis e careçam do vigor necessário para afetar profundamente o mercado de trabalho ;
4. divulgação dos dados necessários para que os interessados possam manter-se sempre a par das oportunidades que se apresentam à oferta e à procura de mão de obra ;
5. garantia, a todos os interessados, de igualdade de acesso ao mercado de trabalho ;
6. cooperação ao invés de discórdia entre os interessados.

### 1. CONCEITO DE RECRUTAMENTO

O RECRUTAMENTO é uma das funções da administração de pessoal e tem por objetivo revelar ou criar, manter ou desenvolver bons mercados de trabalho.

MOSHER e KINGSLEY exprimem, em última análise, a mesma idéia, dizendo que

*"The goal of recruiting activities is the production of an adequate number of qualified applicants for employment"* (1).

(1) *Public Personnel Administration* — pág. 138 — Harper & Brothers — New York — 1941.

### 2. CONCEITO DE MERCADO DE TRABALHO

A expressão mercado de trabalho designa : 1) o complexo das condições de oferta em relação às de procura de mão de obra ; 2) a massa de indivíduos que procuram colocação para o seu trabalho ; 3) as fontes donde provêm tais indivíduos ; e 4) as oportunidades de colocação da mão de obra.

A segunda aceção é a mais objetiva de todas e a que melhor convém a um estudo como o que temos em vista empreender.

Não nos esqueçamos de que — se do ponto de vista teórico o recrutamento pode encarar o mercado de trabalho em termos gerais, sem distinguir as diversas profissões e, dentro destas, os vários ramos de especialização, — do ponto de vista prático, porém, não pode fugir a uma tal distinção.

Apenas teoricamente podemos falar em *mercado de trabalho para o serviço público*, confundindo nessa expressão atividades que, do ponto de vista social e técnico, envolvem problemas peculiares, irredutíveis a um tratamento em comum. Praticamente, o certo seria falar em *mercado de trabalho para a carreira de datiloscopista*, *mercado de trabalho para a carreira de datilógrafo* e assim por diante.

### 3. CLASSIFICAÇÃO DOS MERCADOS DE TRABALHO

Para os aspectos práticos do recrutamento, os mercados de trabalho podem ser classificados em :

- a) preexistentes ou não preexistentes,
- b) livres ou dirigidos,
- c) qualificados ou não qualificados,
- d) grandes ou pequenos,



- e) permanentes ou transitórios,
- f) estáveis ou instáveis,
- g) muito explorados ou pouco explorados,
- h) de grande capacidade de renovação ou de pequena capacidade de renovação.

Muitas vezes o que interessa desde logo é saber se o mercado de trabalho é preexistente ou não, isto é, se ele já está ou não constituído ao tempo em que a procura da mão de obra se manifesta. Numa indagação desse gênero repousam a definição de rumos e a escolha dos meios da política de recrutamento a ser implantada.

A preexistência dos mercados de trabalho foi um dos temas a que dedicou especial atenção o *Occupational Research Program of the United States Employment Service*, quando, em 1940, por solicitação do *War Department*, encetou o estudo das possibilidades de suprimento de pessoal às indústrias e às forças armadas.

O mercado de trabalho pode ser livre, não estar sujeito a regulamentação, mas pode, por outro lado, ser objeto de intervenção normativa por parte dos poderes públicos, das organizações profissionais etc. O número de mercados livres decresceu notavelmente nestes últimos tempos, devido à atitude do poder público em relação aos problemas sociais e econômicos; apesar disso, ou talvez por isso, a matéria é digna do maior interesse.

Vêzes há em que o que se deve indagar é se o mercado de trabalho está ou não em condições de oferecer os padrões profissionais que interessam aos empregadores, por outros termos, se ele é ou não qualificado.

Mais tarde, quando retomarmos esse assunto, mostraremos que um dos mais áduos problemas do recrutamento é o de ajustar, do ponto de vista qualitativo, a oferta e a procura de mão de obra.

Em certas ocasiões — e é o que sucede quando as necessidades da mão de obra se apresentam em grande escala — nossas atenções se devem voltar para o aspecto quantitativo do mercado de traba-

lho. Será este último grande ou pequeno? Em outras palavras: estará ele em condições de fornecer o contingente de trabalhadores necessários para suprir as necessidades da procura de mão de obra?

No serviço público brasileiro uma interrogação desse gênero se reveste de particular significação, em relação a determinadas carreiras, v.g., Químico, Engenheiro, Biologista, Desenhista etc. . .

Há mercados de trabalho que se constituem com caráter de permanência; outros, ao contrário, se constituem para desaparecer pouco depois.

Os mercados transitórios tanto podem resultar da improvisação de certas empresas sem possibilidades de vida longa, como podem resultar de transformações das formas de exploração econômica.

Sabe-se, por exemplo, que certas indústrias recentemente instaladas sobre a base do trabalho manual foram rapidamente mecanizadas, resultando daí o desaparecimento de mercados de trabalho já constituídos: 1) pela impossibilidade de aproveitá-los sob as novas condições e 2) pelo emprego da mão de obra respectiva em outras atividades.

Do ponto de vista de sua estabilidade, os mercados de trabalho abrem ao recrutamento um vasto campo de estudo, observações e providências de vária ordem.

Especialmente quando a procura da mão de obra se apresenta em fluxo contínuo e uniforme, a estabilização do mercado de trabalho se torna indispensável. Ademais, um mercado de trabalho tanto quanto possível estável constitui por si só um valioso elemento para certas previsões de ordem econômica, financeira e organizacional.

Há mercados de trabalho muito explorados e outros pouco explorados. Como ressalta logo à primeira vista, a atitude do recrutamento não pode ser a mesma nos dois casos. A diversidade dos problemas a resolver impõe diferentes orientações e reclama diferentes instrumentos, se trata, por



exemplo, de evitar o esgotamento iminente do mercado de trabalho ou se, pelo contrário, o que se tem em vista é manter dentro de determinados limites e sob certas condições de controle a exploração do referido mercado.

Este problema é fronteiro a outro não menos digno de apreço, qual seja o do estudo dos mercados de trabalho do ponto de vista de sua capacidade de renovação.

Embora o assunto ainda venha a ser focalizado em outros trechos destas notas, vale observar que quanto mais qualificado é o trabalho menor a capacidade de renovação do respectivo mercado.

A situação dos mercados de trabalho é influenciada por diversos fatores, dentre os quais merecem ser destacados os seguintes:

1. o meio físico;
2. o volume e a composição da população;
3. o estado geral da economia e das indústrias;
4. a capacidade dos centros de formação e treinamento de trabalhadores;
5. as atitudes e preconceitos sociais em relação ao trabalho; e
6. os sistemas de remuneração.

*(Continua no próximo número)*



# A carreira do magistério nas Faculdades de Medicina

(Sugestões e ante-projeto) (\*)

JOÃO DE ALBUQUERQUE

Docente na Faculdade Nacional de Medicina

## INTRODUÇÃO

A CARREIRA do magistério é medida que se impõe. Com sua instituição, não veremos elementos, sem dúvida competentes, porém afastados do magistério e que exercem atividades em outros setores, candidatarem-se ao concurso e fazerem a aprendizagem do magistério já no exercício da disciplina.

Sem a constituição da carreira, observamos as tendências vocacionais para o magistério subordinadas ao arbítrio individual do próprio interessado e postas a prova, a julgamento, a medida, a especulação, apenas no pequeno lapso de quinze ou vinte dias. Tudo isso, ainda, sujeito ao fator sorte ou oportunidade.

Com a carreira do magistério, veremos elementos de atividades didáticas contínuas, de determinada disciplina, concorrendo ao concurso de cátedra correspondente.

Veremos elementos já formados no magistério, e familiarizados com os segredos da disciplina, candidatarem-se ao exercício da cátedra.

Presenciaremos a vocação, as tendências para o magistério, gradativamente apuradas e selecionadas durante um período longo e necessário.

No trabalho, justificamos a necessidade de serem estabelecidos dois tipos de servidores: extranumerários mensalistas e funcionários. Mensalistas serão os auxiliares acadêmicos e os médicos estagiários, correspondendo respectivamente às referências IV e XVII. Funcionários de carreira serão os auxilia-

res de ensino, o professor adjunto e o professor catedrático, classificados de L a P (1).

A retribuição material desses elementos do magistério não foi estabelecida de modo arbitrário e desconexo: do mínimo recomendado e exigido pelas reivindicações econômicas estabelecidas ultimamente pela classe médica, isto é, 30 cruzeiros por hora de trabalho para os iniciantes, até o máximo de 93 cruzeiros por hora de trabalho, que sugerimos para os catedráticos.

De mais a mais, estas cotas atribuídas aos elementos do magistério acham-se dentro das normas estatutárias para os vários cursos previstos no Estatuto dos Funcionários.

Assim, sugerimos as seguintes remunerações:

2.º Assistente — 18 horas semanais a 30 cruzeiros por hora: 2.600 cruzeiros mensais;

1.º Assistente — 18 horas semanais a 41 cruzeiros por hora: 3.000 cruzeiros mensais;

Professor auxiliar — 18 horas semanais a 48 cruzeiros por hora: 3.500 cruzeiros mensais;

Professor adjunto — 12 horas semanais a 83 cruzeiros por hora: 4.000 cruzeiros mensais;

Professor catedrático — 12 horas semanais a 93 cruzeiros por hora: 4.500 cruzeiros mensais.

(1) Referência IV .....	Cr\$ 400,00
Referência XVII .....	Cr\$ 1.300,00
Padrão L .....	Cr\$ 2.600,00
Padrão M .....	Cr\$ 3.000,00
Padrão N .....	Cr\$ 3.500,00
Padrão O .....	Cr\$ 4.000,00
Padrão P .....	Cr\$ 4.500,00

(\*) A maneira de nossa exposição visa mais a uma melhor sistematização do assunto do que, propriamente, à redação de um projeto de lei.



Não estaria fora de cogitações estabelecer-se a exigência do regimento interno da Faculdade: perda da estabilidade e possibilidade de exoneração quando o catedrático se torne improdutivo e não realize pesquisas científicas durante um período de seis a dez anos.

#### A DOCÊNCIA LIVRE E O ENSINO

A livre docência sempre foi e continua a ser universalmente considerada uma das instituições de maior significação e utilidade para a eficiência do ensino, com um sentido nitidamente moralizador.

No Brasil, a docência livre, pelo Decreto n.º 8 659, de 5 de abril de 1911, sofreu sua primeira regulamentação. Ela obedeceu aos moldes da orientação germânica, cujos princípios foram estabelecidos no primeiro congresso de professores universitários, reunido na cidade de Salzburg em setembro de 1907.

"Dentre as conclusões aprovadas destacam-se os seguintes itens:

1.º) Aos professores extraordinários e docentes livres, deve ser concedida e garantida, quanto preciso, sem pusilanimidade, a posição que lhes compete como membro das congregações de professores das altas escolas.

2.º) Deve-se procurar obter que sejam concedidas, *ad personam*, cadeiras extranumerárias e remuneradas a docentes livres e professores, mediante ordenados e estipêndios, mantendo os docentes dentro da carreira do magistério".

Entretanto o art. 17 da Lei 8 659 assim determina: "Os livres docentes não serão estipendiados pelo governo, mas receberão na tesouraria do Instituto, as taxas de frequência dos alunos matriculados no seu curso, deduzida a respectiva percentagem para a Faculdade. Mesmo assim, a "classe dos docentes livres transformou-se num viveiro indispensável à formação criteriosa de futuros professores".

A emulação que provoca, pela competição leal no campo do mérito e da capacidade, repercute no próprio docente, submetendo o professorado ao julgamento objetivo da mocidade estudiosa, sempre imparcial e idealista nos seus pronunciamentos.

Em nosso meio, a livre docência produziu sempre os melhores resultados, que nunca permitiram

controvérsia, quanto à excelência da instituição. Tanto é assim, que o D. A. S. P., o órgão mais elevado da nossa organização administrativa, pronunciou-se dêsse modo:

"Esse é o aspecto legal que o assunto comporta e se encararmos, então, pelo lado didático, tendo em vista as provas públicas para a conquista do título, não podemos deixar de reconhecer a vantagem que a instituição da livre docência oferece à eficiência do ensino, por muitos motivos". (Proc. n.º 5 247/38 — In *Jurisprudência Administrativa* — 1.º vol., pág. 6).

PHILADELPHO DE AZEVEDO, Ministro do Supremo Tribunal Federal, em entrevista concedida a "A Noite", publicada em 3-5-44 assim opinou:

"Para o perfeito funcionamento do sistema de formação de mestre, por concurso de títulos ou de iniciativa no convite das congregações, seria conveniente ainda encontrar uma fórmula de restauração em termos, da livre docência, que o exagêro do princípio da desacumulação de cargos praticamente destruiu.

Não se improvisa um professor, ainda que se trate de um sábio — é preciso, ao revés, que se enseje um campo de experiência didática... destacando-se os que apenas sabem dos que sabem e podem transmitir seu saber".

Observa-se, assim, quão inspirado estava o grande educador, o então Ministro da Educação e Saúde, Sr. FRANCISCO CAMPOS quando apresentou ao Exmo. Sr. Chefe do Governo Provisório, em 1931 a "*Organização Universitária Brasileira*":

"O ensino no Brasil é um ensino sem professores, isto é, em que os professores criam a si mesmos e toda nossa cultura é auto-didática. Faltam-lhes os largos e profundos quadros tradicionais da cultura nos quais se processam continuamente a rotação e a renovação dos valores didáticos de maneira a constituir, para o ensino superior e secundário, um padrão, cujas exigências de crescimento e de aperfeiçoamento se desenvolvem em linhas ascendentes".

Pelo art. 72 do referido estatuto a "docência livre destina-se a ampliar em cursos equiparados a capacidade didática dos Institutos Universitários e a concorrer pelo tirocínio do magistério para a formação de um corpo de professores".

Os legisladores da Lei 8 659 demonstraram a grande capacidade de apreensão e de conhecimento do nosso meio, quando determinaram que os docentes seriam escolhidos pelos alunos, porém, não



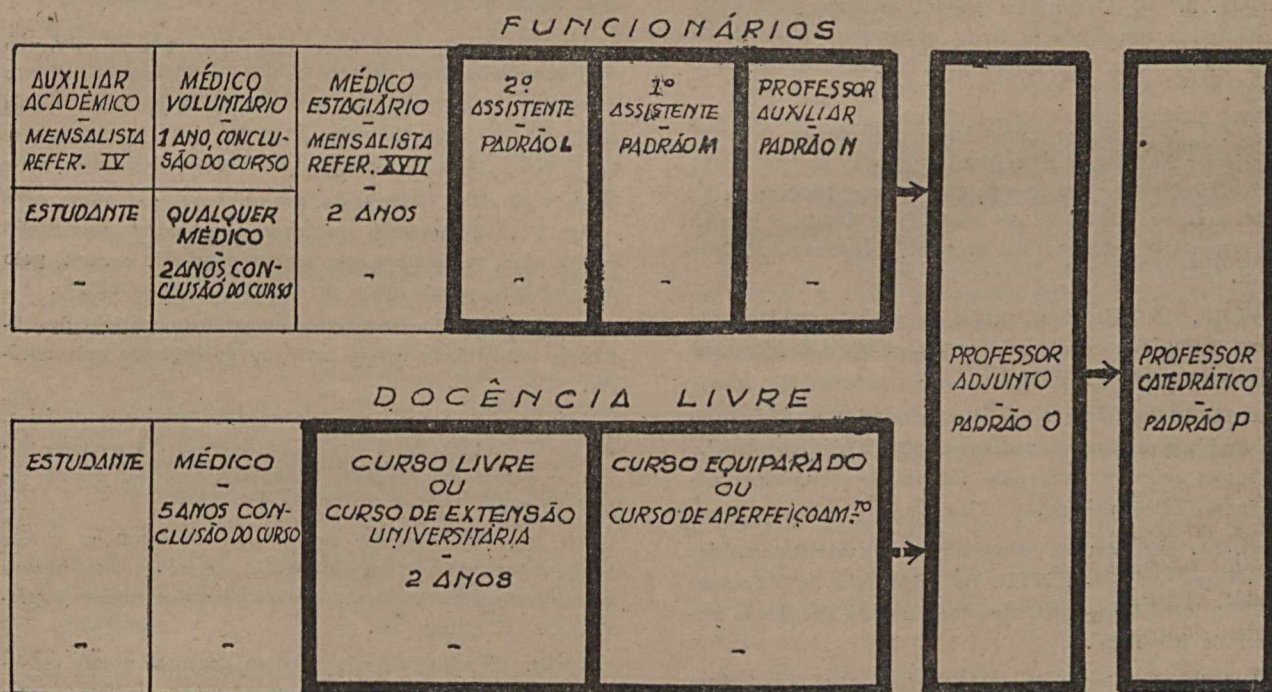
seriam estipendiados pelo governo. Aliás, o D. A. S. P. já salientou o

“desinteresse do docente pelo magistério, pela supressão do estímulo que reside exatamente na retribuição baseada no número de alunos, o que os coloca na dependência da livre escolha dos discentes, escolha essa que, por sua vez, se apóia na eficiência dos cursos ministrados”. (*Jurisprudência Administrativa* — 3.º vol., pág. 122/155).

Expedindo-se uma lei em que se declarasse que o trabalho dos livres docentes seria retribuído com o pagamento de honorários, na forma do item VI do art. 103 do Estatuto dos Funcionários, ressuscitar-se-ia a docência livre “que o exagêro do princípio da desacumulação de cargos praticamente destruiu”.

A docência livre, nos moldes apontados, além de constituir um “viveiro indispensável à formação criteriosa de futuros professores”, constituiria um estímulo ao professorado, facilitaria as tendências vocacionais dos alunos e baniria o ensino “verbalístico e ortodoxo”.

Por seu turno, os elementos do magistério com sua situação definida, atuando paralelamente, em emulação recíproca, constituiriam fatores positivos e inestimáveis para a eficiência do ensino.



#### CAPÍTULO I

##### Do corpo docente e dos cursos

Art. 1.º O corpo docente da Faculdade Nacional de Medicina será constituído de:

- a) Professor Catedrático;
- b) Professor Adjunto;
- c) Auxiliares de ensino;
- d) Professor Contratado (eventualmente);
- e) Técnicos especializados (eventualmente);
- f) Docentes Livres.

Art. 2.º O Professor Catedrático será o orientador e o supervisor do ensino e das realizações de pesquisas e trabalhos de interesse do ensino ou da ciência.

Art. 3.º O cargo de Professor Catedrático será o último da carreira e sua seleção será feita como preceitua o Art. 100 do Capítulo IV.

Art. 4.º Os Professores Catedráticos serão obrigados a prestar, pelo menos, doze horas semanais de serviço.

Art. 5.º A seleção para o cargo de Professor Adjunto será feita como preceitua o Art. 97 do Capítulo IV.

Art. 6.º Os Professores Adjuntos serão obrigados a prestar, pelo menos, doze horas semanais de serviço.

Art. 7.º São considerados auxiliares de ensino os que cooperam com os professores e com os docentes livres na realização, respectivamente, dos cursos normais e equiparados ou na prática de pesquisas originais, nos domínios de qualquer das disciplinas universitárias, e serão das seguintes categorias:

- a) Chefe de clínica ou de disciplina;
- b) Professor Auxiliar;



- c) Assistente;
- d) Assistente Auxiliar;
- e) Médicos estagiários;
- f) Auxiliares Acadêmicos;
- g) Técnicos especializados, de acordo com a natureza peculiar da disciplina e dos misteres que lhes serão atribuídos;
- h) Docentes Livres (eventualmente);
- i) Professor Contratado (eventualmente).

Art. 8.º Os chefes de disciplina serão da imediata confiança do Professor Catedrático e sua permanência no cargo dêle ficará dependendo.

Parág. 1.º O Chefe de disciplina será um docente que perceberá uma gratificação de quinhentos cruzeiros mensais.

Parág. 2.º O Catedrático poderá escolher para chefe de disciplina um Docente livre, assistente, ou outro da especialidade, fora dos quadros dos auxiliares do curso normal.

Art. 9.º O Professor Catedrático, o Professor Adjunto, o Professor Auxiliar, o 1.º Assistente e o 2.º Assistente são funcionários de carreira, compreendidos nos padrões P, O, N, M, e L, do Ministério de Educação e Saúde, e lotados nas respectivas cadeiras da Faculdade Nacional de Medicina.

Art. 10. A seleção e promoção desses auxiliares de ensino serão feitas de acordo com as normas e princípios estabelecidos nos capítulos IV e V.

Art. 11. Poderão ser médicos estagiários os assistentes voluntários com mais de um ano de frequência na cadeira, ou outros médicos com, pelo menos, dois anos de conclusão do curso médico.

Art. 12. Os médicos estagiários serão extranumerários mensalistas, referência XVII, do Ministério de Educação e Saúde, lotados nas respectivas cadeiras da Faculdade Nacional de Medicina.

Art. 13. A seleção dos médicos estagiários será feita de acordo com o Art. 83 do Capítulo IV.

Art. 14. Auxiliar acadêmico de determinada série será o aluno matriculado nessa série ou em série superior, extranumerário mensalista, referência IV, do M.E.S., lotado na F.N.M.

Parág. 1.º Auxiliar acadêmico das diversas clínicas será, preferentemente, o aluno matriculado na 4.ª ou 5.ª série médica.

Art. 15. A seleção dos auxiliares acadêmicos será feita de acordo com o Art. 81 do Capítulo IV.

Art. 16. Com a conclusão do curso médico, o auxiliar acadêmico perderá automaticamente o cargo.

Art. 17. Técnicos especializados serão médicos ou não, especializados, admitidos por contrato bi-lateral, necessários às cadeiras, para executar trabalho especializado, demorado e metódico, com horário conveniente e especificado pelo Catedrático.

Art. 18. O horário de trabalho dos auxiliares de ensino será submetido à aprovação do C.T.A. pelo Catedrático da cadeira.

Parág. 1.º Nas cadeiras de clínica, o tempo de serviço dos auxiliares de ensino será de dezoito horas semanais, não computadas as horas extraordinárias dos dias feriados, santificados e dos domingos.

Parág. 2.º Nas demais cadeiras, o tempo de serviço dos auxiliares de ensino será de vinte e quatro horas semanais.

Parág. 3.º Fazem exceção o professor contratado, o docente livre, quando em colaboração com o Catedrático, e os auxiliares acadêmicos, cujo horário será de doze horas semanais de serviço.

Art. 19. A concessão do título de docente livre exigirá do candidato a demonstração, por um concurso de títulos e de provas, de capacidade científica e técnica e de predados didáticos.

Art. 20. O concurso a que se refere o art. anterior, que é o mesmo exigido para a seleção de professor adjunto (Art. 97 do Capítulo IV), será realizado de dois em dois anos, na primeira quinzena de abril, devendo o período de inscrição encerrar-se em 15 de dezembro do ano anterior.

Art. 21. Só poderão concorrer ao concurso para a docência livre, os médicos que tenham concluído o curso, pelo menos, cinco anos antes da realização do concurso.

Art. 22. Os docentes livres iniciarão suas atividades didáticas ministrando cursos livres ou de extensão universitária.

Art. 23. Só depois de dois anos de atividade didática, na forma do Art. 22, é que os docentes livres poderão ministrar cursos equiparados, de aperfeiçoamento ou de especialização.

Art. 24. Os docentes livres que ministrarem cursos equiparados serão obrigatoriamente incluídos nas bancas examinadoras dos exames dos alunos ou dos concursos previstos no Capítulo IV.

Parág. 1.º Quando não existam docentes nestas condições, serão designados para a constituição de bancas examinadoras os docentes classificados em concurso de títulos e trabalhos realizado pelo Conselho Universitário, concurso este que deverá realizar-se no mês de janeiro.

Parág. 2.º A indicação do docente para bancas examinadoras obedecerá rigorosamente à classificação e seguirá o critério da rotatividade.

Parág. 3.º A indicação de docente livre que ministre curso equiparado, para fazer parte de banca examinadora de concursos previstos no Capítulo IV, será feita como determinam os parágrafos anteriores.

Art. 25. Os docentes livres terão um representante na Congregação e outro no C.T.A.

Parág. único. Os representantes dos docentes na Congregação e no C.T.A. serão escolhidos por eleição direta em uma assembléia constituída por docentes livres e para o período de um ano.

Art. 26. Os professores contratados poderão ser incumbidos da regência, por tempo determinado, do ensino



de qualquer disciplina da Faculdade, da cooperação com o professor catedrático, da realização dos cursos de aperfeiçoamento e de especialização ou ainda de execução e direção de pesquisas científicas.

Parág. 1.º O contrato de professores, nacionais e estrangeiros, será proposto ao Conselho Universitário pelo C.T.A. da Faculdade, mediante justificação ampla das vantagens didáticas que indiquem tal providência, e seguirá os trâmites da legislação em vigor.

Parág. 2.º As atribuições e vantagens conferidas ao professor contratado serão discriminadas no respectivo contrato.

Parág. 3.º A duração desses contratos será de um a três anos, podendo ser renovado, quando fôr de interesse para o ensino.

Art. 27. Em igualdade de condições, o docente livre terá preferência, sobre qualquer outro, para ser contratado professor.

Art. 28. O ensino médico será feito em cursos normais, equiparados, livres, de aperfeiçoamento e de especialização.

Art. 29. Os cursos normais são aqueles ministrados pelo Professor Catedrático, pelo Professor Adjunto, pelos Auxiliares de ensino e, eventualmente, pelos Professores Contratados e Docentes Livres.

Art. 30. Os cursos normais obedecerão a programa apresentado pelos Professores ao Diretor, até 15 de dezembro, e revisto pelo C.T.A.

Art. 31. O Catedrático, quando as conveniências didáticas o indicarem e concordar o C.T.A., poderá agregar, à respectiva cadeira, um ou mais docentes livres, aos quais serão cometidas funções idênticas às dos auxiliares de ensino e principalmente a execução de parte do programa oficial.

Parág. Único. Os docentes assim agregados terão vantagens idênticas aos docentes, quando em exercício de cursos equiparados.

Art. 32. Nas cadeiras básicas, 50 % dos alunos serão matriculados nos cursos normais e 50 % nos cursos equiparados.

Art. 33. Nas cadeiras de clínicas, serão matriculados nos cursos normais, em cada cadeira, no máximo 45 alunos; os demais serão matriculados em cursos equiparados.

Parág. Único. Os docentes livres, nesses cursos equiparados, terão, no máximo, 30 alunos e, no mínimo, 10 alunos.

Art. 34. A inscrição nos cursos normais e equiparados será feita na seção do expediente da Secretaria da Faculdade, devendo o estudante escolher o Professor ou o Docente Livre cujo curso quiser frequentar.

Parág. 1.º A inscrição nesses cursos será feita no período de matrículas, preenchendo o próprio candidato o boletim que lhe fôr entregue na secretaria.

Parág. 2.º O estudante que não satisfizer pessoalmente a essa formalidade, ou nos casos em que o número de docentes livres seja inferior às necessidades previstas nos

Arts. 32 e 33 e parág. único, será automática e equitativamente inscrito no curso normal ou em cursos equiparados com menor número de matrículas.

Parág. 3.º O estudante que pretender deixar o curso em que se tiver inscrito, somente poderá fazê-lo para o período letivo seguinte, devendo, nesse caso, requerer a transferência ao Diretor até o dia 20 de junho.

Parág. 4.º No caso de transferência prevista no parág. anterior, o atestado de frequência e o certificado de estágio serão passados em cada período letivo pelo respectivo professor ou docente livre.

Art. 35. Cursos equiparados são aqueles que seguem paralelamente os cursos normais e são ministrados pelos docentes livres.

Art. 36. Os cursos equiparados serão requeridos até 31 de janeiro de cada ano ao Diretor da Faculdade, cabendo ao Conselho Técnico aprovar os programas e a indicação de auxiliares, bem como regular o modo de funcionamento dos referidos cursos.

Art. 37. Os cursos equiparados serão realizados na Faculdade, quando as instalações o permitirem, a juízo do Conselho Técnico, ouvido o catedrático respectivo, ou fora do recinto da Faculdade, quando o docente livre dispuser de local e material suficientes para realizá-los com a eficiência devida.

Parág. 1.º Na impossibilidade das condições previstas no Art. 37, o curso equiparado deverá ser ministrado em serviços custeados ou subvencionados pelo Governo, mesmo que dêles não faça parte o docente livre pretendente a cursos equiparados ou a outros cursos, com exceção dos cursos privados.

Parág. 2.º O local e o horário desses cursos dependerão do C.T.A.

Art. 38. O docente livre que der curso equiparado em dependência da Faculdade ou em locais previstos no Parág. 1.º do Art. 37, assinará termo de responsabilidade relativo à indenização dos prejuízos materiais que eventualmente causar.

Art. 39. Ao docente livre na regência de cursos equiparados caberão quotas proporcionais ao número de alunos, ou honorários, como gratificação.

Parág. 1.º A quota por aluno inscrito será de 50 cruzeiros mensais.

Parág. 2.º Os honorários, como gratificação, atribuídos aos docentes serão de 50 cruzeiros por hora de aula, tanto teórica como prática, não devendo, entretanto, o número de horas de aulas ser superior a dezoito semanais (1).

Parág. 3.º Aos que regerem cursos equiparados de disciplinas que exijam dos estudantes trabalhos individuais de laboratório, será abonada, para compensar o material gasto em cada mês, uma gratificação equivalente à metade da remuneração mensal que lhe couber.

Art. 40. Os cursos equiparados obedecerão às linhas fundamentais dos cursos normais e deverão ser realizados

(1) Preferimos a remuneração do docente prevista no Parág. 2.º do Art. 39.



de côrdo com programa e horário previamente aprovados pelo C.T.A.

Art. 41. Os cursos equiparados, livres, de aperfeiçoamento ou de especialização poderão ser realizados na Faculdade ou fora dela.

Parág. Único. A autorização ao docente livre, para a realização desses cursos fora da Faculdade, só será concedida pelo C.T.A., após a verificação de que o docente dispõe dos elementos necessários à eficiência do ensino.

Art. 42. Cursos livres são aqueles de pequena duração, podendo iniciar e terminar em qualquer prazo, e ministrados por docentes livres.

Parág. Único. É vedada a execução de cursos livres e equiparados aos professores e auxiliares de ensino remunerados, embora sejam docentes livres.

Art. 43. Os cursos equiparados, livres, de aperfeiçoamento ou de especialização, serão requeridos ao Diretor, discutida a conveniência de sua execução pelo C.T.A., que decidirá da sua realização, aprovará os respectivos programas de aulas e trabalhos práticos e fundamentará convenientemente, quando negar.

Art. 44. Para a realização dos cursos livres, o professor da cadeira poderá fornecer, ao respectivo regente, mediante termo de responsabilidade, o material necessário.

Art. 45. Os cursos de aperfeiçoamento e de especialização podem ser ministrados pelos professores, docentes livres, ou por notabilidades nacionais ou estrangeiras, cabendo ao C.T.A. autorizar a sua realização, aprovar os respectivos horários, início e término de sua realização.

Art. 46. Os cursos de aperfeiçoamento e de especialização poderão ser realizados durante o ano letivo, sem prejuízo dos cursos normais e equiparados, ou durante o período de férias escolares.

Art. 47. Os auxiliares de ensino poderão colaborar na realização desses cursos de aperfeiçoamento e de especialização com os professores, docentes ou notabilidades nacionais ou estrangeiras, desde que o permita o professor catedrático.

Art. 48. Os cursos privados, remunerados ou não, mesmo fora do recinto da Faculdade, só serão considerados títulos para concurso ou outras vantagens, quando sejam previamente avisados ao Diretor da Faculdade.

Art. 49. Os docentes livres, no exercício do ensino, ficam sujeitos aos dispositivos regulamentares, referentes aos professores e aos que lhes forem aplicáveis.

Art. 50. Estes cursos, os de extensão universitária e os normais serão fiscalizados por um Conselho constituído por cinco membros, sendo dois auxiliares de ensino, dois docentes e um representante do Conselho Universitário, que atuará na qualidade de presidente.

Parág. 1.º Os dois auxiliares de ensino serão designados pela Congregação da Faculdade e os dois docentes pela Associação dos Docentes livres, ou, quando esta não existir, serão escolhidos por eleição em uma Assembléia dos docentes livres.

Parág. 2.º Esse Conselho para a fiscalização da frequência dos alunos dos cursos normais e equiparados e do ponto dos elementos do magistério contará com um corpo de servidores que serão os atuais inspetores de alunos da Faculdade, os quais ficarão subordinados ao referido Conselho.

Parág. 3.º Esse Conselho enviará às bancas examinadoras do concurso, um relatório circunstanciado da atividade e eficiência didática dos Docentes livres e dos elementos do corpo docente da Faculdade, candidatos a concurso.

Art. 51. Os membros do Conselho perceberão uma gratificação mensal de 350 cruzeiros para despesas de transporte.

Art. 52. Esse Conselho organizará seu regimento e respectivas atribuições.

## CAPÍTULO II

### *Das atribuições*

Art. 53. Ao Professor Catedrático competirá :

- a) a realização de aulas gerais ;
- b) a orientação do ensino e do aperfeiçoamento de seus auxiliares ;
- c) a realização de pesquisas e trabalhos de interesse do ensino ou da ciência ;
- d) a administração dos serviços da respectiva cadeira ;
- e) dirigir pessoalmente os trabalhos práticos ; submeter os alunos às provas parciais ou finais regulamentares, assinar os certificados de frequência e estágio ;
- f) solicitar, para a realização dos misteres da letra e e daqueles que julgue convenientes, o auxílio ou cooperação do Professor Adjunto ;
- g) apresentar, dentro dos 10 primeiros dias consecutivos aos períodos letivos, relatório circunstanciado sobre o ensino a seu cargo ;
- h) propor a nomeação e exoneração do chefe de clínica ou de disciplina do serviço sob sua direção ;
- i) comparecer diariamente aos serviços a seu cargo ;
- j) organizar os serviços de sua cadeira durante o período de férias ;
- k) tomar parte nas reuniões da Congregação e do Conselho Técnico Administrativo, quando deste fizer parte ;
- l) fazer parte obrigatoriamente das comissões examinadoras e de outras para as quais fôr designado ou eleito ;
- m) a organização do programa de ensino da disciplina.

Art. 54. Ao Professor Adjunto competirá :

- a) realizar aulas gerais (três por semana) do programa de propedêutica da disciplina ou de natureza fundamental nas disciplinas básicas, ou ainda de



parte do programa da disciplina, quando solicitado pelo Professor Catedrático;

- b) colaborar com o Professor Catedrático, quando solicitado por este;
- c) realizar pesquisas e trabalhos de interesse do ensino ou da ciência, de tudo dando conhecimento ao Catedrático;
- d) dirigir pessoalmente os trabalhos práticos de seus alunos, submetê-los a provas parciais ou finais regulamentares;
- e) atender às solicitações do Catedrático;
- f) apresentar, dentro dos 10 primeiros dias consecutivos aos períodos letivos, relatório circunstanciado sobre o ensino a seu cargo;
- g) comparecer diariamente ao serviço;
- h) colaborar com o Catedrático na organização do serviço da cadeira, na parte que lhe couber, durante o período de férias;
- i) tomar parte nas reuniões da Congregação;
- j) fazer parte obrigatoriamente das comissões examinadoras e de outras para as quais for designado ou eleito;
- k) substituir o Professor Catedrático em seus impedimentos superiores a 30 dias;
- l) prover interinamente cargo vago de Professor Catedrático da disciplina em que estiver lotado;
- m) organizar o programa de suas atividades, submetê-lo à apreciação do Catedrático antes de levá-lo ao Conselho Técnico Administrativo;
- n) solicitar providências ao Catedrático.

Art. 55. São considerados auxiliares de ensino os que cooperam com os professores e com os docentes na realização respectivamente dos cursos normais e equiparados ou na prática de pesquisas originais, nos domínios de qualquer das disciplinas universitárias.

Art. 56. Ao chefe de clínica ou de disciplina competirá:

- a) comparecer diariamente ao serviço, pelo menos uma hora antes das aulas, a fim de dispor, segundo as indicações do Professor Catedrático, tudo quanto for necessário às demonstrações e aos exercícios práticos;
- b) organizar e supervisionar o arquivo do serviço da cadeira e a estatística do mesmo;
- c) transmitir aos auxiliares de ensino as instruções recebidas do professor, ficando responsável pela sua rigorosa observância;
- d) registrar em caderneta especial a frequência dos alunos;
- e) manter sob sua guarda todo o material de ensino da cadeira, inventariando em livro especial, rubricado pelo Diretor, e assinar os recibos dos pedidos feitos pelo Professor, sendo o responsável pelos extravios e faltas sobre cuja ocorrência não providenciar imediatamente;
- f) todas as atribuições consignadas aos assistentes;

- g) supervisionar todos os encargos dos auxiliares de ensino;
- h) substituir o professor nas suas faltas eventuais, nos dias de aula e ainda nas ausências temporárias que não excedam de 30 dias;
- i) prestar informações ao Catedrático e esclarecimentos sobre o estado dos doentes e do serviço;
- j) prestar informações ao Catedrático e esclarecimentos sobre o aproveitamento dos alunos.

Art. 57. Ao 2.º assistente competirá:

- a) comparecer diariamente ao serviço à hora marcada pelo Professor e cumprir as determinações de seus superiores;
- b) controlar, fiscalizar e acompanhar o serviço dos preparadores ou estagiários, revendo o trabalho e observações dos mesmos;
- c) exercitar o aluno no manejo dos instrumentos e aparelhos, na técnica de exame dos doentes, guiá-los nos exercícios práticos, de acordo com as instruções recebidas, e fiscalizar os trabalhos que os alunos houverem de executar;
- d) cuidar da conservação dos aparelhos e instrumentos;
- e) examinar diariamente os doentes a seu cargo, medicá-los e tratá-los;
- f) prestar informações e esclarecimentos sobre o estado dos doentes aos seus superiores;
- g) ajudar as operações cirúrgicas, fazer pequenas intervenções, aplicar aparelhos, a juízo de seus superiores;
- h) comparecer de tarde às enfermarias para se informar das ocorrências e solucioná-las.

Art. 58. Ao 1.º assistente competirá:

- a) comparecer diariamente ao serviço à hora marcada pelo Professor e cumprir as determinações de seus superiores;
- b) acompanhar o serviço dos assistentes auxiliares, revendo o trabalho dos mesmos;
- c) dar aulas e fazer demonstrações práticas, objetivas, a turmas pequenas de seis alunos;
- d) examinar diariamente os doentes a seu cargo, medicá-los e tratá-los;
- e) prestar informações e esclarecimentos sobre o aproveitamento dos alunos ao chefe de clínica ou de disciplina;
- f) prestar informações e esclarecimentos sobre o estado de saúde dos doentes aos seus superiores;
- g) ajudar as operações, podendo praticar operações de urgência e também, por autorização do professor, as que não o forem;
- h) comparecer ao serviço nos domingos, feriados e dias santificados e a qualquer hora em que para isso for solicitado;
- i) tomar a frequência dos alunos em aulas e demonstrações práticas.



## Art. 59. Aos professores Auxiliares competirá :

- a) comparecer diariamente ao serviço à hora marcada pelo professor e cumprir as determinações de seus superiores ;
- b) acompanhar o serviço dos assistentes, podendo rever o trabalho dos mesmos ;
- c) dar aulas e fazer demonstrações práticas, objetivas, a turmas pequenas de seis a doze alunos ;
- d) dar aulas teórico-práticas de anfiteatro a toda a turma ou a turmas menores ;
- e) preparar com antecedência de 24 horas os elementos necessários para as aulas do professor ou de seus substitutos ;
- f) concorrer ao concurso de títulos para as substituições ou provimento interino dos professores adjuntos ;
- g) examinar diariamente os doentes a seu cargo, medicá-los e tratá-los ;
- h) prestar informações e esclarecimentos sobre o estado dos doentes aos seus superiores ;
- i) prestar informações e esclarecimentos sobre o aproveitamento dos alunos ao chefe de clínica ou de disciplina ;
- j) tomar a frequência dos alunos nas aulas a seu cargo ;
- k) ajudar e praticar atos operatórios ;
- l) comparecer ao serviço nos domingos, feriados e dias santificados e a qualquer hora em que para isso forem solicitados.

## Art. 60. Aos médicos estagiários competirá :

- a) comparecer diariamente ao serviço à hora marcada pelo professor e cumprir as determinações de seus superiores ;
- b) controlar, fiscalizar e acompanhar o serviço dos auxiliares acadêmicos, ensinando-lhes a examinar os doentes, rever as observações clínicas feitas pelos auxiliares acadêmicos e preparar o material necessário às demonstrações práticas e às aulas gerais ;
- c) controlar e fiscalizar os serviços dos enfermeiros, conservadores ou serventes ;
- d) acompanhar as visitas dos assistentes, os seus trabalhos e fazer cumprir as determinações dos mesmos ;
- e) assistir às aulas gerais dos professores e acompanhar as demonstrações práticas dos assistentes ;
- f) ajudar as operações cirúrgicas, fazer curativos, aplicar aparelhos e pequena cirurgia, a critério de seus superiores.

## Art. 61. Aos auxiliares acadêmicos competirá :

- a) comparecer diariamente ao serviço à hora marcada pelo professor e cumprir as determinações de seus superiores ;
- b) freqüentar as aulas do professor e dos assistentes ;
- c) examinar e fazer as observações dos doentes e preparações de laboratório ;
- d) auxiliar os enfermeiros, quando solicitados por seus superiores.

## Art. 62. Aos docentes livres competirá :

- a) realizar cursos livres, cursos equiparados, cursos de especialização ou de aperfeiçoamento e cursos de extensão universitária ;
- b) colaborar com o professor na execução dos cursos normais, dos de aperfeiçoamento e dos de especialização, quando forem para tal fim designados ;
- c) indicar ao Conselho Técnico Administrativo ou ao Conselho Universitário o programa dos cursos que requerer e informar ao Diretor, exceto os cursos equiparados que se regerão pelos cursos comuns ;
- d) tomar parte nas reuniões da Congregação, quando convocados de acordo com os dispositivos regulamentares ;
- e) concorrer ao concurso de títulos e trabalhos para as substituições do professor adjunto em seus impedimentos curtos ou demorados ;
- f) concorrer ao concurso de títulos e trabalhos para o provimento interino do cargo de professor adjunto ;
- g) funcionar obrigatoriamente nas comissões examinadoras, quando designados ;
- h) apresentar ao Diretor, dentro dos 10 primeiros dias consecutivos aos períodos letivos, relatório circunstanciado sobre o ensino ao seu cargo.

## DA CARREIRA DO MAGISTÉRIO

Procurando obter o máximo possível de aperfeiçoamento, de eficiência no ensino e de capacidade didática, com a menor perda de aptidões vocacionais, é que organizamos a carreira do magistério em duas etapas ou ciclos.

Na primeira, damos oportunidade aos ex-auxiliares acadêmicos, aos médicos gratuitos, admitidos a critério do Catedrático, e aos médicos, de modo geral, que se julgam com vocação para o magistério. É feita então a seleção para médico estagiário que, entretanto, não constitui cargo de carreira e sim série funcional, extranumerário mensalista. O início nessa série funcional encontra justificativa no desejo de se apurar de fato, praticamente, objetivamente, as aptidões vocacionais, sem maiores ônus para os cofres públicos ; seria uma etapa de experimentação. Decorridos dois anos de atividade, o médico estagiário fará o concurso para a etapa seguinte, para ingressar na carreira do magistério propriamente dita, caso consiga aprovação. Do contrário será dispensado.

Na segunda etapa, do cargo de assistente auxiliar ao de professor auxiliar, exigiremos, para promoção, a realização de concursos, tendo em vista



o constante estudo e aperfeiçoamento dos futuros professores.

Para evitar o marasmo, o desinteresse e a ascensão sistemática ao cargo de professor adjunto, de indivíduos menos habilitados e de menores pendor vocacionais, é que fazemos com que concorram a este cargo os professores auxiliares e os docentes livres com atividades didáticas constantes e eficientes. Assim, com essas duas classes, os auxiliares de ensino integrados na carreira do magistério, e os docentes livres em permanente estímulo e em competição mútua, haveria, como consequência, melhor e mais adequada seleção para o cargo de professor adjunto.

Nestas condições temos:

### CAPÍTULO III

#### *Da carreira do magistério*

Art. 63. A carreira do magistério, cujos direitos e deveres são previstos no Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis, constituir-se-á de cinco cargos:

- 1.º — Professor Catedrático
- 2.º — Professor Adjunto
- 3.º — Professores Auxiliares
- 4.º — 1.º Assistente
- 5.º — 2.º Assistente.

Art. 64. Além dos cargos acima enumerados, terá a dita carreira médicos estagiários, um técnico de laboratório e um laboratorista auxiliar, de conformidade com as necessidades da cadeira.

Art. 65. Cada cadeira será exercida por um professor catedrático, um professor adjunto, e contará com um ou dois professores auxiliares, um ou dois 1.ºs assistentes, um a três 2.ºs assistentes e um a três médicos estagiários, isto é, com um máximo de dez auxiliares de ensino, conforme as necessidades provadas e justificadas.

Parág. 1.º A disciplina deverá ter, conforme se julgar conveniente, de dois a quatro auxiliares acadêmicos.

Art. 66. Antes do início da carreira haverá um período probatório, de experimentação, compreendendo as funções de auxiliar acadêmico e de médico estagiário.

Art. 67. A seleção do acadêmico auxiliar será feita como preceitua o Art. 79 do Capítulo IV.

Art. 68. Poderão concorrer ao concurso para médico estagiário os assistentes voluntários com mais de um ano de frequência na disciplina e outros médicos com, pelo menos, dois anos de conclusão de curso.

Parág. 1.º Em igualdade de condições e para efeito de nomeação, os assistentes voluntários terão preferência sobre os outros.

Art. 69. A seleção do médico estagiário será feita como preceitua o Art. 81 do Capítulo IV.

Art. 70. Poderão concorrer ao concurso para assistente auxiliar os médicos estagiários das Faculdades oficiais da disciplina onde se deu a vaga, com dois ou mais anos de interstício nessas funções.

Art. 71. A seleção do 2.º assistente será feita como preceitua o Art. 87 do Capítulo IV.

Art. 72. A promoção do 2.º assistente para o cargo de 1.º assistente se processará como preceitua o Art. 89 do Capítulo IV.

Art. 73. A promoção do 1.º assistente para o cargo de professor auxiliar se processará como preceitua o Art. 92 do Capítulo IV.

Art. 74. Poderão concorrer ao concurso para professor adjunto os professores auxiliares com dois ou mais anos de serviço efetivo no cargo de professor auxiliar das faculdades oficiais e os docentes das faculdades oficiais que venham apresentando, com regularidade e sem interrupção, atividades didáticas nos últimos dois anos que precederem o concurso.

Art. 75. Anualmente, os docentes livres que não sejam auxiliares do ensino da Faculdade deverão inscrever-se em cursos equiparados, livres, de aperfeiçoamento ou de especialização, na Faculdade e em cursos de extensão universitária, na Reitoria, as quais comunicará, em detalhe, ao Conselho a que se refere o Art. 50 do Capítulo I.

Art. 76. A seleção para professor adjunto será feita como preceitua o Art. 95 do Capítulo IV.

Art. 77. Só poderão concorrer ao concurso para professor catedrático os professores adjuntos da disciplina em que se deu a vaga nas diversas escolas ou Faculdades oficiais.

Art. 78. A seleção para professor catedrático será feita como preceitua o Art. 98 do Capítulo IV.

### CAPÍTULO IV

#### *Dos concursos*

Art. 79. O professor catedrático para designar o auxiliar acadêmico fará a seleção, por concurso de provas, entre os alunos que frequentam o serviço e que cursam a série indicada no Art. 14, e seu parág. 1.º, do Capítulo I.

Parág. único. Essa seleção deverá ser realizada na primeira quinzena de Dezembro, de modo a permitir que o novo auxiliar acadêmico inicie suas funções em janeiro.

Art. 80. Para facilitar a seleção do médico estagiário, cada cadeira terá um grupo de assistentes voluntários (gratuitos), cujo número não poderá ser superior a cinco.

Parág. único. Esses assistentes voluntários serão, principalmente, os ex-auxiliares acadêmicos e outros médicos admitidos a critério do professor catedrático.

Art. 81. O concurso para médico estagiário, constará de:

- A — Prova escrita;
- B — Prova prática oral;



C — Observação escrita de um doente ou do relatório de uma preparação ou da demonstração prática, conforme a natureza da disciplina.

Art. 82. Para a prova escrita, com dois meses de antecedência, os candidatos inscritos receberão a lista dos pontos, em número de quarenta, os quais serão, também, publicados em periódicos e no "Diário Oficial". Por ocasião da prova, a banca examinadora sorteará dez desses pontos, dentre os quais o candidato primeiro da lista de chamada tirará da urna o ponto para a prova escrita.

A prova prática oral constará do exame de um doente em que o candidato disserte sobre os sinais ou sintomas encontrados e chegue a uma conclusão diagnóstica, indicando o prognóstico e a terapêutica. Nas cadeiras de laboratório, esta prova constará de uma preparação ou demonstração prática seguida de exposição oral.

Na observação escrita do doente, o candidato deverá igualmente fazer conclusões diagnósticas, indicar o prognóstico e a terapêutica, sendo-lhe permitida a requisição justificada dos exames complementares. Nas cadeiras de laboratório a observação escrita será substituída por um relatório circunstanciado da execução prática.

Art. 83. Concorrerão às outras provas os candidatos que conseguirem, na prova escrita, nota superior a sessenta.

Art. 84. Será considerado aprovado quem obtiver média igual ou superior a setenta.

Art. 85. Em igualdade de condições e para efeito de nomeação, os assistentes voluntários terão preferência sobre os outros, e o prazo da vigência desse concurso para efeito de nomeação, será de dois anos.

Art. 86. A banca examinadora será constituída por dois membros e um presidente. Desses dois membros, indicados pela Congregação da Faculdade onde se processar a vaga, um será Professor da disciplina da Faculdade ou de Faculdades oficiais e o outro um docente livre da disciplina da Faculdade, e, de acordo com os Parágs. 1.º, 2.º e 3.º do Art. 24 do Capítulo I, o presidente será um representante do D.A.S.P. (professor ou docente livre).

Art. 87. O concurso para 2.º assistente, constará de:

A — Uma monografia sobre assunto determinado com três meses de antecedência, seguida de defesa oral da mesma;

B — Prova prática oral;

C — Observação escrita de um doente ou de um relatório de uma preparação ou da demonstração prática, conforme a natureza da disciplina. Além destas duas provas que serão idênticas às exigidas para médico estagiário, obrigatoriamente serão computados títulos, trabalhos, eficiência e assiduidade ao trabalho.

Art. 88. A banca examinadora será constituída de forma idêntica à do Art. 91.

Art. 89. O concurso de promoção para 1.º assistente constará de:

A — Monografia ou tese de livre escolha do candidato, com defesa oral da mesma;

B — Prova técnica;

C — Duas provas práticas de didática;

D — Obrigatoriamente, títulos e trabalhos.

Art. 90. Serão computadas a antiguidade e a eficiência, observados os preceitos da atual lei de promoção.

Art. 91. A banca examinadora será constituída por três membros e um presidente. Desses dois membros, indicados pela Congregação da Faculdade onde se der a vaga, um será professor da disciplina da mesma Faculdade, outro será docente livre da mesma Faculdade, de acordo com os parágs. 1.º, 2.º e 3.º do Art. 24 do Capítulo I. O terceiro será um professor estranho à mesma Faculdade, de Faculdades oficiais e indicado pelo Conselho Universitário. O presidente, de livre escolha do D.A.S.P., será um professor ou docente livre.

Art. 92. O concurso de promoção para Professor auxiliar constará de:

A — Monografia ou tese de livre escolha do candidato, com defesa oral da mesma;

B — Prova técnica;

C — Duas provas práticas de didática;

D — Uma prova de conferência;

E — Títulos e trabalhos.

Art. 93. Serão computadas a antiguidade e a eficiência, observados os preceitos da atual lei de promoção.

Art. 94. A banca examinadora será constituída de forma idêntica à do Art. 91.

Art. 95. O concurso para Professor adjunto, que será o mesmo para docência livre, constará de:

A — Monografia ou tese de livre escolha do candidato, com defesa oral da mesma;

B — Prova escrita;

C — Prova técnica;

D — Duas provas práticas de didática;

E — Uma prova de conferência;

F — Títulos e trabalhos.

Art. 96. Serão computadas a antiguidade e a eficiência, observados os preceitos da atual lei de promoção, onde couber.

Art. 97. A banca Examinadora será constituída por cinco membros e um presidente. Dois desses membros serão da Congregação da Faculdade onde se der a vaga e indicados pela mesma; dois outros serão indicados pelo Conselho Universitário, sendo um docente livre e outro Catedrático da disciplina em concurso, ambos de Faculdade oficial; o último, representante do D.A.S.P., será um professor ou docente livre da disciplina em concurso. O presidente da banca será o Diretor do Instituto, com função normativa e não julgadora.

Art. 98. O concurso para professor catedrático constará de:

A — Monografia em que o candidato demonstre a orientação e as normas que pretende seguir, tendo em



vista a eficiência, o aperfeiçoamento do ensino e o aproveitamento racional dos auxiliares de ensino;

B — Uma prova prática de didática;

C — Duas provas de conferência;

D — Títulos e trabalhos.

Art. 99. Serão computadas a antiguidade e a eficiência, observados os preceitos da atual lei de promoção.

Art. 100. A banca examinadora será idêntica à do Art. 99.

Art. 101. As provas desses concursos se realizarão de acordo com o contido nas disposições gerais do Capítulo V.

Art. 102. Nos casos previstos serão computadas a antiguidade e a eficiência.

Art. 103. Na apuração dos títulos e trabalhos, a banca examinadora examinará e considerará os relatórios do Conselho a que se refere o Art. 50 do Capítulo I e do Conselho Universitário na parte que diz respeito aos Parágs. 1.º, 2.º e 3.º do Art. 24.

#### CAPÍTULO V

##### *Disposições gerais*

Art. 104. Em tôdas as bancas examinadoras haverá um ou dois esteno-dactilógrafos e um oficial administrativo para redigir as atas do concurso, requisitados pelo Diretor entre os servidores do M.E.S.

Art. 105. Durante as provas, o examinando em voz alta e pausada ditará todos os seus atos, impressões, achados clínicos ou experimentais, enfim, todos os pormenores das referidas provas para facilitar a taquigrafia dos mesmos.

Parág. 1.º Fazem exceção as provas escritas e as de didática devendo as últimas ser gravadas em discos.

Parág. 2.º No tempo de duração das provas que, obrigatoriamente, serão taquigrafadas, será incluído o tempo necessário para tradução e dactilografiação das referidas provas, o qual será de 1 a 1,30 horas.

Art. 106. O Professor ou Docente Livre com atividade didática remunerada que, sem justo motivo, se recusar a tomar parte na comissão para que tenha sido indicado, ou deixar de comparecer e de participar dos respectivos trabalhos, sofrerá, terminado o concurso, o desconto de tantos dias de vencimentos quantos forem os decorrentes entre os atos de instalação e de encerramento.

Art. 107. Aos julgadores será abonada a diária de duzentos cruzeiros, sempre que a duração dos trabalhos exceder de três horas.

Art. 108. Aos julgadores residentes fora da sede do Instituto serão concedidas, além das diárias, as passagens e uma ajuda de custo segundo a tabela organizada pelo M.E.S.

Art. 109. Verificada a vaga, dentro de 15 dias o Diretor do Instituto mandará publicar o edital de concurso, marcando para as inscrições o prazo de 180 dias, ouvido o C.T.A.

Parág. único. As inscrições serão feitas na secretaria do Instituto a cuja lotação pertencer o cargo a ser provido.

Art. 110. A inscrição será feita por meio de requerimento dirigido ao Diretor do Instituto, assinado pelo candidato ou por seu bastante procurador e acompanhado dos seguintes documentos:

- a) prova de ser cidadão brasileiro;
- b) atestado de sanidade;
- c) atestado de bons antecedentes, expedido por autoridade federal;
- d) prova de quitação com o serviço militar para os homens;
- e) recibo de pagamento da taxa de inscrição;
- f) certificado ou diploma, devidamente registrado, do instituto oficial ou oficializado, reconhecido, de curso em que se inclua o estudo da disciplina em concurso;
- g) certificado de ser docente livre da disciplina em concurso e com atividade ininterrupta de pelo menos três anos de atividade didática ou certificado de ser assistente, padrão "L", com cinco anos de atividade como assistente;
- h) cinquenta exemplares impressos, mimeografados ou dactilografados, de uma tese ou monografia sobre assunto da livre escolha do candidato e referente à disciplina em concurso.

Parág. 1.º A tese ou monografia deverá ser original do concorrente e inédita, incluindo, embora, observações ou descobrimentos já publicados em caráter de nota prévia.

Parág. 2.º A tese ou monografia terá sete capítulos ou partes:

- a) plano ou justificação;
- b) desenvolvimento;
- c) documentação;
- d) conclusões;
- e) bibliografia;
- f) índice.

Parág. 3.º A bibliografia será numerada e incluirá o nome do autor, o título da publicação, sua data e local de edição; e as citações no corpo da tese terão, no rodapé da mesma página, a indicação do número correspondente na bibliografia, bem como o da página citada.

Art. 111. Em todos os concursos previstos neste decreto-lei, em que se exija monografia ou tese, serão obrigatoriamente obedecidas as normas das letras h e os parágrafos do art. 110.

Art. 112. Não haverá inscrição condicional.

Art. 113. As inscrições serão lançadas em livro especial e receberão a assinatura do candidato ou de seu bastante procurador.

Art. 114. Esgotado o prazo a que se refere o artigo 107, será lavrado o termo de encerramento das inscrições, assinado pelo secretário e pelo diretor do instituto.

Art. 115. A prova de títulos terá julgamento centesimal e constará da apreciação fundamentada e detalhada dos documentos referentes às habilitações e atividades



científicas e didáticas do candidato quanto à disciplina em concurso ou de outros, quando de finalidade subsidiária àquela, e ainda de disciplinas afins.

Parág. 1.º A afinidade para os efeitos d'êste artigo será predeterminada por agrupamento das cátedras de cada instituto pelo respectivo C.T.A., com aprovação do Conselho Universitário.

Parág. 2.º Consideram-se títulos para aplicação d'êste artigo :

- a) os resultados de concursos de provas e títulos ;
- b) os trabalhos realizados, destacando-se os que revelem contribuição pessoal de real valor ;
- c) exercício do magistério em estabelecimento oficial ou oficializado ;
- d) os vários cursos mencionados neste decreto-lei ;
- e) publicações de especial valor didático ;
- f) realizações práticas de natureza profissional e de interesse coletivo ;
- g) publicações técnicas ou científicas ;
- h) publicações premiadas ou classificadas.

Art. 116. O julgamento dos títulos far-se-á em sessão especial da comissão, devendo cada um dos julgadores apresentar por escrito o seu juízo e, após eventual debate, lavrar parecer fundamentado, detalhado, claro e conciso, com as respectivas atas.

Art. 117. Na prova escrita, em que se exigirá do candidato letra legível, far-se-á o sorteio de um ponto tirado da urna pelo candidato primeiro inscrito.

Parág. 1.º Nessa urna existirão dez pontos, no momento sorteados entre os pontos do programa da disciplina em concurso.

Parág. 2.º O sorteio d'êsses dez pontos será feito pelo Presidente da banca examinadora.

Art. 118. A duração da prova escrita será de seis horas.

Art. 119. O julgamento da prova escrita far-se-á em sessão especial, devendo os julgadores convencionar previamente o critério da distribuição dos pontos de 0 a 100, levando em conta a profundidade de conhecimentos, o espírito crítico, conceitos pessoais, observações e pesquisas pessoais, clareza da redação e a correção da linguagem.

Parág. 1.º Quando a letra do candidato não fôr legível, a banca examinadora convocará êsse candidato para fiscalizar a leitura da sua prova por outro candidato ou por um Professor do Instituto, caso não existam outros candidatos.

Parág. 2.º Os candidatos farão a leitura das provas escritas em sessão pública, o que será acompanhado como determina o parágrafo anterior.

Parág. 3.º O parecer dos julgadores será fundamentado, detalhado e minucioso.

Art. 120. As provas técnicas serão duas, desdobráveis a juízo da comissão, da mesma natureza ou de natureza diversa, conforme a disciplina o permita, e versarão sobre ponto sorteado no momento, de uma lista de dez a vinte, escolhidos pelos julgadores.

Parág. 1.º A realização da prova técnica durará, pelo menos, quatro horas, tendo o candidato direito a repouso de meia a uma hora antes do relatório escrito, para o qual disporá de uma hora.

Parág. 2.º Nas cátedras de clínica, haverá para cada prova o sorteio de um dcente de um grupo de dez doentes, selecionados pelos juízes, no máximo 4 horas antes do início desta prova, a qual será desdobrada em duas fases :

- a) o candidato fará o exame clínico e emitirá o seu juízo provisório por escrito, após ler a tradução da prova taquigrafada ;
- b) o candidato requisitará os exames complementares, que julgue necessários ao esclarecimento do caso, justificando essas requisições, após o que fará o relatório com o juízo definitivo.

Parág. 3.º Nas cátedras que comportem correntemente atos cirúrgicos, só haverá uma prova técnica em doente sorteado para diagnóstico, prognóstico e indicações terapêuticas, sendo a segunda substituída por uma operação em cadáver, com ponto sorteado no momento, de uma lista de dez, e uma prova de operação em vivo, do caso escolhido pelo próprio candidato, de doente de serviços do Instituto ou do Serviço em que o candidato trabalhe.

Parág. 4.º O sorteio do dcente a que se refere o parágrafo anterior será feito de conformidade com o parágrafo 2.º do art. 117.

Art. 121. Durante a realização de tôdas as provas, os julgadores anotarão minuciosamente, para que conste das respectivas atas, obrigatórias para tôdas as provas, tudo quanto possa concorrer para que o futuro e possível leitor possa fazer justa e exata idéia de quanto ocorreu e da maneira por que se houveram os candidatos.

Art. 122. No julgamento das provas técnicas, os julgadores atribuirão até setenta pontos para a realização e até 30 para o relatório, devendo neste levar em conta a mesma feição do julgamento da prova escrita (art. 119).

Art. 123. A prova de monografia ou tese compreenderá :

- a) julgamento provisório do trabalho apresentado por análise escrita ;
- b) julgamento definitivo, em face da defesa oral.

Parág. 1.º A prévia análise escrita e o julgamento fundamentado far-se-ão na seguinte base :

- 1.º) Plano, sistematização do assunto e clareza da exposição, até ..... 10 pontos
- 2.º) Precisão de linguagem e exatidão do conceito, até ..... 15 pontos
- 3.º) Originalidade e contribuição pessoal, até ..... 45 pontos
- 4.º) Fundamentação e conclusões até ... 20 pontos
- 5.º) Documentação e bibliografia, até ... 10 pontos

Parág. 2.º A defesa oral será pública e constará do seguinte :

- 1.º) O candidato fará uma síntese oral do seu trabalho, com a duração máxima de 30 minutos, sendo-lhe vedada a introdução de matéria nêle não contida ;



- 2.º) Cada julgador fornecerá ao candidato a súmula das objeções ou pontos cujo esclarecimento exige e desenvolverá oralmente a sua crítica durante 30 minutos no máximo;
- 3.º) Em seguida, a cada julgador, o candidato responderá dentro do máximo de 30 minutos;
- 4.º) Cada examinador disporá ainda de cinco minutos para indicar se considera ou não satisfatórias as respostas às objeções feitas.

Art. 124. No julgamento definitivo, sempre que o julgador altere para mais ou para menos a nota do julgamento provisório, deverá justificar por escrito a modificação.

Art. 125. A prova da conferência será em público, perante a comissão e a congregação do instituto, e versará sobre um ponto sorteado com 24 horas de antecedência dentro de uma lista de vinte, escolhidos pela comissão e da matéria que conste explicitamente do programa.

Parágrafo único. A ordem de chamada dos candidatos será a de inscrição, e a exposição oral será feita em 50 minutos improrrogáveis e irredutíveis.

Art. 126. O julgamento da prova da conferência considerará:

- a) Dicção e correção de linguagem, até 10 pontos
- b) Clareza e método da exposição, até ... 30 pontos
- c) Exatidão e profundidade de conhecimentos, até ..... 60 pontos

Art. 127. A prova prática de didática será em público, perante a comissão e a congregação do instituto, e versará sobre um ponto sorteado com 24 horas de antecedência dentro de uma lista de vinte, escolhidos pela comissão e da matéria que conste explicitamente do programa.

Parágrafo único. De conformidade com o parágrafo único do art. 125.

Art. 128. Na prova de que trata o art. 127, o candidato deverá lançar mão de todos os meios objetivos, levando o material necessário, inclusive doentes, tendo em vista a realização de uma aula prática viva, objetiva, clara e compreensível.

Art. 129. O julgamento da prova prática de didática considerará:

- a) Dicção e correção de linguagem, até 10 pontos
- b) Clareza e método da exposição, até .... 60 pontos
- c) Exatidão e profundidade de conhecimentos até ..... 30 pontos

Art. 130. O resultado final do concurso será a média aritmética dos resultados parciais de cada examinador.

Art. 131. Será inabilitado o candidato que obtiver nota inferior a sessenta pontos no julgamento final.

Art. 132. Os julgadores lavrarão parecer classificando os candidatos com a indicação ou indicações à nomeação.

Parágrafo único. Ao parecer serão anexadas as atas minuciosas de todos os atos da comissão, as provas taquigrafadas e gravadas, e os relatórios dos candidatos com o visto de todos os membros da banca.

Art. 133. O parecer e documentos anexos serão submetidos à apreciação da Congregação, que poderá rejeitá-los por dois terços da totalidade dos seus membros em exercício, quando de acordo todos os membros da comissão, ou por simples maioria de votantes, quando houver impugnação por parte de um ou mais membros da comissão julgadora.

Art. 134. Da aprovação ou rejeição do parecer só cabe recurso, dentro de vinte dias, para o Ministério da Educação e Saúde, com o parecer do Conselho Universitário.

Parágrafo único. Os recursos só serão aceitos quando em termos e quando apontem com clareza fatos e circunstâncias que permitam sindicância e verificação.

Art. 135. A comprovação de irregularidade insanável ou preterição de formalidade substancial implica na nulidade do concurso e na responsabilidade dos culpados.

Art. 136. O concurso será válido por um ano a contar da data da sua homologação.

Parágrafo único. Ocorrendo vagas, dentro desse período, para cadeiras da mesma disciplina (Clínica Médica e Cirúrgica, que normalmente são lecionadas em 2 ou mais cadeiras), os candidatos aprovados serão aproveitados, de acordo com a ordem de classificação obtida no concurso.

Art. 137. A inscrição implica no conhecimento e na aceitação, pelo candidato, das condições do concurso que se encontram neste regulamento.

## CAPÍTULO VI

### Disposições transitórias

Art. 138. Como o concurso para professor adjunto é idêntico ao exigido para o concurso de docência livre, a nomeação dos atuais docentes livres, assistentes ou não, das faculdades oficiais, para o cargo de professor adjunto dependeria de um concurso que constaria do seguinte:

- a) monografia em que o candidato demonstrasse a orientação e as normas que pretendia seguir, tendo em vista a eficiência, o aperfeiçoamento do ensino e o aproveitamento racional dos auxiliares de ensino;
- b) duas provas práticas de didática;
- c) uma prova de conferência;
- d) títulos e trabalhos.

Art. 139. O primeiro classificado seria nomeado professor adjunto. Os demais seriam nomeados professor auxiliar, 1.º assistente ou 2.º assistente, de acordo com a classificação e o número de vagas nos respectivos cargos.

Art. 140. As demais vagas seriam preenchidas de conformidade com este decreto-lei.

Parág. único. Em igualdade de condições, para efeito de nomeação, os atuais assistentes não docentes teriam preferência sobre os demais, levando-se em consideração também o tempo de serviço.



# *O problema da classificação de cargos no Brasil*

JOSÉ WENCESLAU AMARAL

## IV

**T**ERMINADA a elaboração do plano de classificação de cargos, é necessário instalá-lo imediatamente. Quanto maior fôr o tempo que decorrer entre o término da elaboração e a instalação, maiores serão as dificuldades que surgirão neste último trabalho.

A instalação do plano compreende três fases bem nítidas :

- a) enquadramento provisório nas classes devidas, de todos os cargos existentes em cada Ministério;
- b) publicação provisória das novas tabelas;
- c) adoção e publicação definitiva das mesmas.

Na primeira fase, o que se tem a fazer é tomar os questionários devidamente arranjados por repartição, e ir preparando as "allocation lists", ou listas de classificação.

Como a tendência existente no serviço público brasileiro é para a fusão dos vários quadros em um único, pode-se aproveitar a oportunidade e suprimir, de vez, os atuais "quadros". Isto não impede, porém, que as listas de classificação se refiram às menores áreas organizacionais, imediatamente superiores aos cargos: turmas ou secções. Assim, por exemplo, numa Divisão como a D.E. do D.A.S.P., preparar-se-ão listas de classificação para a Turma de Administração, Secção de Classificação, de Lotação, etc.

As listas das turmas e secções reunir-se-ão, formando um caderno para cada Divisão ou Serviço; os diversos cadernos formarão volumes referentes aos Departamentos, e êsses volumes, reunidos, os setores ministeriais, que integrarão, por fim, o grande Quadro do Funcionalismo Público Civil.

Depois de preparada a lista de classificação de cada secção ou turma, o respectivo chefe deverá

ser chamado pelo órgão encarregado da classificação, a fim de dar sobre a mesma a sua opinião. Sendo possível a colaboração, desde o início, dêsse chefe, na confecção da lista, tanto melhor. Os chefes das Divisões poderão e deverão, por sua vez, opinar sobre o conjunto de listas que se refiram às suas Divisões, os dos Departamentos sobre o conjunto das listas dos seus Departamentos, e, finalmente, não se deverá deixar de solicitar, dos próprios Ministros, sua opinião sobre o conjunto de listas do respectivo Ministério.

Terminada a classificação de todos os cargos existentes, esta classificação deverá ser publicada, na íntegra, e com as respectivas relações nominais. Dar-se-á um prazo de 30 ou 60 dias, a fim de que os interessados apresentem as reclamações que acharem cabíveis contra a classificação dada aos seus cargos.

Esgotado o prazo para as reclamações, a Divisão de Classificação fará um cuidadoso exame das que forem apresentadas, e, com o auxílio de verificações "in loco", entrevistas, etc., apurará quais as classificações que se devem rever.

Terminado o exame de tôdas as reclamações apresentadas e levadas a efeito as emendas que se fizerem necessárias, um decreto-lei aprovará as tabelas do Quadro Único do Funcionalismo Federal, que serão, então, definitivamente publicadas.

Com a instalação do novo plano, muitos problemas se levantarão imediatamente: o de remuneração, por exemplo. Novas classes surgirão, muitas das atuais "carreiras" desaparecerão e, enquanto não se fizer o estudo de um novo plano de remuneração, acreditamos que a melhor solução será a de manter a atual classificação, para fins de pagamento, por mais uns três ou seis meses, prazo em que se elaborará novo plano de pagamento.



A confusão dos dois problemas, classificação e remuneração, sobre ser prejudicial, ainda impede que se dê a qualquer deles uma solução aceitável.

Assim, publicada a nova classificação dos cargos, os ocupantes dos mesmos continuarão no gôzo de todos os seus direitos e vantagens. Proibir-se-ão, imediatamente, as transferências e novas nomeações ou admissões, até que se assente a questão de pagamento. As promoções continuarão a ser feitas na base da legislação e dos quadros atuais, até que se elabore um novo regulamento de promoções adaptável à nova situação. A seleção cessará, também, por um curto prazo, durante o qual a D.S. estudará novas normas de funcionamento. Como se vê, todo o nosso sistema de pessoal se abalará com a adoção do novo plano de classificação. Não será fácil, em prazo mais ou menos curto, adaptar toda a engrenagem desse sistema às novas condições. Mas não será impossível. Toda a nossa legislação de pessoal terá de ser modificada, porque, com o novo plano de classificação, muitas medidas hoje em vigor se patentearam estranhas. Em compensação, uma certeza se poderá ter: os problemas de pessoal passarão a ter uma solução mais lógica, mais racional, e muito cedo, empregados e administração poderão assistir aos extraordinários benefícios do plano de classificação recém-instalado.

É lógico, porém, que as alterações introduzidas no nosso sistema de pessoal pela adoção de um novo plano de classificação não devem ser consideradas como uma consequência propriamente dita desse plano. A nova classificação apenas mostrará a necessidade de tais modificações, e como é de se presumir que todo o trabalho não tenha tido, mesmo, outro objetivo, senão o de nos mostrar o que deve ser modificado no sistema atual, tais modificações se farão sem grandes demoras, imediatamente após a instalação do novo plano.

Aqui está um dos aspectos mais delicados da questão. Quando nos dispomos a elaborar um novo plano de classificação de cargos, devemos estar igualmente dispostos a modificar certos aspectos da atual política de pessoal. Assim, não apenas as questões de classificação devem ser cuidadosamente examinadas, no momento em que se fixa a política a se seguir, mas todas as demais práticas de pessoal.

O plano de classificação é um instrumento, não tendo nenhuma finalidade em si mesmo. Uma vez aplicado, entretanto, ele aponta certos cami-

nhos que inevitavelmente devem ser tomados. E é preciso que estejamos dispostos a dar um tratamento mais realístico a certas questões tais como remuneração, promoção, transferência etc., para que, depois de um ingente e custoso trabalho, não tenhamos de verificar que foram gastos inutilmente tanto tempo, energia e dinheiro. Seria mesmo um contrassenso não introduzir nas atuais práticas de pessoal as modificações que se revelassem necessárias. Tal atitude poderia ser comparada à de alguém que, querendo tornar mais racionais os trabalhos de uma fazenda, adquirisse máquinas, contratasse técnicos, arranjasse tudo, enfim, mas não se dispusesse, jamais, a iniciar os trabalhos... e permanecesse nas mesmas práticas rotineiras e empíricas de sempre.

\*

\* \*

Terminada a instalação do plano, surge imediatamente o problema de sua administração. Administrar um plano significa mantê-lo atualizado, isto é, evitar que os cargos conservem a mesma classificação, quando, por qualquer motivo, se alterarem, e alterar, quando necessário, o conjunto de classes do próprio plano a fim de que o mesmo se possa aplicar sempre aos cargos existentes no serviço.

As modificações dos cargos, tão comuns no serviço público, podem ser de duas formas: resultantes de reorganizações — modificação, supressão, criação de cargos — e imperceptíveis, lentas, geralmente ocasionadas pelo próprio empregado. Tanto a uma como a outra, a administração do plano deve levar em consideração. Já podemos perceber a grande dificuldade que existe em tal operação.

Os trabalhos da administração do plano não devem ser cometidos às repartições executivas, nem aos órgãos de pessoal dos diferentes Ministérios. Uniformidade de ponto de vista é coisa que se persegue intensamente na administração do plano e esta dificilmente se conseguiria, distribuindo o trabalho por oito ou dez órgãos. Acresce ainda que tanto os órgãos executivos, como os administrativos, dos diferentes Ministérios, têm suas funções já bem definidas, e não se lhes pode facilmente cometer mais uma atribuição, sobretudo da complexidade e extensão desta. A existência de uma Divisão de Classificação no D.A.S.P. resolve integralmente o problema. E tal Divisão, se



dispensável nas fases de elaboração e instalação do plano, não pode faltar nesta terceira fase. Não se pode cometer a uma comissão ou simples secção trabalho da importância dêste.

Quanto ao pessoal necessário à Divisão, nesta fase da classificação de cargos, só a experiência nos poderá indicar com precisão. O mesmo quanto à dotação orçamentária anual. Segundo dados da Civil Service Assembly, aproximadamente uns 50 funcionários, com uma verba de perto de .... Cr\$ 3.000.000,00, anuais, facilmente atenderia ao serviço (1). A habilitação necessária ao pessoal, é, naturalmente, a mesma que se quer para a fase de elaboração do plano, e já foi discutida no início dêste trabalho.

A administração do plano compreende, como dissemos :

- a — a manutenção de todos os cargos existentes devidamente classificados, nas classes que integram o plano ;
- b — a emenda do plano, sempre que se verificar não estar êste em condições de fornecer lugares próprios para todos os cargos existentes no serviço.

São duas operações bem distintas. A primeira consiste apenas em examinar um cargo já ou ainda não classificado e, com o resultado dêsse exame, enquadrar o cargo numa das classes existentes no plano. A segunda consiste no exame do cargo já

ou ainda não classificado, e na criação, no plano, de um lugar para êsse cargo.

O órgão de classificação, nesta fase, tanto pode trabalhar por solicitação de repartições ou funcionários interessados, como por iniciativa própria. Limitar-se, entretanto, ao trabalho por solicitação significa expor-se a uma atividade fragmentária, incompleta. Desconhecer, por outro lado, as solicitações das repartições e funcionários interessados apresenta sérios inconvenientes, pois tais solicitações muitas vêzes se fazem em torno de casos que, realmente, merecem consideração urgente.

No programa de um trabalho de iniciativa própria poderá o órgão de classificação adotar dois critérios : o funcional e o organizacional. O critério funcional consiste em tomar um determinado tipo de cargo — determinada classe — e fazer, em tôdas as áreas organizacionais interessadas, uma investigação sôbre os cargos aí existentes e pertencentes a essa classe. Escolhida, por exemplo, a classe de estatístico, seria feita uma investigação sôbre todos os cargos rotulados como de estatístico e existentes nos Ministérios do Trabalho, Educação, etc. O critério organizacional, mais interessante ao nosso ver, já consiste em escolher um certo recanto da organização da administração — uma Divisão ou um Departamento — e fazer um completo trabalho de classificação em torno de todos os cargos existentes nessa área. Êsse processo de revisão torna-se contínuo, entrando, por fim, num ritmo ideal, em que todos os cargos deverão ser reclassificados de dois em dois anos, mais ou menos.

---

(1) Civil Service Assembly — *Ob. cit.*, págs. 299 e 300.



# Propaganda e expansão comercial do Brasil

Reportagem de ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO

DEPARTAMENTO NACIONAL DA INDÚSTRIA E  
COMÉRCIO

FALANDO à "Hora do Brasil", o Ministro do Trabalho proferiu, no dia 8 de fevereiro último, pequena palestra na qual teve ensejo de referir-se à conquista dos mercados externos, focalizando, em linhas gerais, os trabalhos da Divisão de Expansão Econômica através dos escritórios comerciais que esse órgão do Departamento Nacional de Indústria e Comércio mantém no estrangeiro. E o Ministro Marcondes Filho esclareceu que os referidos escritórios "estudam permanentemente os problemas fundamentais do país, reúnem informações, elaboram cadastros, examinam as condições da nossa expansão econômica e trabalham ativamente pelo desenvolvimento de nosso comércio exterior".

Adiantou ainda o Ministro que "temos nas Américas treze Escritórios Comerciais que editam uma revista e boletins que circulam em cada país, divulgando notícias do Brasil, dos nossos produtos, e estabelecendo contatos diretos entre comerciantes de todas as nações do Hemisfério. Também recorrem à imprensa e ao rádio, esclarecendo e expondo, sob todos os aspectos, o Brasil. O Ministério do Trabalho, pelo seu *Boletim Aéreo*, leva por sua vez aos Escritórios, todas as semanas, os fatos mais importantes da vida nacional para que possam, assim, ser rapidamente conhecidos em todo o continente. No desempenho dessa tarefa, tem sempre contado com a colaboração dos industriais e comerciantes do Brasil e do exterior. Todos sabem que o mundo não se divide em compartimentos estanques e que essa interdependência econômica impõe o dever de cooperação".

E, assim, ouvindo a palestra do Sr. Marcondes Filho, tivemos, além de preciosas informações sobre atividades do Ministério do Trabalho no estrangeiro, motivo para mais uma reportagem para a *Revista do Serviço Público*. É claro que teríamos de colher novos informes, novas notas, capazes de proporcionar-nos material para esse nosso novo trabalho. Para conseguí-lo fomos à sede do

A esse Departamento se acha subordinada a Divisão de Expansão Econômica, constituída de três seções: a de Informações Econômicas, a de Escritórios Comerciais e a de Estudos.

As notas que colhemos nessa Divisão foram todas extraídas de pequenos folhetos, alguns relatórios e publicações sobre atividades dos nossos escritórios comerciais no estrangeiro.

## AS ATRIBUIÇÕES DOS ESCRITÓRIOS COMERCIAIS

Por portaria ministerial n.º 837, de 14 de julho de 1942, que o *Diário Oficial* publicou em seu número de 18 do mesmo mês, foram baixadas novas instruções reguladoras das atividades dos Escritórios de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil no estrangeiro.

Passamos a transcrevê-las:

"O Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, atendendo a que os Escritórios de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil se regem por instruções ministeriais, baixadas em 7 de março de 1938;

atendendo a que a experiência decorrente do funcionamento dos Escritórios e a introdução de novos moldes de propaganda nos aconselham a modificação das normas por que vêm se conduzindo;

resolve mandar que os Escritórios de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil se rejam pelas instruções seguintes:

Art. 1.º Os Escritórios de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil têm por fim propiciar o maior conhecimento do país no exterior, incentivando o aumento da exportação dos produtos e matérias primas nacionais, bem como promovendo a atração de capitais e recursos, nos centros financeiros, que venham ativar o desenvolvimento da economia brasileira.

§ 1.º Exercerão os Escritórios, a título informativo e de propaganda geral, ação divulgadora no que se refere às coisas ou aos homens brasileiros, sob o ponto de vista das possibilidades e valores artísticos, científicos ou sociais, e



que desperte a atenção dos círculos estrangeiros, capaz de incentivar as correntes de imigração e turismo.

§ 2.º O Departamento Nacional da Indústria e Comércio fornecerá, através de entendimentos com os órgãos das administrações federal, estaduais e municipais, associações sindicais e civis e entidades culturais, os elementos de que necessitarem os Escritórios.

§ 3.º Os Escritórios manterão um mostruário permanentemente renovado de produtos industriais e de matérias primas nacionais, que lhes serão fornecidos pelo Departamento Nacional da Indústria e Comércio.

Art. 2.º O número de Escritórios será fixado pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, mediante proposta do Diretor do Departamento Nacional da Indústria e Comércio, efetuando-se a escolha da respectiva sede de acôrdo com os interesses do comércio nacional exterior e da política internacional adotada pelo governo.

Parágrafo único. O Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio poderá em qualquer tempo, ouvido o Diretor do Departamento Nacional da Indústria e Comércio, mudar ou transferir a sede de qualquer dos Escritórios para outra cidade ou país, desde que julgue conveniente.

Art. 3.º Incumbe aos Escritórios :

I — Prestar, de modo completo, verbalmente ou por escrito, as informações que lhes forem solicitadas sobre qualquer assunto que se relacione com o desenvolvimento comercial, econômico ou social do Brasil.

II — Conservar em local acessível ao contacto do público em geral o mostruário referido no art. 1.º § 3.º destas Instruções, instruído com as informações que interessem ao comércio e à indústria, inclusive um fichário das firmas exportadoras, preços correntes das mercadorias, fretes marítimos e terrestres e tarifas alfandegárias.

III — Editar e distribuir, traduzidas para a língua do país, e sempre que o permitam as dotações orçamentárias, publicações que possam alargar e favorecer o melhor conhecimento da realidade brasileira.

IV — Efetuar, onde não houver empecilho legal, a vulgarização de notícias e dados oficiais referentes à imigração ou concernentes às vantagens naturais, possibilidades e recursos que o Brasil, considerado em si ou através das unidades que o formem, oferece ao trabalho e ao capital, bem como prestar aos interessados informações e esclarecimentos sobre núcleos coloniais e centros agrícolas.

V — Informar sobre salários correntes e sistemas de trabalho na lavoura, custo de gêneros alimentícios e artigos de primeira necessidade nas diversas regiões do país, leis de proteção ao trabalho, entrada de imigrantes e de previdência e assistência social.

VI — Remeter, mensalmente, àqueles a que interessem ou que convenha interessar no assunto, publicações, notícias, mapas estatísticos e quaisquer outros elementos de propaganda e divulgação que contenham matéria referente ao Brasil ou versem assunto relativo ao movimento migratório estrangeiro, trabalho, indústria, comércio, salários, fretes, taxas de câmbio, problemas econômicos ou sociais, enfim, o que porventura se relacione com a finalidade do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio;

VII — Orientar, seja por intermédio do Departamento Nacional da Indústria e Comércio, seja diretamente nos casos de urgência, os exportadores brasileiros sobre as oportunidades para a colocação ou aumento das vendas dos produtos e matérias primas nacionais, fornecendo-lhes os elementos de informação de que disponham.

VIII — Exercer, mediante acôrdo com as autoridades locais e segundo instruções do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, propostas pelo Diretor do Departamento Nacional da Indústria e Comércio, rigorosa fiscalização sobre os produtos entregues ao consumo com o título ou declaração de procedência do Brasil, efetuando as representações necessárias e, sempre que possível, agindo contra quaisquer adulterações ou fraudes.

IX — Acompanhar cuidadosamente a atividade que desenvolvam os concorrentes de produtos ou matérias primas do Brasil, assim como seguir de perto a marcha dos sucedâneos de artigos nacionais, prestando, de tudo, amplas e precisas informações ao Departamento Nacional da Indústria e Comércio.

X — Favorecer, com auxílio direto ou indireto, mediante autorização prévia do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio e obrigação formal da parte beneficiada de aceitar o regime de fiscalização reputado conveniente, os estabelecimentos comerciais que se ocuparem da venda por atacado, ou a varejo, de produtos ou matérias primas brasileiras.

XI — Manter uma sala de leitura, em que se encontrem periódicos e publicações sobre o Brasil, franqueando-a ao público durante as horas do expediente.

XII — Auxiliar os brasileiros em viagem de negócios no país, assistindo-lhes no que fôr possível, sem prejuízo da marcha dos serviços nem afastamento de funcionários das respectivas atribuições.

XIII — Prestar esclarecimentos à imprensa e quaisquer entidades locais com noticiários, informações e comentários sobre o Brasil, suas realizações e possibilidades econômicas e seus homens.

XIV — Promover programas de rádio, filmes cinematográficos, ou outros meios para a propaganda de produtos e matérias primas nacionais, utilizando sempre que possível música, exclusivamente de autores brasileiros. Tais iniciativas poderão ser executadas, se o caso, por intermédio de associações sindicais ou civis, produtores ou distribuidores.

XV — Desempenhar qualquer outro encargo que o ministro do Trabalho, Indústria e Comércio resolva confiar-lhes, transitória ou permanentemente.

Art. 4.º A ação divulgadora das coisas e assuntos brasileiros será, de preferência, realizada mediante :

a) distribuição sistemática de livros, folhetos, mapas, fotografias, quadros estatísticos e quaisquer outros elementos de propaganda, fornecidos pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio;

b) realização de conferências e exibição de filmes, no interior ou fora do recinto dos escritórios, na forma do inciso XIV do Art. 3.º;



c) participação nas exposições ou feiras, internacionais, regionais ou especiais a que o Governo do Brasil resolva comparecer;

d) demonstrações práticas das utilidades e vantagens dos produtos e matérias primas brasileiras, inclusive pela degustação e distribuição de amostras;

e) utilização de outros meios modernos de propaganda.

Art. 5.º Os Escritórios de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil são diretamente subordinados ao Departamento Nacional da Indústria e Comércio, o qual, na conformidade do regulamento aprovado pelo decreto n.º 24.636, de 10 de julho de 1934, manterá um órgão de coordenação dos respectivos serviços.

§ 1.º O Departamento Nacional da Indústria e Comércio, dentro das disponibilidades orçamentárias, fornecerá mostruários, publicações e demais elementos necessários para o bom desempenho da missão que compete aos Escritórios.

§ 2.º As informações de caráter geral que se refiram à propaganda do Brasil no estrangeiro, tais como leis, regulamentos e outros atos concernentes à imigração, colonização, turismo, comércio e condições de vida no país, deverão ser regularmente publicadas em seção própria do "Boletim do Departamento Nacional da Indústria e Comércio", retiradas em separata para constituírem, juntamente com as restantes publicações oficiais, a "Biblioteca dos Escritórios de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil", sendo ainda remetidas às Câmaras de Comércio, organizações e entidades a que possam interessar.

§ 3.º O órgão de coordenação do Departamento Nacional da Indústria e Comércio estabelecerá, mimeografado, um serviço mensal de fascículos, para distribuição aos Escritórios, contendo informações, quadros estatísticos, rol de especificações, razões de utilidade, tabelas de preços, transporte e fretes de produtos brasileiros exportados e exportáveis, assim como de quaisquer outros que possam ser colocados nos mercados do exterior.

Art. 6.º Cada Escritório de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil terá um chefe e os auxiliares que forem necessários, mediante proposta do Diretor do Departamento Nacional da Indústria e Comércio e designação do Ministro.

§ 1.º A fixação de representação, salário, ajuda de custo ou diárias, será feita tendo em vista as condições de vida peculiares ao país em que o funcionário ou o extranumerário deva servir.

§ 2.º O chefe do Escritório, obrigatoriamente, e os auxiliares, quando se tornar conveniente, farão, anualmente, uma viagem ao Brasil, a fim de que se mantenham, pessoalmente, em contato com as atividades econômicas e sociais do país.

Art. 7.º É facultado às associações sindicais, civis, designar, por intermédio do Departamento Nacional da Indústria e Comércio, agentes próprios que, condicionados à aprovação prévia do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio e remunerados pela comissão que lhes pague os

comitentes sobre o volume ou natureza das transações que realizem, exerçam em cada escritório, sem direito a função pública, os encargos de delegados para compras e vendas no ramo de negócios cuja atividade representam.

§ 1.º Os delegados a que esse artigo se refere serão em número limitado, à razão de um por grupo de mercadorias análogas das classes de produtos animais, minerais e vegetais, respeitada, no que lhes concernir, a triplíce divisão em matérias primas, artigos manufaturados e diversos, e garantida, sob critério proporcional, a igualdade de representação para os grandes e pequenos exportadores.

§ 2.º Desde que fique assegurada a unidade de ação que afaste ameaça de atritos ou competições, o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio poderá elevar, a título precário, o número de delegados por grupo de mercadorias, assim como permitir, guardada a relação da afinidade, dentro da classe e divisão, sempre que possível, que um só delegado responda pelos encargos de dois ou mais grupos de mercadorias, durante prazo determinado.

§ 3.º O Departamento Nacional da Indústria e Comércio organizará, respeitada, no que lhe concernir, a triplíce divisão em matérias primas, artigos manufaturados e diversos, a classificação dos grupos de mercadorias análogas das classes de produtos animais, minerais e vegetais, prevalecendo, enquanto não o fizer, o que conste da classificação vigente nas tabelas em uso da Diretoria de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda, desde que não colida com as presentes disposições.

§ 4.º Procederão os delegados de acordo com as instruções que lhes forem expedidas, permanecendo, em regra, no exercício do mandato pelo tempo que a associação sindical ou civil, autor da designação, julgar conveniente, sendo, porém, cada um dependente dos atos e resoluções do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio e subordinado, para os efeitos da fiscalização, ao chefe do Escritório junto ao qual esteja servindo.

§ 5.º Os delegados gozarão dos favores que, dentro das possibilidades orçamentárias, respeitada a proibição do pagamento de quaisquer gratificações ou vencimentos pelos cofres públicos, resolva conceder-lhes o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

Art. 8.º Compete aos chefes de Escritório:

a) propor ao Departamento Nacional da Indústria e Comércio os planos de propaganda e divulgação, atendendo aos interesses nacionais, orientação geral do governo brasileiro e recomendações especiais da direção dos serviços;

b) assistir à ação que desenvolvem os delegados designados pelas associações sindicais ou civis, secundária e fiscalizá-la, procedendo de conformidade com as instruções que forem expedidas;

c) assinar a correspondência, podendo, diretamente, sempre que houver conveniência, dirigir-se às autoridades estaduais e municipais, assim como às organizações comerciais brasileiras e outras entidades, enviando, de tudo, cópia autêntica ao Departamento Nacional da Indústria e Comércio;

d) assinar saques e ordens de pagamento de pessoal e material;



e) enviar ao Departamento Nacional da Indústria e Comércio, obrigatória e mensalmente, um relatório sobre a marcha dos serviços e atividades do escritório;

f) remeter à Divisão do Orçamento do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e ao Departamento Nacional da Indústria e Comércio, a este por cópia, o balanço da receita e da despesa do escritório, relativo ao mês anterior, assim como enviar, em 31 de dezembro de cada ano, observada a mesma ordem, o balanço geral da receita e despesa do exercício, instruído com a respectiva documentação comprobatória;

g) promover a criação de câmaras de comércio e de quaisquer outras entidades que possam facilitar o intercâmbio das relações de comércio e amizade com o Brasil;

h) abrir e encerrar o ponto dos funcionários, distribuindo os serviços internos e fixando o período normal de trabalho diário, o qual não poderá ser inferior a 6 horas;

i) sugerir as medidas que julgar acertadas para a boa marcha e desenvolvimento dos serviços pertinentes ao escritório.

Art. 9.º Aos chefes dos escritórios é facultado:

a) designar o seu substituto eventual;

b) conceder, anualmente, de acordo com a conveniência dos serviços, férias remuneradas de quinze dias a cada funcionário;

c) aplicar penalidades administrativas aos auxiliares referidos no art. 6.º;

d) contratar elementos locais necessários ao melhor desenvolvimento dos serviços.

De todos esses atos dará ciência, imediatamente, ao Departamento Nacional da Indústria e Comércio para a devida apreciação.

Art. 10. Poderão ser admitidos nos escritórios, e terão a assistência e apoio em tudo que possa convir aos interesses brasileiros no exterior, agentes ou delegados de governos estaduais.

Parágrafo único. O número de agentes ou delegados será fixado pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, à vista de informação do Departamento Nacional da Indústria e Comércio.

Art. 11. O Departamento Nacional da Indústria e Comércio providenciará para assegurar aos Escritórios de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil vida autônoma ou permitindo a obtenção de recursos para a respectiva manutenção.

Art. 12. A orientação e direção dos Escritórios de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil competem ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, que as exercerá por intermédio do Diretor do Departamento Nacional da Indústria e Comércio.

Art. 13. Anualmente e sempre que aconselhável, o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio ou o Diretor do Departamento Nacional da Indústria e Comércio, diretamente, ou por intermédio de pessoa que possua comprovado tirocínio comercial ou conhecimento especializado de assuntos econômicos e prática de administração, fará a inspeção

geral ou parcial dos escritórios, a qual determinará um relatório completo e minucioso.

Art. 14. Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 14 de julho de 1942. — *Alexandre Marcondes Filho*."

## JÁ ESTÃO INSTALADOS TREZE ESCRITÓRIOS

### COMERCIAIS

Já são em número de treze os Escritórios de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil no exterior. Aham-se eles nas cidades de Ottawa, Nova York, México, Guatemala, Panamá, Caracas, Bogotá, La Paz, Lima, Santiago do Chile, Buenos Aires, Montevideu e Assunção.

Com a reorganização do Departamento Nacional da Indústria e Comércio, foi criada uma seção destinada, exclusivamente, a orientar e coordenar as atividades desses escritórios.

Os primeiros Escritórios, inicialmente, eram meras agências informativas, às vezes ligadas aos consulados e embaixadas, sendo, primitivamente, sustentadas pelas verbas do Departamento Nacional do Café. Com o desenvolvimento dos seus trabalhos e a evidência dos resultados obtidos, foi estabelecida a criação de novos órgãos, dotados de verbas de propaganda e manutenção capazes de fazer face a uma repartição daquele tipo, no exterior.

A organização dos Escritórios tem fisionomia própria: a necessidade de mostruários, a qualidade dos visitantes, a simplicidade das relações comerciais, a constante franquia das salas e a extensão dos horários, dão-lhe um aspecto de casa comercial, onde o negociante estrangeiro se sente logo à vontade, e pode apresentar os seus negócios, sem constrangimentos.

A ação dos Escritórios: todos eles prestam eficiente e valiosa colaboração às associações de classe, entidades oficiais do país, a particulares, etc.; por exemplo, no caso dos Institutos, como o do Alcool e Açúcar, Pinho, Mate, e outros, e o Departamento Nacional do Café, aos quais remetem, mensalmente, e sempre que interessar informações detalhadas e um quadro da situação dos mercados dos respectivos produtos, nos países onde se acham localizados.

Entre outras coisas, os Escritórios fiscalizam os produtos de procedência brasileira, examinam as atividades dos concorrentes, esclarecem à imprensa,





*O Escritório de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil nos Estados Unidos acha-se instalado em pleno centro comercial da cidade de Nova York (551 Fifth Avenue). A fotografia reproduz uma parte de suas instalações*

orientam exportadores e importadores brasileiros e estrangeiros, vulgarizam dados oficiais, distribuem mapas, publicações e notícias, possuem fichário de firmas comerciais, fornecem dados sobre tabelas, preços de mercadorias, fretes e tarifas, organizam mostruários de produtos nacionais, informam sobre o nosso desenvolvimento comercial, econômico e social, promovendo sempre um intensivo e eficiente trabalho na defesa e conservação dos nossos mercados e do bom nome do nosso exportador.

Quase todos já têm as suas publicações próprias, feitas em larga tiragem, e distribuídas, gratuitamente, às principais instituições do País e a todos os interessados; algumas, de esplêndida apresentação, que nada deixam a desejar às melhores revistas estrangeiras, como, por exemplo, "El Brasil de hoy", do Escritório do México; outras, mais simples, mas todas contendo dados e informações valiosíssimas. O Escritório do Canadá faz publicar o seu boletim em duas línguas, a inglesa e a fran-

cesa (800 exemplares). O Escritório de Nova York possui dois boletins: o Americano, só de coisas americanas e que interessam ao Brasil, e cuja distribuição é feita só para o nosso País, e o Brasileiro, de coisas do Brasil para os Estados Unidos (só a tiragem desses boletins, que é quinzenal, atinge a 1.600 exemplares). Esses boletins informativos, editados na língua de cada País, vêm realizando uma eficaz divulgação das nossas possibilidades econômicas, para cujo êxito está contribuindo o *Boletim Aéreo* semanal, expedido, regularmente, pelo D. N. I. C., àqueles órgãos. O sucesso da publicação editada pelo Escritório de Nova York, que é distribuída a 600 Câmaras de Comércio, é enorme, a calcular pela sua matéria, que tem sido vastamente utilizada pelas revistas e jornais americanos, e pela imprensa daquela cidade, que geralmente comenta todos os seus tópicos, como faz, por exemplo, o "Journal of Commerce".



Os Escritórios promovem, também, programas radiofônicos, culturais e artísticos, como "La hora de la Victoria", da Rádio Cristal, de Bogotá, organizado, semanalmente, pelo Escritório, ou "Viajando pelo Brasil", patrocinado pelo do Panamá; promovem, outrossim, a exibição de filmes brasileiros, exposições de livros nacionais, como, por exemplo, a "Semana do Livro" realizada recentemente em Nova York, e a "Exposição do Livro Brasileiro", que terá lugar em Assunção, no Paraguai, organizadas pelos respectivos Escritórios.

Anteriormente à guerra, existiam *Bureaux* semelhantes em Paris, Milão, Berlim e Budapest e o Museu Comercial do D.N.I.C., anexo ao Consulado do Brasil, em Yokoama, no Japão.

Já foi reaberto o Escritório de Paris e está sendo providenciada a criação de mais três: os de Praga, Madrid e em Portugal ou África do Sul.

PESSOAL DOS ESCRITÓRIOS DE PROPAGANDA E EXPANSÃO  
COMERCIAL DO BRASIL

Paraguai :	Wenceslau Gomes Gastal — Chefe
	Marçal Ciríaco Vergara Lopes — Auxiliar
	Gladys Melo Pedrosa de Albuquerque — Auxiliar
	Cristiano Benedito Otoni — Auxiliar
Colômbia :	Teodcro Cabral — Chefe
	Heider da Silva Milanez — Auxiliar
	Carlos Tayeh Vega — Auxiliar.
Bolívia :	Ricardo Pinto — Chefe
	Alvacy Geraldo Louzada — Auxiliar
	Paulo Gaio de Castro — Auxiliar
Perú :	Manuel Gomes Parreira — Chefe
	Augusto de Carvalho Armando — Auxiliar
	Jackson Bandeira Flôres — Auxiliar
México :	Içurgo Cesta — Chefe
	Orlando Meringo'o — Auxiliar
	Paulo Arthur Rocha Brito Lacerda — Auxiliar



Outro aspecto do Escritório de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil em Nova York, vendo-se parte do mostruário de produtos nacionais





*Mais um aspecto das instalações do Escritório de Nova York*

	Hélio Dutra Neves — Auxiliar	Panamá :	Francisco Medaglia — Chefe
	Lafayette Pereira Guimarães — Auxiliar		Alcides Mendonça Lima — Auxiliar
Chile :	Álvaro Trindade Cruz — Chefe		Álvaro André Ryff — Auxiliar
	Luiz Demoro — Auxiliar	Venezuela :	Pedro Martins da Rocha — Chefe
	Gabriela Martinez — Auxiliar		Milton Epaminondas Cardoso Trindade — Auxiliar
Buenos Aires :	Otávio de Abreu Botelho — Chefe		Ena Barbosa Cordeiro — Auxiliar
	Álvaro Guanabara — Auxiliar	Canadá :	José Carlos Ribeiro Campes — Chefe
	Ecila Guanabara — Auxiliar		Luiz Correia da Silva — Auxiliar
	Lídia B. de Freitas — Auxiliar		Geraldo Silva — Auxiliar
	Newton Freitas — Auxiliar		Elizabeth Mahood — Auxiliar
	Adelaide Soares Costa — Auxiliar	Estados Unidos :	Egídio da Câmara Souza — Chefe
	Emílio Marron — Auxiliar		José Garrido Tórres — Auxiliar
Guatemala :	Guilherme Gaelzer Netto — Chefe		José Bittencourt de Melo Machado — Auxiliar
	Heloisa Rocha — Auxiliar		Amália Caminha Machado da Costa — Auxiliar
	José Carlos Leal — Auxiliar		Alda Lee Halpin — Auxiliar
Uruguai :	Sérgio de Oliveira Freitas — Chefe		Darcy Ribeiro — Auxiliar
	Hermes Luzardo — Auxiliar		Dorothy E. Weiberger — Auxiliar
	Rubens de Alves Vergara — Auxiliar		Lígia Caminha Machado da Costa — Auxiliar
	Harry Albite Ulrich — Auxiliar		



Paulo Pedroza — Auxiliar

Haydée Lopes — Auxiliar

Frederico Augusto Cabral — Auxiliar

Beulah Bergsten — Auxiliar

Mirian Madgala Maya Ferreira — Auxiliar

Fernando Lemos Guimarães — Auxiliar

Eleanor Krug — Auxiliar

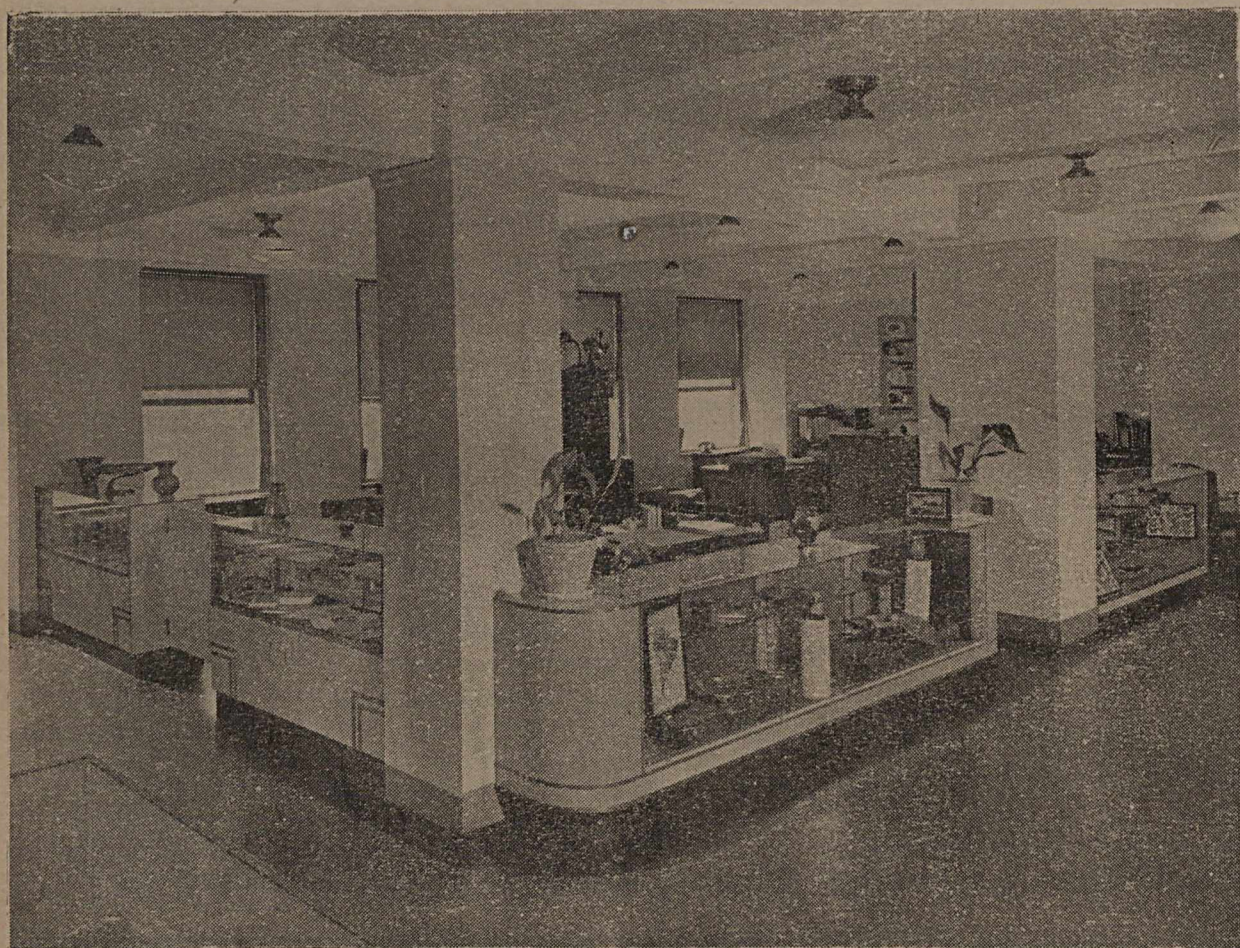
#### BOLETIM AÉREO

O Departamento Nacional da Indústria e Comércio envia semanalmente ao estrangeiro o seu *Boletim Aéreo*, contendo informações diversas sobre nossa produção, comércio e notícias do referido Departamento.

Vamos transcrever em seguida uma dessas informações :

#### *Sociedades Estrangeiras*

As sociedades estrangeiras, que não revestirem a forma anônima, e quiserem operar no Brasil, devem fazer nas Repartições do registro do comércio (Departamento Nacional da Indústria e Comércio ou Junta Comercial, no Estado, conforme a sede da sucursal ou filial) o arquivamento do seu contrato social. Este contrato deverá previamente estar legalizado no país de origem pela autoridade competente, cuja firma será reconhecida pela nossa autoridade consular. Outorgado mandato ao representante que vai gerir a sucursal, por procuração, também traduzida, a sociedade deverá declarar o capital, destinado ao Brasil, que poderá ser todo o capital social, ou parte dele. O representante inscreverá a sua firma no registro do comércio. Se a sociedade estrangeira for anônima, deverá requerer ao Governo Federal, por intermédio do Ministério do Trabalho, a autorização para funcionar no Brasil. O pedido de autorização deve ser instruído com os seguintes documentos : prova de achar-se a sociedade constituída conforme a lei do seu país ; inteiro teor dos estatutos e mais o Certificado da Incorporação, se houver ; e lista dos acionistas, com nome, profissão, domicílio e número de ações de cada um, salvo se as ações forem ao portador ; cópia da ata da assembléia de acionistas, ou da diretoria (se esta estiver autorizada



*Ainda um aspecto do Escritório de Nova York*



pelos estatutos) que autorizou o funcionamento no Brasil e fixou o capital das operações no território nacional; prova da nomeação do representante geral da sociedade para acertar as condições em que é dada a autorização; último balanço, se a sociedade já funciona há um ano ou mais. Todos os documentos devem ser autenticados, na conformidade da lei nacional da requerente, e legalizados no Consulado Brasileiro da sede respectiva. Exige-se também que estejam traduzidos por tradutor público brasileiro e sejam aqui apresentados os originais e traduções. Na hipótese de que o Governo brasileiro entenda necessário impor condições que julgue convenientes à defesa dos interesses nacionais, aceitando-as o representante, será lavrado o decreto de autorização. Este decreto e os demais documentos serão arquivados no registro do comércio, juntamente com o documento comprobatório do depósito, em dinheiro nacional, do capital, ou parte do capital destinado às operações no Brasil, capital que será fixado no decreto. O depósito poderá ser levantado depois de expedida a certidão de arquivamento de todos os documentos.

#### UMA EXPOSIÇÃO NA ESCOLA BRASIL

No *Boletim Aéreo* de 3 de fevereiro último lemos a notícia da fundação, na capital do México, de uma exposição na Escola Brasil, destinada a mostrar aos seus alunos o que é o nosso país de hoje. Tratando-se de um certâmen para escolares de 6 a 15 anos de idade, foram utilizadas de preferência fotografias, gráficos e mapas. Por ocasião de ser inaugurada essa exposição, presidida pelo Ministro da Educação do México, o chefe do nosso Escritório Comercial fêz doação à escola de 50 obras de autores brasileiros. Futuramente, na mesma escola será instalada uma exposição permanente de coisas do Brasil.

#### OUTRAS PUBLICAÇÕES

Vimos alguns exemplares das seguintes publicações de nossos Escritórios Comerciais no Estrangeiro:

*Boletín Mensual del Escritorio Comercial del Brasil*, em Buenos Aires;

*Brazilian Information Bureau*, do Escritório de Ottawa;

*Boletín Mensual de la Oficina Comercial del Brasil*, em Guatemala;

*El Brasil de hoy*, do nosso escritório no México;

*Brasil en Marcha*, do Escritório de Assunção.

#### UM FILME SÔBRE A VIDA DE CARLOS GOMES

Sob o título acima, "*A Manhã*", desta capital, publicou no seu número de 20 de janeiro último esta notícia:

"Os nossos meios artísticos acabam de ter conhecimento de um fato que os encheu do mais intenso e justo júbilo. É que por iniciativa do Escritório de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil no México, os produtores cinematográficos daquele país vão confeccionar um filme sôbre a vida do maior compositor patricio: Carlos Gomes. Presta-se, assim, uma expressiva homenagem à memória do imortal autor de "*O Guarani*". Ao mesmo tempo, tornar-se-á mais conhecida, e desta vez em grandes minúcias, a música brasileira por excelência. No intuito de fornecer aos produtores mexicanos os elementos necessários à organização daquele trabalho, o Sr. Licurgo Costa, Diretor do referido Escritório, acada de ter um largo entendimento com o Diretor geral do Departamento Nacional da Indústria e Comércio, que incumbiu a Senhorita Ângela Soares de Moura, chefe da Seção dos Escritórios Comerciais, de providenciar sôbre o assunto. A Senhorita Ângela Soares de Moura, iniciando a sua tarefa, já se entrevistou com a Senhora Ítala Gomes Vaz de Carvalho, filha de Carlos Gomes, que, com particular emoção, se prontificou a ceder tudo que possuísse, quer quanto à pessoa como à obra de seu insigne pai, inclusive notas, apontamentos, etc., ainda inéditos. Dêse modo, o trabalho em projeto terá um cunho seguro de autenticidade, ao lado do seu alto mérito técnico. Com isso, pela primeira vez, o Cinema estrangeiro editará um "filme-biografia" de personalidade de relêvo da música brasileira. Essa idéia, pois, do diretor do Escritório do Brasil no México, se reveste, de par com o seu espírito patriótico, de um caráter acen-tuadamente simpático. Aliás, assim está sendo apreciado, tanto nos círculos governamentais como nos meios artísticos de todo o país, tanto mais quanto tem um oportunismo bastante significativo, pois, em 1946, comemora-se o 50.º aniversário do falecimento de Carlos Gomes. Mas esta iniciativa não se deterá aí. É pensamento ainda do Sr. Licurgo Costa conseguir que de futuro, e quando oportuno, idênticos trabalhos cinematográficos sejam organizados, em relação a outros filhos ilustres do Brasil, como Oswaldo Cruz, Santos Dumont, etc."

#### POR SEREM CARAS AS MEIAS DE SEDA NÔ

##### CANADÁ

F. H. Mathew, *Pilot Officer* da Real Fôrça Aérea Canadense, devendo embarcar, brevemente, para juntar-se às forças combatentes, escreveu ao D.N.I.C., dizendo-se grandemente interessado nas meias de seda, de fabricação brasileira; assim, solicitava o envio de um ou dois pares das mesmas, a fim de serem oferecidos à sua *girl-friend*, de vez que o seu custo, no Canadá, era excessivo para as suas posses. O Departamento encaminhou



ao Sr. Mathew, por intermédio do Escritório do Canadá, um par de meias de seda, marca "Hollywood", no valor de Cr\$ 80,00, bem como indicações de fábricas brasileiras, especializadas na matéria.

#### GALERIA PRESIDENTE VARGAS

No 13.º andar do Ministério do Trabalho está sendo instalada a "Galeria Presidente Vargas",

anexa ao Departamento Nacional da Indústria e Comércio. Trata-se de exposição permanente de produtos brasileiros e de gráficos, fotografias e mapas luminosos, reveladores de nossas riquezas sob vários aspectos.

Sempre renovada, dessa exposição sairão os produtos destinados aos *stands* dos Escritórios Comerciais no Estrangeiro.

Sua inauguração deverá ser realizada em março corrente.



## DOCTRINA

### **A administração pública e o enriquecimento sem causa**

MÁRIO NEVES BATISTA

Prof. catedrático da Faculdade de Direito  
do Recife

**N**O direito administrativo, as fontes mais comuns de obrigações para o Estado são o contrato, o ato ilícito e a vontade unilateral.

Interessa indagar se, afora essas causas, outros atos ou fatos existem, de onde possa decorrer o vínculo jurídico obrigacional do Estado.

A resposta afirmativa se impõe. Em direito administrativo, como acontece no direito privado, a relação obrigatória pode surgir de atos ou fatos de diversa natureza que os já mencionados, porquanto a obrigação, conforme salienta SILVIO TRENTIN, na sua monografia "*L'Atto Amministrativo*", nem sempre se origina da vontade do ente que se obriga, mas, "bensì in forza de una disposizione legislativa trovante origine in un criterio di equità, non in una presunzione di volere" (págs. 286-287).

Entre essas fontes, se acha o *enriquecimento sem causa* (cfr. FRITZ FLEINER, *Direito Administrativo*, trad. franc., págs. 116 e 43, HAURIU, *Droit Administratif*, 7.<sup>a</sup> ed., págs. 464, 466-468).

Enriquecimento é *tudo proveito, lucro ou benefício*. Tratando-se de pessoa administrativa, se entende a expressão enriquecimento da maneira mais ampla possível, compreendendo qualquer proveito, pecuniário ou não, do Estado, ou seja "tout ce qui le favorise" (PIERRE ROQUES, *De la Notion d'Enrichissement sans Cause en Droit Administratif*, página 96). Comumente, o enriquecimento consiste num aumento de patrimônio ou numa não diminuição: "*Dieselbe (die Vereicherung) kann in einer Vermehrung des Vermoögens bestehen, oder in einer Nichtverminderung*", esclarece BERNARDO WINDSCHEID (*Lehrbuch des Pandektenrechts*, 8.<sup>a</sup> ed., 2.<sup>o</sup> vol., § 421, pág. 810).

Quando êsse enriquecimento não se fundamenta ou justifica nalguma relação jurídica (causa) ou

assenta em causa injusta, é *indevido, ilegal ou ilícito*, acarretando a reparação do prejudicado, ou seja, da pessoa à custa de quem se realiza o enriquecimento, e que sofre o correlato empobrecimento, pois, a todo locupletamento de uma parte corresponde uma diminuição patrimonial da outra.

A falta de retribuição por serviço prestado constitui uma das maneiras de empobrecimento (GEROTA, *L'enrichissement sans Cause*, págs. 123 e 109; PLANIOL & RIPERT, *Droit Civil*, vol. 7.<sup>o</sup>, páginas 49 e 51; ORLANDO GOMES in *Revista Forense*, vol. 94, pág. 455, Dig. 12, 6, 26, 12).

Assim, se um indivíduo presta serviço ao Estado exercendo, por exemplo, *sem título regular* ou *idôneo*, uma função pública, é-lhe incontestavelmente devida a remuneração correspondente ao cargo, e isso de acôrdo com as regras da locação de serviços, ou pelo menos em acatamento aos princípios gerais de direito, a primárias determinações de justiça e equidade, que informam o comércio jurídico de todos os povos.

A situação de tal *funcionário de fato*, cujos atos são de todo válidos (GASTON JÈZE, *Droit Administratif*, 3.<sup>a</sup> ed., 1926, 2.<sup>o</sup> vol., pág. 188), vem descrita com muito acêrto pelo acatado publicista platino RAFAEL BIELSA, professor da Universidade de Buenos Aires e autor de magnífico tratado de direito administrativo. No tocante aos denominados *derechos pecuniários*, como o *derecho al sueldo* (vencimentos), adota a seguinte conclusão: "Es indiscutible, como regla, el derecho al sueldo que tiene todo funcionario de hecho de buena fe. Esta solución no deriva de la aplicación rigurosa e lógica de los principios propios del estatuto de funcionarios, ni de los de la doctrina contractual, sino del *enriquecimiento sin causa* que para la Administración pública implicaría la exención de la obliga-



ción de pagar el sueldo, y también de consideraciones de *moralidad administrativa*". (*Derecho Administrativo*, vol. II, págs. 26 e 27, n. 333, 3.<sup>a</sup> ed.). A simples moralidade administrativa ordena, como se vê, o pagamento de todo cidadão, que preste serviços públicos, mesmo àquele que o faça sem investidura legal, pois, ao poder público, ou a quem quer que seja, não vai bem o locupletar-se indevidamente do trabalho ou sacrifício alheio.

Configurado o resultado *lucrativo* ou *útil* ao Estado, manda-se pagar o valor respectivo, independentemente de contrato ou de qualquer outro ato da vontade estatal.

No direito romano, desde a época mais antiga, emprestavam os juristas acentuado relêvo ao locupletamento indevido como fonte de obrigações. Inúmeros textos ressaltam o dever de indenizar, imposto a quem, sem causa (*sine causa*), obtém lucro ou vantagem às expensas de outrem. Já os *veteres* (ou juristas da República), de quem falava SABINO, citado por ULPIANO (Dig. 12, 5, 6), asseveravam ser exigível judicialmente tudo aquilo que, em virtude de *causa injusta*, se achasse em poder de terceiro: "*id quod ex injusta causa apud aliquem sit, posse condici*" princípio êsse proclamado também, para não mencionar outros autores, pelo referido ULPIANO, no Dig. 12, 7, 1, 3 e por MARCIANO (Dig. 25, 2, 25). POMPONIO, por sua vez, no célebre fragmento 206 do livro 50, tit. 17 do Digesto, filia tal preceito a êsse conjunto de regras fundamentais do convívio humano, que se convencionou chamar de *ius naturale*: "*iure naturae aequum est neminem cum alterius detrimento et injuria fieri locupletiores*". Êste último texto, embora acoimado de inexato por alguns romanistas, exprime no nosso entender, melhor de que qualquer outro, a idéia do enriquecimento injusto, cu antes, do locupletamento *cum alterius detrimento et injuria*, se se tem presente denotar a expressão *injúria* (= *quod non iure fit*) na maioria das hipóteses, a *ausência de causa* (cfr. DERNBURG, *Pandectas*, trad. ital., Obrigações, § 138, nt. 14, página 605).

Ao lesado com o enriquecimento indébito, concedia o direito romano uma ação especial, denominada *condictio*. *Condicere*, termo usado já ao tempo das *legis actiones*, significava primitivamente denunciar, assinar em juízo, observando GAIO, em suas Instituições: *condicere autem denuntiare est*

*prisca lingua*", Inst., 4, 18 (Cfr. HEUMANN, *Handlexikon zuden Quellen des roemischen Rechts*, ed. 1907, vb. *condicere*).

Que a *conditio* era o recurso processual específico contra o enriquecimento sem causa, é admitido geralmente pela doutrina romanística, desde o velho BOEHMERO, que acentuava: "*Specialiter haec denominatio (condictiones) iis tribuitur, quae non ex speciali quodam negotio civili, sed extra ordinem ex aequitate naturali, etiam legibus civilibus agnita, immediate nascuntur. Deducuntur enim ex naturali principio — "ne quis per injuriam locupletetur cum damno alterius"*". (*Introductio in Ius Digestorum*, ed 1730, tit. IV do liv. XII, página 327).

Outro não é o sentir dos profundos tratadistas do direito romano GIRARD, no *Manuel Élémentaire de Droit Romain*, PERNICE, no *Marcus Antistius Labeo*, KOSCHEMBAR-LISKOWSKI, *Die condictio als Bereicherungsklage*, e SALKOWSKI, nas suas *Institutionen*, de onde extraímos os seguintes conceitos: "*Endlich gibt es eine Reihe von Faellen, wo aus der von jemand gemachten Leistung, ohne Vertrag zwischen Geber und Empfaenger, eine — auf die aequitas gegruendete — obligatio auf Rueckerstattung des Empfangenen bis zum Belaufe der Bereicherung entsteht. Das allgemeine Prinzip dieser condictiones sine causa i. w. S., ist das Haben ohne gerechten Grund (die ungerechtfertigte Bereicherung)*". — 9.<sup>a</sup> ed., § 155, pág. 425. Quer dizer: finalmente existe uma série de casos, onde, da prestação feita por alguém, sem contrato entre o que transmite e o que recebe, se origina uma *obligatio* (fundada na *aequitas*) do beneficiado à restituição, até a concorrência do enriquecimento obtido. O princípio geral destas *condictiones sine causa*, em sentido lato, é o possuir sem fundamento justo (o enriquecimento injusto).

As hipóteses do enriquecimento ilegítimo são inumeráveis. Nenhuma lei pode prever todos os casos. Os romanos, estabelecendo o princípio geral proibitivo do injusto locupletamento (Dig. 12, 5, 6), mencionavam, de forma exemplificativa, os seus casos mais comuns, aos quais era concedida a *condictio*. Na legislação de JUSTINIANO êsse critério foi alterado, apresentando-se como tipos individualizados as diversas figuras de enriquecimento ilícito, representadas pelas correspondentes ações ou *condictiones*, das quais as mais notáveis são:



a *condictio indebiti*, para repetição do pagamento indevido, a c. *ob causa datorum* (c. *causa data causa non secuta*, de JUSTINIANO), para haver a prestação feita em vista de um acontecimento previsto que não se realizou, e a c. *ob turpem vel injustam causam*, resultante de enriquecimento produzido por causa contrária à moral ou ao direito.

As regras do direito romano concernente ao enriquecimento ilícito, à semelhança do que aconteceu em muitos outros institutos jurídicos, reproduziram-se substancialmente no direito dos povos da atualidade (vide e. g. *Código Civil Alemão*, arts. 812 a 822. *Código das Obrigações Suíço*, arts. 70 a 75). O nosso Código Civil não encerra capítulo especial sobre o enriquecimento ilegítimo. Nem toda regra de direito vem consignada nos Códigos. O enriquecimento ilícito encontra, não obstante, guardada em numerosos dispositivos esparsos da nossa legislação civil, constituindo um princípio geral de direito, aplicável aos casos não expressos em lei (CARVALHO SANTOS, vol. XII, págs. 378 e 379). O projeto do Código das Obrigações deu o devido realce ao enriquecimento ilícito, nos arts. 143 a 150).

Entretanto, tais preceitos não são privativos da doutrina civilística. Aplicam-se, também, no direito público administrativo. Na sua bem elaborada monografia sobre o assunto, já referida neste trabalho, PIERRE ROQUES, jurista francês, demonstra como o locupletamento injusto não é uma idéia própria apenas ao direito privado, encontrando, bem ao contrário, no direito administrativo, campo de aplicação vasto e fecundo.

Quando uma diminuição patrimonial, adianta PIERRE ROQUES, não tiver a sua razão de ser em uma vantagem destinada a compensá-la teremos violados os princípios mais elementares de justiça. Cumpre reparar o prejuízo sofrido. E surgirá então uma obrigação sobre o favorecido: a de restituir.

Contra semelhantes raciocínios, que conduzem ao reconhecimento da responsabilidade estatal, por obrigações não resultantes de *contrato*, *ato ilícito* ou *vontade unilateral*, não podem prevalecer estreitas considerações de pura contabilidade administrativa, tendentes a recusar qualquer *despesa que não esteja prevista nos quadros orçamentários*. A essa ordem de conceitos seria lícito responder, como o erudito jurista MICHOU, citado em PIERRE

ROQUES, pág. 18: "*Les règles budgétaires doivent en effet fléchir devant les grands principes d'équité et il serait regrettable que pour des raisons de comptabilité des intérêts respectables se trouvent lésés sans qu'aucune réparation soit possible. Ceci semble aujourd'hui une banalité car, l'idée que l'État doit réparer des dommages causés à des particuliers par l'exercice de la puissance publique nous est devenue familière à tel point que ces considérations touchant la nécessité d'une comptabilité bien ordonnée nous font sourire en ce qu'elles ont de si étroitement administratif*".

A acolher tal ponto de vista nunca se poderia falar numa ação de indenização por atos ilícitos contra o Estado, reduzindo-se a nada os mais relevantes interesses da justiça e da equidade, fundamentos de toda ordem social.

As hesitações existentes a respeito provêm, em grande parte, segundo observa o autorizado HAURIU, *op. cit.*, págs. 471 e 904, da confusão que se faz entre as *dívidas administrativas* e as *despesas públicas*. As primeiras são tudo aquilo que deve o Estado, sob qualquer título do qual possam decorrer obrigações — contrato, ato ilícito, vontade unilateral, enriquecimento indevido, gestão de negócios, etc. Surgindo, muita vez, de fatos ou operações não previstos no orçamento da despesa, como as indenizações por prejuízos causados, as obrigações provenientes da gestão de negócios, do pagamento do indébito ou do enriquecimento sem causa, não podem as *dívidas da administração*, em todos os casos, se apresentar, desde logo, como *despesas públicas*. Somente depois de revestidas de forma contábil-orçamentária é que as *dívidas administrativas* se transformam em *despesas públicas*. *Dívida administrativa* é gênero de que a *despesa pública* constitui espécie.

Estabelecendo o princípio geral da obrigação do Estado pelo enriquecimento sem causa, assim decide o Conselho de Estado francês: "*Tout sacrifice, s'étant ou non traduit par un mouvement de valeur, accompli au nom d'une personne administrative et en ayant amélioré la situation appelle une compensation*". (ROQUES, *op. cit.*, pág. 38; HAURIU, *op. cit.* pág. 464).

Eis aí verdades comuns a todo direito, vigentes aqui e em qualquer parte, e às quais não pode fugir nem sequer o Estado.



## PARECERES

### NOMEAÇÃO — PREFERÊNCIA — PROVIMENTO DO CARGO DE AGENTE FISCAL DO IMPÔSTO DE CONSUMO

— Quando a lei, ou o regulamento estabelece que o interino, o funcionário de outro quadro, ou o que possua tal ou qual título, tem preferência para a nomeação, é antes no interesse da administração, que do candidato, que a cláusula se acha estabelecida.

— Por “repartição fazendária”, para o efeito da preferência estabelecida em lei, se deve entender, não toda e qualquer repartição do Ministério da Fazenda, mas somente aquelas (mesmo de outros departamentos da Administração) onde os servidores tenham atribuições semelhantes ou afins com a de agente fiscal do impôsto de consumo.

#### PARECER

1. O Decreto-lei n.º 739, de 24 de setembro de 1938, no art. 139, § 3.º, estabeleceu preferência, para a nomeação para o cargo de agente fiscal do impôsto de consumo, em favor dos candidatos classificados em concurso que:

- a) já exerçam função fiscalizadora;
- b) houverem exercido o cargo, interinamente;
- c) tiverem mais de 5 anos de serviço efetivo em repartição fazendária.

2. F. F., auxiliar de escritório, com exercício no Serviço de Pessoal do Ministério da Fazenda, classificado em concurso, para o cargo inicial daquela carreira, em 185.º lugar, num total de 204 aprovados, com a nota 60,65, conforme publicação no D. O. de 23 de outubro de 1944, invoca em seu favor a preferência legal, a fim de ser nomeado, independentemente da ordem de classificação.

3. Não exerce função fiscalizadora, nem ocupou interinamente o cargo pleiteado. Mas, ao que se deduz de seu requerimento, julga militar em seu favor o requisito do “serviço efetivo em repartição fazendária” por mais de 5 anos.

Foi admitido mediante Portaria de 13 de fevereiro de 1939 e dispensado em 30 de outubro de 1940 da função de Inspetor de 5.ª classe, do Serviço de Fiscalização e Garimpagem e Comércio de Pedras Preciosas, passando então para a série funcional de auxiliar de escritório, na qual ainda se encontra.

4. As declarações do interessado referem-se à admissão e dispensa, mas a lei fala em serviço efetivo. Feita esta ressalva para efeito do cômputo dos cinco anos, resta examinar o alcance da expressão “repartição fazendária”

para o efeito de deferir, ou não, ao candidato a preferência solicitada.

Não só a D. F. como a D. C. deste Departamento julgam necessário fixar, preliminarmente, o significado da aludida expressão.

#### 5. Isto pôsto:

O interesse do serviço é que inspira o processo de seleção de pessoal. E’ visando a eficiência e o maior rendimento que, por meio do recrutamento, se vai buscar os mais aptos, os que maiores probabilidades ofereçam de um desempenho cabal dos cargos e funções. Por isso, além das condições gerais que se apuram em concurso e são proclamadas com a aprovação, as leis costumam estabelecer outras de caráter complementar. São as preferências. O que se procura é facilitar o ingresso no serviço de quem, além dos requisitos gerais de capacidade, possui outros que por seu caráter específico façam presumir no candidato um índice mais elevado de eficiência. Assim, quando a lei, ou o regulamento estabelece que o interino, o funcionário de outro quadro, ou o que possua tal ou qual título, tem preferência para a nomeação, é antes no interesse da administração, que do candidato, que a cláusula se acha estabelecida.

A lei quer selecionar os mais capazes e a preferência opera como se fôra um segundo turno da seleção; uma segunda classificação, oriunda das preferências, resulta explicitamente da lei, no interesse do serviço.

Como acontece em outras hipóteses, também neste caso

“a proteção ao interesse do funcionário” (portador do título de preferência) “é um efeito ou uma ação reflexa da proteção ao interesse público”. (FRANCISCO CAMPOS, “Direito Administrativo”, p. 114).

#### O funcionário

“se beneficia da proteção legal por coincidir com o seu o interesse público” (Ob. cit., p. 108),

E’ que, como freqüentes vêzes acontece,

“da regra de organização do serviço pode resultar para o funcionário uma vantagem individual” (FRANCISCO CAMPOS, “Rev. Dir. Púb.”, agosto de 1944, p. 95).

6. Esclarecido que a preferência é um complemento do processo de seleção mediante concurso, estabelecida antes em proveito do serviço que do candidato, é fácil determinar regras de interpretação para perquirir do sentido das expressões ou vocábulos legais onde aquela ficou estabelecida.

Para a seleção de candidatos ao cargo de agente fiscal do impôsto de consumo, como ficou dito, além das condições gerais, aferidas mediante concurso, quis o Decreto-lei n.º 739, de 24 de setembro de 1938, que entre os classificados tivessem preferência os que preenchessem os requisitos do art. 139, § 3.º.



Êstes predicados se devem entender, porém, como supletivos do processo geral de seleção. E, sem dúvida, o são.

A preocupação do legislador foi atrair para o serviço, em primeiro lugar, os que, pelo exercício anterior de cargos ou funções públicas, de atribuições afins, se encontrassem em condições de melhor desempenhar o cargo a prover.

Esta circunstância incontestemente conduz à interpretação finalística da expressão "repartição fazendária" que o texto legal não definiu. Comparados os três predicados enumerados no dispositivo transcrito, geradores da preferência, verifica-se que a intenção do legislador foi, inequivocamente, recrutar os que, anteriormente ao concurso, houvessem exercido atribuições semelhantes às do novo cargo.

A expressão "repartição fazendária" não pode ser tomada no texto em exame

"comme une proposition isolée, reduite aux termes indispensables, mais comme fraction d'un ensemble, pris dans son unité et sa totalité" (F. GENY, "*Méth. D'Interpretation*", 2.<sup>a</sup> ed., 1932, tomo I, p. 285).

Como parcela de uma proposição há de logicamente vincular-se aos demais termos desta. Assim considerada não como uma porção autônoma, mas como fração de um conjunto, a expressão "repartição fazendária" se deve entender em estreita vinculação aos dois outros fatores componentes do todo, perfazendo uma unidade, resultante de parcelas homogêneas e conexas.

E' o processo sistemático de interpretação que conduz a êste resultado.

"Por umas normas se conhece o espírito das outras. Procura-se conciliar as palavras antecedentes com as conseqüentes, e do exame das regras em conjunto deduzir o sentido de cada uma" (CARLOS

MAXIMILIANO, "*Herm. e Aplic. do Direito*", 3.<sup>a</sup> ed., 1941, vs. 130-133).

"Um princípio jurídico não existe isoladamente, mas está ligado por nexo íntimo com outros princípios" (F. FERRARA, "*Interpr. e Aplic. das Leis*", trad. port., 2.<sup>a</sup> ed., p. 39).

Também a significação gramatical da expressão não é outra. Fazendário, segundo C. FIGUEIREDO, é "relativo à *Fazenda Pública; financeiro*".

7. Em face do exposto, por "repartições fazendárias", para o efeito da preferência estabelecida se deve entender, não toda e qualquer repartição do Ministério da Fazenda, mas somente aquelas (mesmo de outros departamentos da Administração) onde os servidores tenham atribuições semelhantes ou afins com a de agente fiscal do imposto de consumo.

Ainda assim a preferência (que é estabelecida no interesse do serviço) se deve restringir aos que — lotados em tais repartições — desempenham de fato as mencionadas funções. Caso contrário, os contínuos, serventes, motoristas, ascensoristas, etc., de determinadas repartições, se enquadrariam na franquia legal, o que seria, a meu ver, uma consequência inteiramente em desacôrdo com a finalidade da preferência.

8. Aplicados os princípios ao caso em exame, verifica-se que o requerente não goza da preferência legal. Está lotado no Serviço do Pessoal, onde não exerce atribuição de caráter fazendário, financeiro, fiscal ou tributário, que fariam pressupor maior aptidão para o exercício do cargo pleiteado.

Não tendo amparo legal, deve o pedido ser indeferido.

S. M. J.

Rio de Janeiro, 12 de janeiro de 1945. — Carlos Medeiros Silva, Consultor Jurídico do D.A.S.P.

## JULGADOS

### FUNCIONÁRIO PÚBLICO — DEMISSÃO FUNDADA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO JÁ ENCERRADO

— O funcionário, liberto de acusação em processo encerrado, não pode sofrer demissão sem nova audiência e sem novo processo.

— As decisões em processos administrativos não têm os efeitos da coisa julgada, mas a assertiva autoriza apenas a instauração de novos processos e não a sucessão de novas decisões no mesmo processo, sem que se assegure ao acusado a mesma liberdade de defesa, que é consecutório indeclinável das garantias constitucionais mais solenes.

### SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

#### Recurso Extraordinário n.º 8.598

Relator : o Sr. Ministro Laudo de Camargo.

Recorrente : Fazenda do Estado.

Recorrido : Dr. Afrânio do Amaral.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 8.598, de São Paulo, em que são : recorrente, a Fazenda do Estado, e recorrido, o Dr. Afrânio do Amaral, acorda o Supremo Tribunal Federal em não conhecer do recurso, nos termos das notas juntas, pagas pela recorrente as custas.

Rio de Janeiro, 2 de outubro de 1944. — Laudo de Camargo, Presidente e Relator do acórdão.



## RELATÓRIO

O Sr. *Ministro Laudo de Camargo* — O Dr. Afrânio do Amaral exercia o cargo de Diretor do Instituto de Butantan, na capital de São Paulo, quando, em 1936, teve contra si um processo administrativo, para apuração de faltas que, dizia-se, havia praticado.

Concluído o processo, e por despacho do Dr. Secretário de Educação, ficou mantido naquele cargo.

Posteriormente, entretanto, foi demitido pelo Interventor Dr. Ademar de Barros.

Sentindo-se, então, injustamente demitido, propôs, em 1941, contra a Fazenda do Estado, incluindo como litisconsorte o Dr. Ademar, uma ação, para anular o ato de demissão e haver a reparação devida, com a sua reintegração e as correspondentes vantagens pecuniárias.

O Juiz, pela sentença de fls. 371, julgou procedente a ação, mas só contra a Fazenda do Estado.

Apelando esta e o autor, foi a sentença confirmada pelo acórdão de fls. 491, declarado a fls. 500.

Interpôs, então, a Fazenda recurso extraordinário e o de revista.

Indeferida esta (fls. 592), processado foi aquêle, mediante audiência do Sr. Dr. Procurador Geral, que assim se manifestou :

“As alegações da Fazenda recorrente (fls. 502, 518 e fls. 594 e seguintes) convencem de que o recurso é cabível e merece provimento.

Neste sentido, é o nosso parecer.

Distrito Federal, 29 de agosto de 1944. — *Luiz Gallotti*, Procurador da República.

De acôrdo. — *Gabriel de Rezende Passos*”.

Com êste relatório, passo os autos à revisão.

Rio, 12-9-44.

## VOTO PRELIMINAR

O Sr. *Ministro Laudo de Camargo* (Relator) — O acórdão de fls. 500 bem explicou o fato de ter sido prejudicado o agravo no auto de processo.

Se foi interposto para produção de provas e se estas não eram de ser produzidas, segundo a tese do julgado, que deixou de apreciar as produzidas, teria de ficar, como ficou, prejudicado.

Quanto ao recurso extraordinário, não encontro fundamento para a sua legitimação.

O acórdão recorrido assim se expressou : “as acusações contra o autor tinham sido estudadas e resolvidas em inquérito administrativo, por autoridade governamental competente, que determinou a volta do autor ao seu cargo.

Conseqüentemente, êsse inquérito estava encerrado e nêle, sem recurso regularmente processado, nova decisão não poderia ser proferida, sem grave ofensa ao princípio da estabilidade das decisões de qualquer espécie.

Certo é que as decisões em processos administrativos não têm os efeitos da coisa julgada, mas a assertiva autoriza apenas a instauração de novos processos e não a sucessão de novas decisões no mesmo processo, sem que se assegure

ao acusado a mesma liberdade de defesa, que é consectário indeclinável das garantias constitucionais mais solenes”.

Foi isto que se decidiu.

E não vejo em que tenha o acórdão ofendido qualquer preceito de lei federal.

Não deu o caráter de caso julgado às resoluções administrativas.

Fêz sentir somente que o funcionário, liberto de acusação, em processo encerrado, não poderia sofrer demissão sem nova audiência e em novo procedimento.

E o próprio Decreto n.º 24.848, de 1931, a merecer aplicação à espécie, não levaria a conclusão outra, uma vez que estabelece o encerramento do feito, na falta de recurso.

E o que houve foi somente um pedido de reconsideração, por parte dos funcionários prejudicados.

Relativamente ao acórdão dito divergente e inserto na *Revista de Direito*, 79-160, bem de ver é que resolveu hipótese diversa da dos outros, tanto mais que, para casos como o dos autos, há preceito de lei, sobre a exigência de processo administrativo para a demissão, não sendo lícito substituí-lo por meio diferente, ou seja por elementos probatórios com produção na causa.

Não conheço, assim, do recurso.

Mas, a conhecer, nego-lhe provimento.

## VOTO

O Sr. *Ministro Barros Barreto* — Proclamando a ilegalidade da demissão do autor, ora recorrido, decidiu a justiça local que, por ter sido encerrado e julgado, em 1936, por autoridade administrativa competente, o processo regular, contra a interposição de qualquer recurso, a exoneração desse funcionário, em 1938, somente poderia ser feita mediante outro inquérito administrativo, onde se lhe assegurasse a mesma liberdade de defesa. Não era lícito repetir o julgamento de caso resolvido, vale dizer, submeter o mesmo processo a outro julgamento.

O aresto impugnado não atentou contra os dispositivos legais invocados pela recorrente, devendo-se salientar a nenhuma aplicação, à espécie, do parágrafo único do art. 1.º do Decreto n.º 28.848, de 23 de dezembro de 1931, pois não diz respeito à decisão proferida contra a Fazenda Pública o pronunciamento do Secretário de Educação considerando improcedente a denúncia oferecida contra o Diretor do Instituto de Butantan.

E, quanto a um acórdão desta Suprema Corte, do qual teria divergido o recorrido, também não merece acolhida a referência, por isso que, na hipótese *sub-judice*, o inquérito administrativo é exigência indispensável.

Diante do exposto, preliminarmente, não conheço do recurso, a que, de *meritis*, negaria provimento.

## VOTO PRELIMINAR

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — Sr. Presidente, conheço do recurso.

## VOTO PRELIMINAR

O Sr. *Ministro Aníbal Freire* — Sr. Presidente, não conheço do recurso.



## DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Não conheceram do recurso, contra o voto do Exmo. Sr. Ministro Filadelfo Azevedo.

Não tomou parte no julgamento o Exmo. Sr. Ministro Castro Nunes, que não compareceu à sessão, por motivo justificado.

**PECÚLIO DEVIDO PELO I.P.A.S.E. —  
PAGAMENTO DE PRÊMIOS E CADUCI-  
DADE — RETENÇÃO PARCIAL EM BE-  
NEFÍCIO DE TERCEIROS — HONORÁ-  
RIOS DE ADVOGADO**

— *Uma vez contratado o pecúlio, o desconto de seus prêmios é obrigatório e por ele responde o Estado e seus funcionários.*

— *Não acarreta a caducidade do pecúlio a suspensão arbitrária das consignações ou contribuições devidas pelo funcionário que percebe vencimentos dos cofres públicos.*

— *Não resultando ação de dolo ou culpa, contratual ou extra-contratual do I.P.A.S.E., não pode este ser condenado ao pagamento de honorários de advogado, na forma do artigo 64 do Cód. do Proc. Civil.*

— *Interpretação do Decreto n.º 24.563, de 3-7-34.*

## SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

## Apelação Cível n.º 8.422

Relator: Ministro Barros Barreto.

1.<sup>a</sup> apelante: Iracema Lorena.

2.<sup>a</sup> apelante: Maria Lorena Claro.

3.<sup>o</sup> apelante: Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado.

Apelados: os mesmos.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 8.422, do Distrito Federal, em que são: 1.<sup>o</sup> apelante, Iracema Lorena, 2.<sup>o</sup>, Maria Lorena Claro e 3.<sup>o</sup>, Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, sendo apelados os mesmos:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, negar provimento às apelações unânime-mente.

O relatório do feito e as razões de decidir constam das notas dactilográficas que precedem.

Custas na forma da lei.

Rio, 19 de outubro de 1944. — *Laudo de Camargo*, Presidente. — *Barros Barreto*, Relator.

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Perante o Juízo da Terceira Vara da Fazenda Pública, intentou Iracema Lorena uma ação ordinária contra o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, para o fim de ser êle condenado ao pagamento do pecúlio facultativo, no valor de Cr\$ 21.000,00 deixado por Paulo Lorena, Secretário da Diretoria do Tiro de Guerra e falecido marido da autora.

Contestado o pedido, alegou o réu que dito pecúlio caducara, por falta de recolhimento dos respectivos prêmios, durante o período de carência.

Intervio como litisconsórcio Maria Lorena Claro, filha do finado contribuinte.

Final, o douto titular da Vara proferiu sentença, constante do termo de audiência a fls. 111, *usque* 118, que passo a ler:

“Aos 12 dias do mês de maio do ano de 1943, nesta cidade do Rio de Janeiro, na sala das audiências do Juízo da Fazenda Pública, onde se achava o M.M. Juiz da 3.<sup>a</sup> Vara, Exmo. Sr. Dr. José Tomaz da Cunha Vasconcelos Filho, comigo escrevente substituto, abaixo declarado, aberta a audiência especial, às 14 horas, ao toque de campainha e sob pregação, pelo porteiro, Sr. Mário Gonçalves Fernandes Pires, nos autos de ação ordinária, em que é autora Iracema Lorena e réu o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, apregoadas as partes, compareceram: o advogado Dr. Renato Pereira dos Santos, por parte da autora; o advogado Dr. Oscar Milton Pinheiro Guimarães, por parte da litisconsorte; e Dr. Augusto Neiva de Sá Pereira, por parte do Instituto-réu e o Excelentíssimo Senhor Doutor Segundo Procurador da República.

Pelo M.M. Juiz foi dito que ia submeter a julgamento a ação apregoadas, ficando, destarte, indeferida a petição de fls. 111-112, isto porque do despacho saneador à fls. 32 não houve qualquer recurso, na forma da lei, estando, assim, o processo, em perfeitas condições de julgamento.

Fixando como matéria de debate o que de direito e de fato fôr útil à espécie, deu o M.M. Juiz a palavra ao advogado da autora, que, depois de reiterar o histórico dos fatos que deram origem à presente ação, conforme, aliás, já consta de sua inicial, terminou pedindo a condenação do Instituto ao pagamento do pecúlio facultativo em tórno do qual gira a demanda porque, fugindo a êsse pagamento, o Instituto-réu está procurando negar-se ao cumprimento da lei, desde que o pecúlio foi instituído na conformidade da legislação vigente e nessa mesma conformidade jamais caducou, como pretende o Instituto — caducidade em tórno da qual, aliás, gira tôda a sua defesa.

Com a palavra o advogado da litisconsorte, disse que o pecúlio é inquestionavelmente devido, esperando, assim a condenação do Instituto-réu e o reconhecimento do direito



da litisconsorte à parte que, nesse pecúlio, de direito lhe toca.

Com a palavra o advogado do Instituto-réu, disse, repentinamente, aliás, o que já consta de sua longa contestação, que o réu deixou de efetuar pagamento do pecúlio ora reclamado principalmente por dois motivos: primeiro — pela caducidade do pecúlio em face do não pagamento do prêmio durante prazo superior a três meses; segundo — porque, admitindo, embora para argumentar, que o pagamento feito pelo *de cujus*, com a convivência de funcionário do mesmo Instituto, haja revalidado o pecúlio, ainda a ação é improcedente porque, em tal hipótese, o novo período de carência, de três anos, deveria decorrer, período esse que não teve curso porque o *de cujus* estava bem certo da suspensão dos descontos de sua contribuição para o pecúlio ora reclamado, tanto que, *in extremis*, mandou fazer o alegado pagamento com o objetivo evidente de dar existência ao que deixara de existir, isto é, ao pecúlio que houvera caducado; que, teria sido ele próprio *de cujus* quem obtivera a suspensão dos descontos, manifestando, dessa forma, o propósito de cancelar o aludido pecúlio; que, pelo exposto e pelos elementos constantes dos autos, deve a ação ser julgada improcedente.

Pelo Doutor Procurador da República foi dito que se reportava à sua contestação já constante dos autos. Pelo M.M. Juiz foi dito que não tendo as partes trazido a esta audiência matéria nova que exija novo estudo para efeito da decisão, passa a proferir a sua sentença de acordo com o exame já feito sobre os elementos existentes nos autos, bastantes, aliás, para o pronunciamento da Justiça.

Sentença: Paulo Lorena, então Secretário da Diretoria do Tiro de Guerra, inscreveu-se, em dezembro de 1942, sob o n.º 45.469, no Instituto-réu como contribuinte de um pecúlio facultativo no valor de 21:000\$000.

Em Janeiro de 1933, o Instituto solicitou à Contabilidade do Ministério da Guerra a averbação, na folha de vencimentos daquele funcionário do desconto mensal de 128\$100, prêmio do aludido pecúlio.

Não tendo sido atendido, o Instituto, por ofício de 23 de setembro do mesmo ano de 1933, insistiu no pedido de averbação já referido (fls. 37).

Em face dessa reiteração, passou a ser feito o desconto, o que ocorreu, regularmente, até dezembro de 1934 (fls. 57).

Entretanto, a partir de janeiro de 1935 e sem que dos autos conste a razão, foi suspenso o desconto do aludido prêmio. Tal situação se prolongou até a segunda quinzena de setembro de 1937, quando o Instituto foi procurado por Honório Cesar de Almeida Júnior que, indo por parte de Paulo Lorena, objetivava regularizar a situação deste quanto ao referido pecúlio facultativo.

Atendido pela Seção de Contribuintes, foi levantada a conta a fls. 65, pela qual se apurou que os prêmios em atraso se elevavam, com os juros da mora, a 6:355\$100.

Teria ficado resolvido, na dita Seção, que o débito seria saldado em 48 mensalidades de 132\$400, devendo ainda Paulo Lorena continuar descontando anual e cumulativamente, o prêmio mensal já mencionado de 128\$100 (fólias 66). Isso ocorreu aos 20 de setembro de 1937 (fls. 66).

Aceita essa solução pelo segurado, ou por seu representante, foi paga, no dia 5 de outubro seguinte, na Tesouraria do Instituto, a quantia de 260\$500, “relativa à primeira prestação do débito de 6:355\$100, no valor de 132\$400, e mais o prêmio de setembro de 1937” (fls. 67).

Oito dias depois, ou seja, aos 13 de outubro, falecia o funcionário Paulo Lorena. Dirigiu-se, então, a autora ao Instituto e requereu o pagamento do pecúlio facultativo e o Instituto se recusou a fazê-lo, alegando que esse pecúlio caducara porque os prêmios tiveram seus pagamentos suspensos ainda no decurso do período de carência e que a revalidação consentida pela Seção de Contribuintes poucos dias antes da morte de Paulo Lorena não produzia qualquer efeito, porque:

1.º) fôra concedida irregularmente, pois só com autorização do Presidente poderia ter sido permitida;

2.º) porque ainda que regular, estaria a validade do pecúlio sujeita a um novo período de carência de três anos, o que se não verificara.

Nessa situação e esgotados os recursos na esfera administrativa, vem a autora com a presente ação pleiteando a condenação do Instituto ao pagamento do pecúlio e mais cominações pedidas.

A contestação está às fls. 13 a 32. Pelo despacho saneador de fls. 32, o Dr. Juiz Substituto, então em exercício nesta Vara, ordenou a citação do litisconsorte Maria Lorena Claro, filha do *de cujus* e ordenou a requisição dos documentos que se acham às fls. 36 a 67.

Ouvida Maria Lorena às fls. 69 a 72, com os documentos às fólias 73 a 98, proferiu, o mesmo Juiz, o despacho a fls. 100, em razão do qual falou ainda uma vez o Instituto-réu às fls. 102 e 103.

O Dr. Procurador da República oficiou às fls. 31 e 105. Os debates nesta audiência se processaram pela forma já constante.

Isto pôsto:

Entende o Instituto-réu que não deve pagar o pecúlio reclamado porque, à falta de recolhimento dos respectivos prêmios, tal pecúlio caducara desde março de 1933, ou seja, depois de decorridos 90 dias após à inscrição, por falta de pagamento dos prêmios, assentando essa sua conclusão no art. 32, parágrafo único, do Decreto n.º 24.563, de 3 de julho de 1934. Não tem razão, nesse passo, o Instituto e nem há sinceridade nesse seu argumento. Não tem razão pelos seguintes motivos:

a) ao tempo da inscrição, dezembro de 1932, ainda não existia o Decreto n.º 24.563 e as relações do Instituto e seus contribuintes eram regidas pelo Decreto n.º 19.646 de 30 de janeiro de 1931;

b) ainda que a lei dispusesse sobre a hipótese, os fatos tê-la-iam resolvido, pois está provado, nestes autos, que não tendo sido atendido o *memorandum*, ou o ofício de janeiro de 1933, o foi, entretanto, o de setembro do mesmo ano, começando desse mês, a ser pagos os prêmios, sendo esse pagamento regularmente feito até dezembro de 1934.

Ora, se o contrato de seguro facultativo é, como quer o Instituto e afirma nestes autos o seu brilhante patrono



(fls. 18), "um contrato bi-lateral de *seguro privado*" (fô-lhas 18) e se ele, Instituto, cêrca de *nove meses depois* reclamou o desconto dos prêmios do pecúlio e recebeu êsses prêmios por 16 meses consecutivos (setembro de 1933 a dezembro de 1934), não há como invocar caducidade anterior.

Só, portanto, a partir de janeiro de 1935 será lícito cogitar dessa razão extintiva de sua obrigação.

E isso há que ser visto à luz do Decreto n.º 19.646, de 1931, sob cuja vigência se tornou efetivo o contrato, e do Decreto posterior, n.º 24.563, de 1934. Aquêlê decreto fixará os direitos mínimos e as obrigações do contribuinte; o segundo, terá que ser atendido sempre que não houver restringido tais direitos e ampliado as correspondentes obrigações.

Ignora-se a razão por que foram suspensos os descontos das contribuições de Paulo Lorena, a partir de janeiro de 1935.

Suspensas, entretanto, de fato, desde tal data e até agôsto de 1937, terá, por isso, incorrido em caducidade o pecúlio?

Essa a primeira questão a ser resolvida. Fora de dúvida, nesse passo, a hipótese há que ser estudada à luz do Decreto n.º 24.563, de junho de 1934.

Essa lei não dispõe diretamente sôbre o caso. E, assim, teremos que chegar à conclusão pela via da consequência.

O art. 3.º dêsse decreto definiu quais são os contribuintes obrigatórios do Instituto, entre os quais se incluía o falecido marido da autora. E, no art. 8.º menciona os contribuintes *facultativos*, fixando, entre êles, na letra P: "os contribuintes obrigatórios do Instituto que queiram constituir pecúlios superiores àqueles a que estão obrigados".

Quer dizer: o contribuinte obrigatório que desejasse aumentar o pecúlio que estava obrigado a constituir, poderia também inscrever-se como contribuinte facultativo.

Inscrito, obrigatória e *facultativamente*, as *contribuições devidas* seriam averbadas na fôlha de pagamento dos vencimentos do contribuinte, para efeito do respectivo desconto mensal (Decreto n.º 24.563, art. 43). E êsses descontos eram arrecadados mesmo independentemente da assinatura da fôlha de pagamento pelo contribuinte (artigo citado, parágrafo único).

Ora, do exposto decorre que a suspensão do desconto de *qualquer contribuição* em hipótese alguma poderia ser feita senão com a expressa concordância do Instituto, enquanto o contribuinte estivesse percebendo vencimentos dos cofres públicos. Quando o contribuinte não recebia, ou por qualquer causa, deixava de receber seus vencimentos, estípendios, ou remunerações em fôlha de pagamento, deveria mensal e adiantadamente recolher à Tesouraria do Instituto, ou seus representantes legais, as contribuições a que estivesse obrigado (decreto citado, art. 32).

Nessa hipótese, isto é, quando o contribuinte não mais recebia estípendio em fôlha de pagamento, se deixava de recolher pessoalmente as suas contribuições, então e decorridos 90 dias contados da última contribuição mensal vencida, caducaria o pecúlio, cessando, para o Instituto, tôda e qualquer responsabilidade (mesmo decreto, parágrafo úni-

co), operando-se, automaticamente, o cancelamento das *inscrições* (ainda mesmo decreto, art. 82, letra c).

Chegar-se-á, assim, à conclusão de que se o funcionário, ou, melhor, o contribuinte não deixasse de receber vencimentos em fôlhas de pagamento, não haveria lugar à caducidade, mesmo que os descontos houvessem sido suspensos?

A isso obriga irrecusavelmente a lei. Os descontos deviam ser necessariamente feitos, uma vez averbados.

O Estado os garantia, com a sua responsabilidade, ao Instituto, tanto que "os funcionários incumbidos da fôlha ou da extração de cheque de pagamento de vencimentos responderão solidariamente, mediante desconto em fôlha de seus vencimentos, pelos prêmios, contribuições ou consignações que deixarem de ser descontadas dos contribuintes do Instituto, acrescidas dos juros da mora" (decreto citado, art. 45).

O artigo transcrito define positivamente a situação, pois dêle resulta que o desconto dos *prêmios* (plural) não podia ser suspenso; e se o fôsse, à revelia do Instituto, os funcionários incumbidos da organização da fôlha de vencimentos responderiam solidariamente.

Sômente até três meses, tendo presente o art. 32, parágrafo único? Não, porque tal sanção visava a proteção do Instituto na ausência de qualquer outra garantia do embolso dos prêmios, quando o contribuinte deixasse de receber em fôlha — e não havia, conseqüentemente, meio de assegurar aquêlê desconto compulsório.

Se a lei responsabilizava alguém perante o Instituto, pelos *prêmios* não descontados, claro está e decorre, e deflui, e é irrecusável, que os pecúlios subsistiam.

E se não fôsse essa a razão legal; se, em qualquer caso, a caducidade se desse após três meses de não pagamento, aquela responsabilidade teria sido limitada a êsse prazo. Mas não o foi.

Ao contrário, ela se estende e alcança o valor de todos os "prêmios, contribuições ou consignações que deixarem de ser descontados dos contribuintes do Instituto, acrescidos dos juros da mora".

Os autos estão cheios da consideração de que o marido da autora aceitou o não desconto desde janeiro de 1935 até agôsto de 1937 e que o pecúlio facultativo se verifica em razão de um contrato entre pessoas de direito privado.

Se é certo que o então contribuinte foi negligente, pois que sabia que os descontos não estavam sendo feitos, certo é também que o réu tolerou essa negligência com a sua inércia, pois, podendo e devendo reclamar para os efeitos do citado art. 45 do decreto de 1934, nunca o fêz.

Ainda mais: quando o *de cujus* se inscreveu facultativamente, em 1932, contratou com o próprio Governo Federal, em face do disposto no art. 2.º do Decreto n.º 19.646, de 1931, pelo qual o antigo Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União passou "à responsabilidade do Governo Federal" (art. 2.º).

Então os funcionários incumbidos da confecção das fôlhas de pagamento eram responsáveis sômente pelos juros de 1/2 % ao mês sôbre os prêmios não descontados (art. 3.º, § 1.º), resultando que a própria União se fazia responsável pelos pecúlios e consignações não descontados.



O Decreto n.º 24.563 modificou o anterior, nessa parte, como se viu, resultando, entretanto, de um e de outro, plena segurança ao Instituto quanto ao recebimento das contribuições.

Enquanto o contribuinte recebia vencimentos, o Estado era o responsável. É certo que o pecúlio facultativo se fazia pela livre vontade do contribuinte, como se sustenta na contestação (fls. 18); mas, se a iniciativa era livre, uma vez aceita a proposta, uma vez contratado o pecúlio, o desconto de seus prêmios era obrigatório e por ele respondia o Estado, ou o seu funcionário organizador das folhas de pagamento. Assim, e em face do exposto, não tem cabimento o exame da revalidação do pecúlio pelo pagamento de que dá notícia o recibo à fls. 67, porque, no caso, não se verificou a hipótese de caducidade, expressa no art. 32, parágrafo único, do decreto de 1934.

Na conformidade do exposto, pois, julgo procedente a ação para condenar o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado a pagar à autora, desde logo, a quantia de Cr\$ 10.500,00 (dez mil e quinhentos cruzeiros), metade do pecúlio facultativo feito pelo seu falecido marido Paulo Lorena, em dezembro de 1932, sob o número 45.469, com os juros da mora e custas, ficando retida a outra metade, de igual valor, que será atribuída à filha do *de cujus*, uma vez devidamente habilitada, ou levantada pela autora, depois de definitivamente excluída essa filha, a litisconsorte.

E, para constar, lavro o presente, extraído do protocolo das audiências, no lugar e data ao princípio declarados.

Eu, *Lauro Carvalho*, Escrevente substituto, dactilografei e subscrevo, no impedimento ocasional do Escrivão. — *Lauro Carvalho*".

Opostos embargos declaratórios por Iracema Lorena, invocando o seu direito à totalidade do pecúlio em questão e ao pagamento de honorários de advogado, na base de 20%, foram eles rejeitados pelo despacho de fls. 126.

Apelaram a autora, a litisconsorte e o réu, tendo sido os recursos arrazoados e contra-arrazoados pelos contendores.

Neste Egrégio Supremo Tribunal a Procuradoria Geral da República opinou pelo provimento da apelação do Instituto de Previdência:

"Somos pelo provimento do recurso do IPASE, de acordo com suas alegações, negando-se provimento às demais apelações.

Em 20-9-44. — *Gabriel de R. Passos*".

Está feito o relatório.

#### VOTO

A douta setença, dando pela procedência da ação, condenou o Instituto de Previdência a pagar à autora a metade do pecúlio facultativo feito pelo seu falecido marido, permanecendo retida a outra metade, que deverá ser entregue à litisconsorte, filha do *de cujus*, quando devidamente habilitada, ou levantada pelo própria viúva, depois de excluída aquela filha.

Apelando, a autora pleiteia, além de honorários do advogado, o pagamento total do pecúlio facultativo, eis que já havia recebido integralmente o pecúlio obrigatório, sen-

do excluída de beneficiária deste a litisconsorte Maria Lorena Claro — em virtude de decisão judicial, transitada em julgado e certificada a fls. 122, a qual, por sua vez, apelou da sentença, para que lhe fôsse ordenado o pagamento imediato da metade do pecúlio em aprêço.

O exame do recurso do réu há-de preceder aos demais, que ficariam prejudicados, caso tivesse provimento aquele.

O ilustre julgador argumentou com segurança. Mostrou, em face da lei, ser compulsório, obrigatório, o desconto dos prêmios, nas folhas de pagamento, depois de averbado, responsabilizando-se o funcionário encarregado que o deixar de fazer. E, consequentemente, a suspensão arbitrária das consignações ou contribuições devidas pelo funcionário, enquanto este percebesse vencimentos dos cofres públicos, jamais poderia acarretar a caducidade do pecúlio, que subsiste para todos os efeitos legais.

Na espécie, andou prudentemente a sentença apelada, resguardando a metade do valor do referido pecúlio, a fim de ser atribuído, oportunamente, a quem de direito, por isso que não está bem esclarecida a situação da litisconsorte, como filha do finado Paulo Lorena, pretendendo receber a importância de Cr\$ 10.500,00.

Afigura-se-me que não se aplica à hipótese *sub-judice* o art. 64 do Código Nacional de Processo, porquanto a lide não resultou de dolo ou culpa, contratual ou extra-contratual, do Instituto de Previdência.

Nessa conformidade, nego provimento a todas as apelações, mantida a decisão de fls. 114 v., por seus jurídicos fundamentos.

#### VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire — A sentença apelada examinou o caso em todas as suas particularidades.

Tratava-se de contribuinte obrigatório do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, que usou da concessão de outro pecúlio, de caráter facultativo.

Processado regularmente o pecúlio, passaram as contribuições a ser arrecadadas pelo Ministério da Guerra, a que pertencia o funcionário, mediante consignação em folha de pagamento.

Esses descontos foram efetuados durante certo período e depois suspensos. Somente algum tempo depois, tratou o funcionário de regularizar a situação e fê-lo de acordo com as seções do Instituto, que passou a receber as contribuições em atraso.

Alega o Instituto a caducidade do pecúlio. Na interpretação exata dos textos legais que disciplinaram a matéria, a sentença deu solução justa ao caso.

A questão das consignações em folha de pagamento, por experiência própria o digo, é uma das mais tormentosas para a administração. Ora vigentes, ora suspensas, essas consignações têm uma carreira tumultuária. Um desses períodos de instabilidade colheu o contribuinte do pecúlio. Dos autos depreende-se a sua incúria mas sem efeitos irreparáveis pelo acordo que com ele realizou o Instituto, pela sua seção respectiva.

O parecer, junto aos autos, do Procurador do Instituto, apreciando o caso, pelo aspecto legal, concluía pela não



caducidade do pecúlio (fls. 197 e 198). O consultor jurídico do Ministério declarou nada ter a acrescentar ao judicioso parecer, "porque nêle se contém a verdadeira apreciação da lei à espécie em julgamento".

A sentença conclui assim acertadamente que, uma vez contratado o pecúlio, o desconto de seus prêmios era obrigatório e por êle respondia o Estado ou o seu funcionário organizador das fôlhas de pagamento.

E' o que ressalta do disposto nos arts. 43 e 45 do Decreto n.º 24.563, de 3 de julho de 1934.

A apelação de D. Iracema Lorena concerne aos pontos de lhe serem atribuídos desde logo a importância total do pecúlio e aos honorários de advogado.

Não têm procedência as arguições. A situação da litisconsorte tinha de ser resguardada, até apuração final de sua habilitação ao pecúlio. A sentença decidiu com elementar prudência.

Os honorários de advogado não eram devidos, porquanto não se tratava de dolo ou culpa (art. 64 do Código de Processo Civil).

A apelação de Maria Lorena Claro visa à modificação da sentença, para o fim de lhe ser atribuída a parte no pecúlio. Mas o fato indubitável é que a apelante ainda não se habilitou, na forma legal, como filha do contribuinte. A sentença acautelou do melhor modo a satisfação do seu direito, se vier a ser reconhecido pelos meios regulares.

Nego provimento às apelações para confirmar a sentença apelada, pelos seus fundamentos.

#### VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Sr. Presidente, também nego provimento às apelações para confirmar a sentença, ressalvado meu ponto de vista de não conhecimento de apelações referentes a causas do I.P.A.S.E.

#### VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes — Sr. Presidente, estou de acôrdo com a Turma, com a mesma ressalva do senhor Ministro Filadelfo Azevedo.

#### VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo (Presidente) — Nego provimento às apelações.

#### DECISÃO

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

### ABANDONO DE FUNÇÃO — CONCEITO — PROCESSO ADMINISTRATIVO E PRO- CESSO JUDICIAL

— O abandono é uma das modalidades da falta de exação do cumprimento do dever. Não pune a lei para coagir o empregado a

exercer esta ou aquela profissão contra a própria vontade, e sim porque, deixando de exercer a profissão que livremente escolhera e que se obrigava com o Estado a bem exercer, assim ofende o interesse geral da Administração Pública.

— A nulidade que porventura tenha ocorrido no processo administrativo não afeta o processo judicial.

— Interpretação do art. 323 do Código Penal.

#### TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

##### Apelação Criminal n.º 5.407

Relator: Sr. Desembargador Joaquim Henrique Mafra de Laet.

Apelante: Romeu de Figueiredo Pinto.

Apelada: A Justiça.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Criminal n.º 5.407, em que é apelante Romeu Figueiredo Pinto, e apelada a Justiça:

Acordam os Juizes da Primeira Câmara do Tribunal de Apelação, unanimemente, desprezadas as preliminares, dar provimento, em parte, ao recurso, para reduzir a 200 cruzeiros a multa a que a sentença recorrida condenou o apelante pelo crime definido no art. 323 do Código Penal, abandono de cargo público. O apelante alega, preliminarmente, que o citado art. 323 fere o preceito constitucional que aos brasileiros e estrangeiros residentes no país assegura o direito de livre escolha da profissão (art. 122, n.º 8).

Ora, o que aquela disposição penal protege, é o serviço público, cujo funcionamento normal o Estado tem interesse em garantir. Quem não quer exercer o cargo, pede demissão. O abandono é uma das modalidades da falta de exação do cumprimento do dever. Não pune a lei para coagir o empregado a exercer esta ou aquela profissão contra a própria vontade, e sim porque, deixando de exercer a profissão que livremente escolhera e que se obrigava com o Estado a bem exercer, assim ofende o interesse geral da Administração Pública. Não procede, pois, essa primeira preliminar. Não procede igualmente a segunda preliminar, em que argüi nulidade do processo por cerceamento de defesa, constituído este por não ter sido ouvido o apelante no inquérito administrativo. A ação penal, iniciando-se pela denúncia, ou pela queixa, não há que invocar, como causa de nulidade do processo judicial, a nulidade que porventura tenha ocorrido no inquérito administrativo com que venha instruída a denúncia; e, demais, conforme bem o salienta a sentença recorrida, o apelante, nesse inquérito, tendo sido citado por edital e não tendo comparecido, teve defensor, e afinal apresentou pessoalmente ale-



gações. Quanto ao mérito, é de justiça reduzir-se a pena a 200 cruzeiros, isto é, ao limite mínimo, atendendo-se a que, nos termos do art. 43 do Código Penal, na fixação da multa se deve ter em vista principalmente a situação econômica do réu.

No mais decidiu com acerto a sentença recorrida, bem apreciando a prova.

Custas na forma da lei.

Rio de Janeiro, 26 de junho de 1944. — *Adelmar Tavares*, Presidente, com voto. — *Joaquim Henrique Mafra de Laet*, Relator. — *José Duarte*.

Ciente. Em 5-12-44. — *Sá Carvalho*.

## FUNCIONÁRIO PÚBLICO — EFEITOS DO CONCURSO

*O vínculo que une o funcionário ao Estado só se estabelece com a nomeação e a posse no cargo. Antes disso só há uma expectativa, porque o concurso apenas confere ao candidato a aptidão para ser nomeado, e não o direito à nomeação.*

### TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL

#### *Apelação Cível n.º 2.394 (1.ª Câmara)*

##### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível da comarca da capital, em que é apelante Naziazeno Marques Viana e apelado o Estado do Rio Grande do Sul:

Acordam os da primeira câmara, pela conformidade de votos do relator e revisor, em negar provimento ao recurso interposto e confirmarem, por seus jurídicos fundamentos, a sentença pela qual o Dr. juiz de direito da 7.ª Vara julgou improcedente a ação intentada pelo recorrente contra o recorrido.

— Pretende Naziazeno Marques Viana que líquido é o seu direito ao cargo de escrivão do cível e crime, júri e execuções criminais do termo de Guaíba — a contar de 9 de dezembro de 1935 — porque, exercendo-o, interinamente, desde 25 de abril de 1933, dêle foi demitido com a reintegração do antigo titular Hermann Vitor Kastrupp, já quando, como candidato único no concurso realizado para provimento da escrivania, merecera aprovação da 1.ª Câmara deste Tribunal, em sessão de 12 de novembro de 1935, tendo sido, na mesma data, cientificado o Governo.

No sentir do apelante a habilitação no concurso e a comunicação do fato ao Governo, vinte dias antes de reintegrado Kastrupp, davam-lhe indiscutível direito à nomeação.

Põe também em realce a circunstância de já estar coberto pela "bill" de indenidade constitucional o ato de demissão de Hermann Kastrupp, que impedia a sua revisão

— e diz que "da aprovação em concurso decorria, *pleno jure*, a sua automática estabilização, quer fôsse considerado funcionário comum, mediante a satisfação dos dois requisitos constitucionais (estágio bienal e concurso), quer se examinasse a sua situação em face das garantias especiais de vitalidade que então gozavam os funcionários de justiça (art. 112 da Lei estadual n.º 346), desde a data da posse", cujos efeitos deviam retrotrair à da nomeação interina.

Essas e outras questões, levantadas em prol da tese sustentada pelo apelante, tiveram cabal contradita na sentença apelada.

O vínculo que une o funcionário ao Estado só se estabelece com a nomeação e a posse no cargo. Antes disso só há uma expectativa, porque o concurso, como esclarece H. MAURIU, apenas confere ao candidato a aptidão para ser nomeado, e não o direito à nomeação (*Dir. Adm.*, 5.ª ed., nota (1) à p. 560).

T. CAVALCANTI também adverte que a nomeação constitui por definição ato discricionário do Governo salvo quando a lei estabelece forma especial (*Insts. de Dir. Adm.* 2.º vol., p. 61C). Não é o concurso uma condição pre-estabelecida e inalterável a arbítrio de outrem.

Basta lembrar, para o desatamento de qualquer equívoco, que a aprovação do candidato em concurso não pode obstar que o Estado, reorganizando os seus serviços, extinga ou anexe a outro o cargo disputado; a que quase tôdas as legislações marcam um prazo para a nomeação, sob pena de caducar o concurso — v. g. o que a respeito dos juizes de direito dispõe a Cons. das Leis de Org. Jud. no art. 39, § 2.º; e, ainda, que seria ilógico não pudesse deixar de nomear o concorrente habilitado para o cargo, quem tem direito de demitir os funcionários, antes de êles adquirirem estabilidade.

E' exato que o acórdão do Colendo Supremo Tribunal, que o apelante invoca em conforto de sua pretensão, contraria as conclusões da sentença apelada, apartando-se da tradição de nosso direito. Mas, em que pese a autoridade do Excelso Colégio, êsse único aresto, que conta os votos divergentes dos eminentes ministros Castro Nunes e Aníbal Freire, embora sufragado por figuras exponenciais da Magistratura Nacional, não reflete, ainda, a jurisprudência do Tribunal Supremo.

Na hipótese dos autos, de lado o indubitado aspecto de equidade que envolve a situação do apelante, não se pode increpar de ilegal o ato de reintegração de Hermann Kastrupp.

Illegal fôra a sua demissão, pois que, exercendo uma função pública *ad-vitem*, ela só podia provir de processo judicial.

A reintegração é que não merece censura, porque se operou nos termos categóricos do parágrafo único do art. 18 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1934 e parágrafo único do art. 14 das Disposições Transitórias da Constituição do Estado, valendo o sêlo constitucional como maior penhor de sua legalidade.

Custas na forma da lei.

Pôrto Alegre, 18 de julho de 1944.

*Admar Barreto*, Presidente. — *Silvio Duncan*, Relator.



CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS —  
ISENÇÃO TRIBUTÁRIA — ART. 32,  
PARÁGRAFO ÚNICO DA CONSTITUIÇÃO

— Os arts. 15, n.º VI e 16, n.º XI da Constituição não obstam o poder de tributar outorgado ao Distrito Federal.

— As Constituições são auto-executórias e tiram de curso todas as leis, regulamentos e atos anteriores que contrariem a seus predicamentos explícitos ou implícitos, exceto ressalvas nelas feitas ou o regime de direito intertemporal que se estabeleça.

— Interpretação dos arts. 15, n.º IV, 16, n.º XI, 32, parágrafo único e 183 da Constituição.

JUÍZO DA 2.ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA  
DO DISTRITO FEDERAL

Vistos: Versa o julgamento dois executivos fiscais, promovidos pela Fazenda Pública do Distrito Federal, como autora exequente, contra The Leopoldina Railway Company Limited, como ré executada, cada um em processo distinto, apenso o segundo. Serão julgados conjuntamente.

Citada para pagar as importâncias de Cr\$ 111.903,70 e Cr\$ 19.899,00, correspondentes “a imposto predial, taxas e multa de mora”, a executada não satisfaz o pagamento, oferecendo porém dinheiro sobre o qual recaiu a penhora. E defendeu-se por meio de embargos.

Expõe a embargante que a cobrança é improcedente porque a tributação é inconstitucional. Que, com efeito, falece competência à embargada para tributar bens, ou serviços e rendas da embargada, ou o aparelhamento industrial de seu uso, porquanto é concessionária da União. Que assim é por força do art. 15, VII, combinado com o 16, XI, da Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937, subsidiariamente os Decretos-leis ns. 1.474, de 1939, e 875, de 1938, como verdadeira interpretação autêntica daquela Carta, coadjuvando a inteligência dos referidos textos, além do que resulta da forma de governo e princípios estabelecidos no Brasil.

O Dr. Procurador da embargada impugnou os embargos, invocando, em contrário à demanda, o parágrafo único do art. 32 da Carta, porque só lei especial, que a embargante não tem, justifica imunidade como a pretendida.

Ouvi a União, prudentemente. Poderia configurar-se interesse seu a examinar.

O representante daquela, porém, considerou os embargos improcedentes, além do que declarou sua representada sem interesse na controvérsia.

Realizou-se a audiência de instrução e julgamento, com regularidade, conforme assinala a ata respectiva.

Isso pôsto:

I — A embargante situou sua defesa em invocações verdadeiramente importantes. Em pontos que tocam princípios básicos da “organização nacional” brasileira.

Traçando normas acerca de estrutura política, a Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937, cogita, com efeito, de competência nas órbitas de governo, atribuindo privatividade à União para certas matérias e a legislação respectiva.

No art. 15, VII, assinala caber àquela entidade “explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, rádio-comunicações e navegação aérea, inclusive as instalações de pouso, bem como as vias férreas que liguem diretamente portos marítimos a fronteiras nacionais ou transponham os limites de um Estado”; no 16, XI, frisou o poder da União para legislar sobre “as comunicações e transportes por via férrea, via d’água, via aérea ou estradas de rodagem, desde que tenham caráter internacional ou interestadual”.

Essas normas, porém, estão deslocadas para o problema decisório porque entendem com situação diversa. São outras preceituações que regem o assunto em concreto, fornecendo a chave daquele problema.

Realmente:

a) Nenhuma dúvida existe de que só à União compete explorar os serviços das vias férreas que transponham os limites de um Estado, podendo porém conceder aqueles mesmos serviços.

No caso concretizado a União que podia explorar diretamente os referidos serviços, preferiu concedê-los à embarcante, ou manter concessão que esta já tinha anteriormente.

E’ essa a exata situação. Mas, considerando que a concessionária é uma companhia particular, ou pessoa jurídica do direito privado, inconfundível com a concedente, que ao mesmo tempo é pessoa do direito das gentes e do direito público interno, posição essa que não foi nem nunca poderia ser objeto de concessão; considerando também que nenhum trato como o focalizado poderia ir além do permitido pela natureza do regime e pelos motivos que explicam a privatividade, entre estes avultando os ligados à defesa nacional; considerando mais que uma concessão como a estatuída, para o efeito pretendido pela embargante — isenção tributária por impostos privativos doutras entidades políticas, — não refugiria ao texto contido no parágrafo único do art. 32 da Carta, isto é, que os serviços públicos concedidos não gozem de isenção tributária, salvo a que lhe for outorgada, no interesse comum, por lei especial: — tem-se que a improcedência dos embargos é uma certeza jurídica, não podendo prevalecer a alegada inconstitucionalidade de tributação, maximé no atinente a taxas.

Não se poderia dar como inconstitucional o que está na Constituição, nem construir contra ela. Muitos dos detalhes que sustentam a conclusão acima, dissipando incertezas, já os apreciei extensamente no caso Prefeitura versus City Improvements Company, em sentença de 3 de novembro deste ano, oficialmente divulgada (*Diário da Justiça* de 13-11-1944, págs. 8.617 e 8.619).

Faço daquela sentença parte integrante desta, para o que determino se a junte por cópia autenticada ou folhas daquele órgão oficial.

b) Quanto à invocação do art. 16, XI, citado, temos:

O poder de legislar sobre transportes por via férrea que tenha caráter estadual não significa que a União possa, pela



*legislatura ordinária*, dispor do que lhe veda a Carta Constitucional, ou modificá-la por via ou modos e meios defesos e inautorizados.

Pelas leis comuns, atribuídas a órgãos competentes, pode a legislatura criar, cancelar, modificar, regular o direito adequado, mas não transpor esse normal porque aquela legislatura não dispõe de poderes constituintes. E' tudo, e isso é de uma evidência irretorquível.

Para perceber o problema a plena luz, releve-se que há distinção de fundo entre legislar privativamente sobre a matéria focalizada e decretar impostos. E' que no poder para essa decretação há *privatividade outorgada a cada entidade política* (União, Estados - membros, Municípios, Distrito Federal), a qual não pode ser atravessada por uma contra as outras, visto todas agirem em *pé de igualdade* frente à Constituição que comanda.

Assim, quando a Carta confere ao Distrito Federal fontes que outorga a Estados e Municípios (art. 30, 2.<sup>a</sup> parte), e quando a êste dá o poder exclusivo de dispor de tais ou quais impostos e taxas para prover as necessidades de seu governo e administração, *está a conferir-lhes direitos fundamentais*, ligados à essência do regime e a seus predicamentos de ordem econômica na partilha equitativa de rendas, *intransponíveis pela União* por meio de leis ordinárias, decretos, atos administrativos ou contratos de concessão. O poder de taxas sendo uma ordem de Constituição prevalente *erga omnes*, o de destruí-lo, por via oblíqua, isto é, pela legislatura ordinária inconfundível com a da constituinte, seria fulminado de nulidade.

Inconstitucional seria, isto sim, isenção como a pretendida. Mesmo lei especial só a conferiria relativamente a tributos, pertencentes à concedente.

II — Esclarecido o problema decisório, é óbvio que leis ordinárias e seus *consideranda*, e menos ainda regulamentos ou atos administrativos executórios, nunca se oporiam à Carta. Caem por terra outras bases de resistência da embargada, v. g. o recurso ao Decreto-lei n.º 1.474, de 1939, que aliás não se refere ao assunto mas tão só se dirige a concessão de empréstimos à embargante e a outras providências relacionadas com esse mesmo assunto. Nem também se registraria interpretação autêntica da Carta por meio de decreto-lei. Até mesmo ato de assembléia constituinte não teria aquele caráter, o que é bem sabido (Carlos Maximiliano, por exemplo, assim destaca), porque a técnica interpretativa de uma constituição não se compadece com o método de interpretação autêntica como regra. Menos ainda quando se trate de Carta outorgada. Só emendas regularmente elaboradas atingiriam, em termos, aquele objetivo, como é lição corrente, entre outros ensinada por COOLEY ao apreciar o que significa a "revision or amendment (*Const. Limitations*, fls. 74-7, 6.<sup>a</sup> ed.)".

Sem dúvida, o decreto-lei atrás aludido é impressionante em suas considerações fundamentadoras. Mas não influem perante o Judiciário as observações ali deixadas, as quais representam problema para o estadista e não para o magistrado. E custa até a crer que a embargante tivesse pensado em reajustar suas graves dificuldades financeiras, etc., vindas de anos, às expensas das fontes de receita da embargada, que nada tem de direito com aquelas dificuldades.

Finalmente, ouvi em audiência de instrução e julgamento um argumento impressionante do douto patrono da embargante. Destacou-se que se ao tempo da concessão era certo o direito à imunidade tributária, *ipso facto* essa continuando a ser a situação contratual posterior à Carta de 37, não seria tal Lei Suprema que modificaria ao conferido. Não era tão certa a isenção. Mas, admitindo que o fôsse, nem assim procederia o argumento. E' que as constituições são auto-executórias e tiram de curso todas as leis, regulamentos e atos anteriores que contrariem a seus predicamentos explícitos ou implícitos, exceto ressalvas nelas feitas ou o regime de direito intertemporal que se estabeleça. O poder do constituinte é ilimitado, esse sendo uma regra de direito político universal. Sobrevive o que não contraria direta ou indiretamente, imediata ou mediatamente, à Constituição Nova, o que é coisa diversa de limitações ao poder do constituinte. Cabe apenas ao intérprete posterior verificar o que foi ou não cancelado ou modificado, tarefa delicada mas possível e necessária. Aliás, o art. 183, de nossa Carta, aponta o roteiro a seguir, o mais, não sugerido na mesma, sendo trabalho de cultura, retidão e consciência a considerar.

III — Atendendo ao exposto e ponderado, de tudo ressaltando apreciadas as questões de interesse decisório;

Atendendo também, aliás, do que acima produzi, às considerações consignadas no parecer de fls. 32 a 34 do representante da União, Dr. TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, conhecido escritor de direito público administrativo e eminente jurista especializado nos problemas que focalizou em síntese feliz;

Atendendo enfim ao mais dos autos constantes, quer num, quer noutro processo:

Julgo os embargos improcedentes, subsistente a penhora em ambos os executivos, que subsistem, e, assim, condeno a embargante nos pagamentos pedidos e nas custas de lei.

Tratando-se de decisão que envolve matéria constitucional, recorro de ofício para o egrégio Tribunal de Apelação, nos termos do parágrafo único do art. 74 do Decreto-lei n.º 960, de 1938.

Distrito Federal, em 18 de dezembro de 1944. — Arthur de Souza Marinho.



# ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

## ***Estágio probatório e convocação militar***

Consultou o Ministério da Fazenda, a fim de dirimir dúvidas e afastar controvérsias, se deverá ser iniciado, de acordo com o art. 16, § 1.º, do Estatuto dos Funcionários, o processo de confirmação no cargo de funcionário sujeito a estágio probatório e que, por motivo de sua convocação para o serviço ativo do Exército, não esteve em exercício de suas funções, durante todo o período respectivo ou se ficará sobrestada a contagem do prazo durante o afastamento.

2. Foi, preliminarmente, ouvido o Serviço do Pessoal da Fazenda, que a respeito sustentou a tese de que, nos direitos e vantagens aludidas de modo geral, indiscriminadamente, no Decreto-lei n.º 4.644, de 2-9-42, não está incluído o prazo de 730 dias de estágio probatório; não poderá, diz o S.P.F., ser julgada a conveniência ou não da confirmação no cargo, sem que o funcionário esteja em pleno exercício do mesmo; a fim de que, — conclui aquele mesmo Serviço —, possam ser verificados os requisitos necessários, discriminados no art. 16 do E. F., faz-se mister, pois, se encontre o funcionário no desempenho de suas funções.

3. E mais, foi esclarecido, frisando esse ponto de vista :

“O estágio probatório foi estabelecido pela lei com a finalidade específica de apurar se o nomeado possui determinados requisitos, que somente o desempenho do cargo para que foi nomeado poderá demonstrar. Equivale, portanto, a uma aferição de capacidade funcional, sob prismas que o concurso, só por si, não define, nem permite conhecer”.

4. Examinando o assunto, entendeu a D. F.:

a) que, normalmente, a satisfação dos requisitos indicados no art. 16, § 1.º, do Decreto-lei número 1.713-39, é, de fato, verificada objetivamente no exercício do cargo em que esteja o funcionário investido;

b) que, no entanto, a letra e o espírito do artigo 1.º do Decreto-lei n.º 4.644-42, posterior ao Estatuto dos Funcionários, são claros :

“Os funcionários públicos, interinos, em estágio probatório, efetivos ou em comissão e os extranumerários de qualquer modalidade da União, dos Es-

tados, dos Territórios, dos Municípios e da Prefeitura do Distrito Federal, quando convocados para o serviço ativo militar ou quaisquer outros obrigatórios por lei, ou, no caso de aspirantes a oficial ou oficiais de reserva, quando convocados para estágios, serão considerados licenciados, *sem prejuízo de quaisquer direitos ou vantagens, etc...*” (Os grifos não são do original) ;

c) que, assim,, o Decreto-lei n.º 4.644-42, veio atender situação excepcional, transitória : sua vigência se verificará, especial e mais amiudadamente, enquanto perdurar o estado de guerra ;

d) que, conseqüentemente, em casos dessa natureza não há dúvida a dirimir, isso porque aquele dispositivo legal dispõe, taxativamente, *in-fine* :

“... serão considerados licenciados, *sem prejuízo de quaisquer direitos ou vantagens...*” ; e :

e) que se poderá, pois, apenas com os recursos dos seus elementos puramente verbais, dar-lhe até mera interpretação gramatical.

5. Nestas condições, é de se concluir que a convocação para a prestação de serviço militar, seja na tropa, seja em funções auxiliares, garante ao servidor público, *ex-vi lege* todos os direitos e vantagens do cargo ou função civil.

6. E outra não poderia ser a posição do Estado; àquele que é engajado na defesa da integridade da nossa soberania — aí incluído também nosso patrimônio moral, intelectual e jurídico, — toda assistência, amparo e proteção, especiais e mesmo excepcionais, são devidos.

7. Poder-se-á obter, porém, que deverá ser presumida a hipótese de vir o funcionário, adquirida a estabilidade desta forma, a se revelar elemento indesejável para o serviço público, por ser faltoso, inepto ou incapaz.

8. Em face de tal argumento, objeta esta D. F., no entanto, que o Estatuto dos Funcionários, no seu art. 192, § 1.º, propicia à administração meios de se premunir contra situações desta ordem :

“A estabilidade não obrigará a União a tolerar a permanência em cargo público de funcionário faltoso, inepto ou incapaz”.



9. Por outro lado, é de ressaltar que a objeção levantada pelo S.P.F. não impediria fôsem expedidos, por quem de direito e como melhor fôsse entendido, os boletins de merecimento do interessado e que viriam traduzir, igualmente, "aferição de capacidade funcional", além da apreciação de outros requisitos também compreendidos no art. 16 do E. F.

10. Ao demais, tal procedimento, — convém frisar —, encontra paralelismo, até certo ponto e respeitadas as devidas particularidades de cada caso, com o indicado para aqueles que estejam licenciados para tratamento de saúde.

11. Portanto, em casos da espécie do ora examinado, deve o critério a ser seguido para atribuição de pontos em boletins de merecimento ser pautado por diretrizes análogas às recomendadas para os licenciados para tratamento de saúde, sendo mesmo de estranhar que ao funcionário de que se trata não tivessem sido expedidos, pela autoridade competente e no devido tempo, os respectivos boletins de merecimento.

12. A legislação não exige que o funcionário sirva um quadrimestre inteiro sob as ordens de qualquer chefe para obter dêste o boletim de merecimento.

13. Assim, a autoridade a que estêve subordinado, embora por dias, o funcionário interessado,

no primeiro quadrimestre de sua investidura no cargo de que se trata, deveria ter-lhe expedido o competente boletim. E, daí por diante, seria o mesmo repetido nos outros quadrimestres, consoante o critério adotado nos casos a que se refere o item 10. Mesmo porque, não devendo seu afastamento, no caso, como ficou demonstrado, acarretar-lhe qualquer prejuízo, terá necessariamente, satisfeitas as condições da lei, de concorrer às promoções que se fizerem na sua carreira, inclusive por merecimento, não devendo, desta forma, ficar privado dos respectivos boletins.

Nestas condições, a D. F. opinou :

a) por que, no caso, fôsse observado o que se esclareceu nos itens 11 e 13, promovendo o S. P. F. as necessárias providências no mesmo sentido ;

b) por que ficasse entendido, de modo geral, que o funcionário sujeito a estágio probatório e que fôr licenciado, para prestação de serviço militar, na forma da legislação aludida, poderá ser confirmado no cargo que exercer, após o transcurso do período de 730 dias, salvo contradições devidamente fundamentadas ; e

c) por que, para os devidos fins, fôsse o processo restituído à D.G.F.N.

(Parecer-processo n.º 14.874-44, publicado no D.O. de 26-1-45, págs. 1.416/1.417).

## NOTAS PARA O FUNCIONARIO

### POSSE, FALTA DE EXERCÍCIO E SEUS EFEITOS

#### DCXXVI

O Ministério da Fazenda, em processo submetido à apreciação do D.A.S.P. pelo Sr. Presidente da República, declarando-se de acôrdo com o parecer da Diretoria Geral da Fazenda Nacional, propôs, em sua exposição de motivos número 3.419, de 13-12-44 :

a) que, nos termos do item I do art. 238, combinado com o art. 38 do Estatuto dos Funcionários, fôsse demitido, por abandono de cargo, B. P., escrivão, interino, da Coletoria Federal, em Formosa, Estado de Goiás ; e

b) que, providenciasse o Serviço do Pessoal a instauração do respectivo inquérito policial, na forma da alínea i

da Circular 11-42, da Secretaria da Presidência da República.

Trata-se, como se vê, de funcionário que, apesar de haver tomado posse, não assumiu, no prazo legal, o exercício do cargo em que fôra provido.

O caso é que, em 6-6-44 (fls. 1), o Serviço do Pessoal, ao ter conhecimento da atitude daquele funcionário, determinou fôsse restituído o expediente respectivo à Delegacia Fiscal, em Goiânia, no mesmo Estado, para instauração de processo administrativo, "por abandono de cargo, ex-vi do art. 238, § 2.º, do Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39" (fls. 2).

Nesta conformidade, após várias diligências, foi B. P. citado em 6-9-44, ou seja, três meses depois, para apresentar defesa, o que fêz em 15 do dito mês (fls. 17 e 18 e v.).



Isto pôsto, em 5-11-44, foi encaminhado o processo ao Diretor do aludido Serviço do Pessoal (fls. 21), por escapar à alçada da autoridade processante a aplicação da penalidade em que incorrera o indiciado.

Assim, de posse do processo, o mencionado Serviço do Pessoal, julgando caracterizado o abandono de cargo, propôs a demissão do acusado (fls. 23).

Ouvida a respeito, não foi diversa a conclusão da Diretoria Geral da Fazenda Nacional, com fundamento no item I do art. 236, combinado com o § 2.º do mesmo artigo e com o artigo 38, tudo do referido Estatuto dos Funcionários.

Propôs, ainda, a mencionada Diretoria Geral promover o Serviço do Pessoal:

a) a instauração de inquérito policial na forma da alínea i da Circular 11-42, da Secretaria da Presidência da República; e

b) a apuração de responsabilidade pela preterição de normas legais e procrastinação no andamento do processo (fls. 24 v.).

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

a) que o acusado foi provido em cargo sujeito a fiança, tendo sido nêle empossado;

b) que do processo não consta se, ao tomar posse, satisfazia o nomeado as condições exigidas por lei ou regulamento para a investidura do dito cargo (art. 28 do E. F.), entre as quais se conta a fiança aludida;

c) que o interessado não assumiu o exercício desse cargo;

d) que, no entanto, a seu ver, a espécie em estudo não configura o abandono de cargo; e

e) que, por outro lado, não há, na hipótese, infração criminal punível.

Na verdade, do ponto de vista técnico legal, a noção de abandono de cargo subentende, elementarmente, a de exercício, preexistente, das respectivas funções, em dado momento interrompido sem causa justificada, por prazo superior a 30 dias consecutivos, ou por período igual a sessenta dias, interpoladamente.

Assim, sem sombra de dúvida, o têm entendido e prescrito as disposições penais e disciplinares do Império e da República, com as quais se harmonizam os preceitos da legislação em vigor.

De fato, o Código Penal de 1830, em seu art. 157, dispunha:

“Largar, ainda que temporariamente, o exercício do emprego sem prévia licença do legítimo superior, ou exceder o tempo de licença concedida, sem motivo urgente, e participado”.

Ajustou-se a esses termos o art. 211 do Código Penal de 1890 e orientou-se no mesmo sentido o Decreto Legislativo n.º 5.240, de 19 de agosto de 1927, que substituiu o referido dispositivo, *verbis*:

“O que abandonar o exercício do cargo fora dos casos em que a lei expressamente o permite, ou conservar-se fora dele mais de 60 dias depois de terminada a licença ou comissão em que estiver”.

Igual critério mantém o Código Penal vigente que, a respeito, em seus arts. 323 e 327, dispõe:

“Abandonar cargo público, fora dos casos permitidos em lei” (art. 323).

“Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitariamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública” (art. 327).

Cumprido, desde já, assinalar que, em referência a outros crimes também funcionais, quando o referido Código os prevê praticados fora do exercício, o faz literalmente, como evidenciam os arts. 316 e 317, *verbis*:

“ainda que fora da função ou antes de assumi-la”.

As leis reguladoras das atividades do funcionário público guardaram, a seu turno, e sempre, a mesma expressividade.

Realmente, os arts. 9, 14 e 79 do Decreto n.º 12.296, de 6-12-916, 3, 18 e 23, do Decreto Legislativo n.º 4.061, de 16-1-20, § 2.º do art. 14 do Decreto n.º 14.157, de 5-3-20, § 2.º do art. 1.º da Lei n.º 4.255, de 11-1-21, § 2.º do art. 14 do Decreto n.º 14.663, de 1-2-21, demonstram a imprescindibilidade da preexistência de exercício das funções do cargo e subsequente interrupção, constitutiva do abandono, nos casos que a lei estabelece.

Por sua vez, o Estatuto dos Funcionários conservou-se dentro desse velho princípio, ajustável, aliás, à própria significação do vocábulo, até então, e ainda hoje, usado para definir a infração de que se trata, isto é, a de abandono de cargo (arts. 39, 155, parágrafo único, art. 173, § 2.º, e art. 238, item I, §§ 1.º e 2.º).

Estes dispositivos, com efeito, vinculam a referida infração à irregular solução de continuidade no exercício iniciada, e, assim, declaradamente preexistente.

Quando, todavia, como tal quer considerar, ou considera, determinado fato independentemente dessa condição, dispõe a lei em termos expressos, *verbis*:

“Art. 162 .....

“§ 7.º O funcionário licenciado para tratamento de saúde não poderá dedicar-se a qualquer outra ocupação de que aufera vantagens pecuniárias, sob pena de ter cassada a licença e de ser processado por abandono do cargo”.

E, esse princípio de distinguir espécies e de afastar conclusões assentes em estados que ao intérprete pudessem parecer afins, análogos, assemelhados, ou, talvez, idênticos, bem o acentuou o mencionado Estatuto, nos seus arts. 29, § 2.º, 38 e 39, como adiante se verá.

Dispondo neste sentido, fê-lo a lei em perfeita correspondência com as três fases sucessivas decorrentes dos três



atos indispensáveis à integração do cidadão no serviço, ou nos quadros do funcionalismo público, quais sejam — a nomeação, a posse e o exercício.

E tanto assim o quis, e quer, a lei, que, em lugar próprio, indicou o remédio específico e, portanto, único, aplicável a cada hipótese ocorrente de interrupção da sucessibilidade dessas mesmas fases, que se completam e integram, na persecução do objetivo comum, qual seja o do ingresso do indivíduo no serviço público, na qualidade de funcionário.

De fato, preceitua o Estatuto :

“Se a posse não se der dentro do prazo inicial e da prorrogação, será tornada sem efeito, por decreto, a nomeação” (art. 29, § 2.º).

“O funcionário que não entrar em exercício dentro do prazo será demitido do cargo ou destituído da função” (art. 38).

“Salvo os casos previstos no presente Estatuto, o funcionário que interromper o exercício por trinta dias consecutivos será demitido por abandono do cargo” (art. 39).

Deixando de parte a condição do nomeado que não toma posse, considere-se que, não pretendesse o Estatuto diferenciar uma e outra situação — a do funcionário que, empossado, não assume o exercício do cargo e a do que o assume e o interrompe sem causa justificada — não as teria regulado separadamente, em artigos distintos e imediatos em numeração, tal como o fez nos referidos artigos 38 e 39, acima transcritos.

Nesta conformidade, portanto e ao que parece, devem ser entendidas tais disposições, quando confrontadas entre si e com as demais que, direta ou indiretamente, se referem à matéria.

Realmente, êsse entendimento tanto mais se legitima, quanto é evidente que, não sendo lícito subentender, ou acrescentar, palavras ou frases a preceitos legais, é de concluir-se que a omissão voluntária, no art. 38, das expressões “por abandono do cargo”, logo incluída no art. 39, deixam bem claro, que entre uma e outra hipóteses não há identidade, nem analogia.

E por não serem idênticas, nem mesmo análogas, o Estatuto as considerou distintamente, como se viu, indicando, em preceitos diferentes, motivos e fundamentos por igual diversos, da respectiva penalidade.

Nestas condições, o D.A.S.P., ao restituir ao Senhor Presidente da República o processo, opinou :

a) que fôsse demitido B. P., do cargo de Escrivão, interino, da Coletoria Federal em Formosa, nos termos do art. 38, combinado com o item VII do art. 231, do Estatuto dos Funcionários, por não ter entrado em exercício das suas funções dentro do prazo legal;

b) que nenhuma infração penal no caso existe, tornando-se desnecessário providenciar a instauração de processo criminal;

c) que, pelo órgão competente, fôsse apurada a responsabilidade disciplinar de quem deu posse ao nomeado,

sa não satisfazia êste as condições estabelecidas, em lei ou regulamento, para a investidura no cargo; e

d) que, para efeito das alíneas anteriores, fôsse o processo encaminhado ao M. F.

(Exposição de Motivos n.º 313, de 25-1-45, publicada no D.O. de 8-2-45, págs. 2.169/2.170).

## SUBSTITUIÇÃO REMUNERADA EM CARGO ISOLADO

DCXXVII

Consultou a D.P.V. se poderá haver substituição remunerada do cargo isolado, extinto, de Sub-Diretor, padrão “O” do Quadro da Viação Férrea Federal Leste Brasileiro.

Examinando o assunto, a D.F. verificou e foi de parecer :

a) que o Decreto-lei n.º 6.291, de 24-2-44, regulando a forma de pagamento das substituições de cargos isolados, extintos, autorisa, implicitamente, essas substituições;

b) que, entretanto, o art. 90 do E. F. determina que só se efetuará substituição quando imprescindível, em face das necessidades do serviço;

c) que a extinção de cargo pode ser determinada :

I. por desnecessário ao serviço.

II. para transformação em função gratificada.

III. para cometimento da função a extranumerário; e

IV. por haver cargo correspondente no Quadro ou Parte Permanente;

d) que, desta forma e em função da citada determinação do art. 90, do E. F., somente deverá haver substituições remuneradas, nas hipóteses dos ns. II, III e IV da alínea anterior dêste parecer, pois que, evidentemente, não poderia ser *imprescindível* a substituição de um cargo extinto por desnecessário ao serviço e, apenas, mantido até vagar, para assegurar direitos ao seu ocupante efetivo; e

e) que, assim, não deverá haver substituição remunerada no caso em espécie.

Nestas condições, a D.F. opinou por que fôsse o processo restituído à D.P.V., com êsse parecer.

(Parecer-processo n.º 1.190-45, publicado no D.O. de 2-2-45, págs. 1.852/1.853).

## IMPOSIÇÃO DE PENA, “EX-VI LEGE”, E APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES, MEDIANTE APURAÇÃO SUMÁRIA

DCXXVIII

A D.G.F.N. solicitou reexame do parecer da D.F., publicado no *Diário Oficial* de 21-10-44 e retificado no de 26 do mesmo mês, “sobre se pode ser tido como revogado



o Estatuto dos Funcionários, em face do Decreto-lei número 3.347, e se esse entendimento sacrifica ou não o direito de defesa, bem como se dispensa, nesse caso, a abertura de inquérito”.

Reexaminando o assunto, entendeu a D. F. que é de ser mantido seu parecer anterior, visto como a réplica da D.G.F.N. não contém argumentos que determinem modificações.

Na verdade :

a) prescreve o E. F., em seu art. 234, que a pena de suspensão será aplicada em caso de falta grave, e não excederá de 90 dias, e, paralelamente, o art. 11 do D. L. n.º 3.347, de 12-6-41, assim considerando certo fato, que especificou, comina, à falta, igual pena, pelo prazo fixo de 60 dias;

b) o art. 246 do E. F., citado, dispõe que as irregularidades ocorrentes no serviço sejam apuradas por meios sumários, ou mediante processo administrativo, e aquele outro diploma legal, no mencionado art. 11, sujeita o funcionário àquela pena concreta, apurando-se sua responsabilidade mediante representação do I.P.A.S.E.; e

c) a noção de inquérito, ou de processo administrativo, conforme a disposição estatutária, subentende trabalho de investigação e pesquisa de provas das irregularidades argüidas e de quem seja seu autor, e a idéia de representação, no caso em aprêço, pressupõe exposição escrita de fato já integrado nos seus elementos substanciais, e, portanto, líquido e certo.

Resultando a falta, como necessariamente resulta, de fato material, qual seja o não recolhimento devido, em prazo legal determinado, e, assim, esgotado e excedido, a representação, que o expõe, comprova documentadamente a infração e indica seu autor, ou, em outros termos, é a definição mesma da responsabilidade.

Com efeito, todo seu valor legal e jurídico decorre da preexistência de suas circunstâncias elementares, isto é, do não recolhimento dos descontos e do conseqüente excesso do prazo para o fazer, tornando-se, caso contrário, intempestiva e desarrazoada.

Evidencia-se, pois, que o anexo processo, além de não infringir o art. 246 do E. F., satisfaz seu art. 254.

E' que, de um lado, as providências iniciais adotadas pelo I.P.A.S.E., comprovam a falta e apontam seu autor, independentemente de inquérito administrativo, de apuração por meios sumários, ou da reclamada sindicância, e, por outro lado, as medidas postas em prática pelo Delegado Fiscal, corroborando o fato e suas circunstâncias, deram ensejo a esclarecimentos, ou seja à defesa do acusado, conforme demonstram o telegrama de 27-6-44, reiterado em 7-7, e, ainda em 12-7, bem assim a Portaria n.º 574, de 8-6-44, por ele recebida a 20 dos mesmos mês e ano.

Convém, todavia, fixar que o caso em aprêço, à semelhança da hipótese, também legal, e, aliás, estatutária, de abandono de cargo, não está subordinada ao disposto no art. 246 do E. F.

Paralelamente, releva também notar que à espécie em exame não tem aplicação o art. 255, por se não tratar de acusado revel.

Apesar disso, se julgar a autoridade superior que fatos mais graves possam ter ocorrido, ou estejam ocorrendo, pode e deve mesmo, ordenar a instauração de inquérito que os apure, sem prejuízo, é bem de ver, do exato cumprimento do disposto no art. 11 do referido Decreto-lei n.º 3.347, de 1941.

À vista destas considerações, a D. F. manteve seu parecer anterior, sendo o processo respectivo restituído à D.G.F.N.

(Parecer-processo n.º 17.909-44, publicado no D.O. de 11-1-45, pág. 534).

## EXERCÍCIO DE FUNCIONÁRIO COMO MEMBRO DE CONSELHO FISCAL OU CONSULTIVO DE ORGANIZAÇÕES TÉCNICAS

DCXXIX

A Companhia Nacional de Alcalis sugeriu a expedição de lei, de caráter geral, abrindo exceção às disposições do item IV do art. 226 do E.F.

Pelo exame do assunto, verificou o D.A.S.P. :

a) que a Companhia Nacional de Alcalis tinha em vista utilizar-se dos serviços técnicos do Diretor do Laboratório de Produção Mineral do D.N.P.M., e que participou dos estudos da sua organização, sendo, posteriormente, investido nas funções de membro de seu Conselho Técnico Econômico;

b) que são atribuições desse Conselho dar parecer sobre questões técnicas e econômicas relativas à indústria da Companhia e assistir o Presidente do I.N.S. no desempenho dos encargos relativos à mesma, razão porque a escolha para membro desse órgão deverá recair em técnico de reconhecida competência em matéria econômica e, especialmente, no tocante à finalidade da entidade;

c) que esse trabalho é, pois, mais de natureza consultiva do que executiva;

d) que, ainda, recentemente, foi o D.L. 6.411 alterado pelo D.L. 6.877, de 18-9 do mesmo ano.

e) que, conforme determina o art. 6.º desse Decreto-lei, pode o funcionário público exercer nas sociedades ali indicadas, inclusive a Companhia Nacional de Alcalis, mediante a autorização do Senhor Presidente da República, funções de membro de conselho fiscal ou consultivo;

f) que, à vista do que se expõe nas alíneas b e c do presente item, poderia ser estendido ao Conselho Técnico e Econômico o estabelecido no art. 6.º do D.L. 6.877 citado, observadas as normas reguladoras do respectivo processamento; e

g) que não há pois necessidade de ser alterado o dispositivo legal concernente à proibição da lei que regula as relações do funcionário com o Estado.



O D.A.S.P. opinou por que fôsse o processo encaminhado à Companhia Nacional de Alcalis, para os devidos fins.

(Parecer n.º 5.817, de 15-12-44, publicado no D.O. de 10-1-45, pág. 474).

## ABANDONO DE CARGO E PROCESSO CRIMINAL

DCXXX

O M. F. propôs a demissão, por abandono de cargo, de C. J. da S., artifice, classe B, do Q.S. daquele Ministério, nos termos do item I, art. 238, do E.F., independentemente da responsabilidade criminal a que está sujeito. — O D.A.S.P., de acordo com o Ministério, opinou: a) por que fôsse demitido o acusado, por abandono de cargo e inassiduidade (Habitual), nos termos do item I e do disposto no § 1.º do art. 238 do E.F.; b) por que se providenciasse no caso em aprêço, e sempre em todos que lhe forem idênticos, a instauração simultânea do processo criminal, visto como o fato constitui delito capitulado no art. 323, do Código Penal; c) por que fôsse o processo encaminhado ao M.F., para os devidos fins.

(Exposição de Motivos n.º 22, de 4-1-45, publicada no D.O. de 18-1-45, pág. 915).

## CIRCULARES DA D. F., A RESPEITO DE ADMISSÃO E APOSENTADORIA DE EXTRANUMERÁRIOS

DCXXXI

Pela citada Divisão do D.A.S.P., foram expedidas as seguintes Circulares:

“Circular DF/3, de 27-1-45.

Senhor. — Atendendo a sugestões de diversos órgãos da administração, esta D. F. recomenda que, nos casos de admissão de mensalista em outra T.N.M., sejam observadas as seguintes normas:

I. a repartição em cuja T.N.M. se verificar a admissão deverá dar ciência do ato respectivo, bem como da data do exercício no prazo de três dias após a sua verificação, à repartição a que pertencia o servidor; e

II. esta, recebida a comunicação a que se refere o item anterior, remeterá, com a urgência possível, a pasta de assentamento individual do extranumerário à repartição em que se tenha verificado sua nova admissão. — *Henrique Barbosa*, Diretor de Divisão.

Aos dirigentes de órgãos de pessoal de todos os Ministérios, dirigentes do Departamento de Imprensa e Propa-

ganda, Chefe do S.R.P.-2, Diretor da Imprensa Nacional, Chefe de Polícia do D.F.S.P., e Diretor Geral do Conselho Federal de Comércio Exterior.

\*  
\* \*

Circular DF/4,, de 27-1-45.

Senhor. — Tendo em vista os motivos determinantes da expedição da Circular DF/8-44, e a fim de que a mesma seja cumprida integralmente, esta D. F. solicita de Vossa Excelência providências no sentido de que os processos referentes a aposentadoria de extranumerário, na forma da alínea a do Decreto-lei n.º 3.768-41, contenham sempre declaração expressa acerca da repartição em que foi apresentado, de início, o documento comprobatório da idade do interessado. — *Henrique Barbosa*, Diretor de Divisão.

— A todos os dirigentes de órgãos de pessoal”.

(Publicação constante do D.O. de 2-1-45, página 1.852).

## CANCELAMENTO DE CONSIGNAÇÕES

DCXXXII

Verificou a D. F. que têm surgido dúvidas, em alguns Ministérios, no tocante ao cancelamento de consignações, averbadas em folha de pagamento para amortização de empréstimos contraídos pelos servidores públicos com as entidades a que se refere o Decreto-lei n.º 312, de 3-3-38.

À vista do exposto e, bem assim, do que preceituam o aludido Decreto-lei e os regimentos dos diversos órgãos de pessoal, solicitou a D. F. providências no sentido de que a Seção de Contrôlo desse órgão, procedendo à necessária fiscalização, efetue o cancelamento das aludidas consignações:

a) independentemente de qualquer comunicação, ou pedido do interessado, quando se realizar o pagamento da prestação correspondente ao último mês previsto no prazo do contrato averbado;

b) mediante comunicação do consignatário, quando fôr liquidado o empréstimo por antecipação do prazo estipulado no contrato; e

c) a pedido do consignante, quando se verificar a hipótese prevista na alínea anterior sem que o consignatário haja efetuado a necessária comunicação.

(Circular DF/43, de 30-12-44, publicada no D. O. de 5-1-45, pág. 226, e dirigida aos órgãos de pessoal de todos os Ministérios).

## SALÁRIO-FAMÍLIA E ABONO FAMILIAR

DCXXXIII

S. T. reclamou por ter ficado privado do benefício do salário-família e ter o seu salário sofrido redução.



Examinando o assunto, em face dos dados constantes do processo respectivo, verificou o D.A.S.P. :

a) que o requerente, trabalhou, até o fim do ano próximo passado, na situação de extranumerário tarefeiro do D.C.T.;

b) que, se mantido fôsse nessa situação, no caso em curso, lhe caberia o direito à concessão do salário-família;

c) que, entretanto, no corrente exercício passou a perceber pela verba 3 — Serviços e Encargos, perdendo, assim, a sua qualidade de servidor público, uma vez que não é considerado funcionário nem extranumerário;

d) que, nessa situação, não tem direito ao salário-família que é concedida, apenas, aos servidores públicos;

e) que, entretanto, poderá o interessado, desde que satisfaça às condições legais, habilitar-se à percepção do "abono familiar", que ainda é concedido a todos os trabalhadores não abrangidos pelo regime do salário-família;

f) que a situação anômala em que se encontra o interessado deverá ser regularizada, consoante o critério adotado na E.M. 268, de 10 de fevereiro de 1944, do D.A.S.P.; e

g) que essa medida, porém, não poderá ser tomada, isoladamente, mas deverá abranger outros casos existentes no D.C.T., conforme esclarece o processo.

Nessas condições, e já estando em estudo as providências necessárias no sentido de ser o assunto solucionado de modo geral, na forma do item anterior, o D.A.S.P. opinou pelo indeferimento do pedido e pelo encaminhamento do processo ao M. V., para ser arquivado.

(Parecer n.º 5.572, de 4-12-44, publicado no D.O. de 16-1-45, págs. 772 e 773).

## SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO E TAREFEIROS

DCXXXIV

O Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda solicitou o parecer do D.A.S.P. no processo em que o Serviço de

Estatística Econômica e Financeira indagava sobre a possibilidade de ser prorrogado o expediente de extranumerários-tarefeiros, a fim de atender aos trabalhos preparatórios da elaboração de boletins mensais e provenientes do acordo que aquele Serviço fez com o Governo de São Paulo.

Apreciando a consulta entendeu a D. F. que, sendo o tarefeiro "extranumerário que percebe salário na base de produção por unidade" não há como admitir-se seja o seu expediente antecipado ou prorrogado mediante retribuição especial, não lhe cabendo, assim, direito a "gratificação por serviço extraordinário".

No caso, portanto, de trabalho executado por tarefa, quando fôr necessário apressar o seu ritmo ou quando circunstâncias emergentes determinarem aumento de seu volume, poderá a Administração proceder a uma nova admissão dos tarefeiros então existentes estabelecendo outra base para produção diária, pelo prazo e horário que forem necessários, ou, se mais conveniente, admitir novos tarefeiros, pelo tempo também indispensável: nunca, porém, poderá antecipar ou prorrogar o expediente de tarefeiros já admitidos em bases determinadas, para remunerar, fora dessas bases, serviços que excedam aos previstos no ato de sua admissão.

E' que o tarefeiro não percebe o seu salário em função do fator tempo, mas em função do fator produção cujos limites, mínimo e máximo, são previamente fixados.

Conseqüentemente, também, a gratificação pela prestação de serviço extraordinário que a lei conceitua não como a decorrente da execução de trabalho especial, mas do trabalho normal do servidor, fora, apenas, do período normal do expediente, não poderá ser extensiva ao tarefeiro.

Ficou, dessa forma, respondida a consulta, de modo geral, entendendo a D.F. que ao extranumerário tarefeiro, pelas condições de sua admissão, não se aplica o expediente da antecipação ou prorrogação do período normal de trabalho, nem se estende, conseqüentemente, o direito à gratificação pela prestação de serviço extraordinário.

E, para os devidos fins, opinou por que fôsse o processo restituído ao S.P.F.

Parecer-processo n.º 16.228-44, publicado no D.O. de 31-1-45, págs. 1.721/1.722).

## APERFEIÇOAMENTO

### Cursos de aperfeiçoamento no Ministério da Fazenda

Uma das características principais da ingente e oportuna reforma por que vem passando o nosso serviço público desde 1936, ano em que, pela famosa Lei n.º 284, de 28 de outubro, foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, é, sem dúvida, a especialização cada vez maior dos servidores nos seus diferentes campos de atividade.

A pouco e pouco, foram nascendo e crescendo instituições, cuja finalidade precípua consistia em proporcionar aos homens que trabalhavam para o Estado os recursos para o seu próprio aperfeiçoamento profissional. Ninguém mais pode ignorar os relevantes serviços que vêm sendo prestados por órgãos tais como: os Cursos de Aperfeiçoamento



e Especialização do Ministério da Agricultura; os Cursos do Departamento Nacional de Saúde; os Cursos do Departamento Nacional da Criança; a Escola de Artes Gráficas da Imprensa Nacional; o Curso de Formação de Metrologistas, do Instituto Nacional de Tecnologia; os Cursos da Biblioteca Nacional; os do Museu Histórico Nacional; a Escola de Enfermagem Alfredo Pinto; e os Serviços de Ensino e Orientação Profissional (S.E.O.P.), criados nas Estradas de Ferro diretamente administradas pela União. Ainda muito recentemente foi reorganizada a Escola de Aperfeiçoamento dos Correios e Telégrafos; e se acha em fase de organização a Escola de Polícia, já criada no Departamento Federal de Segurança Pública.

Todos esses órgãos constituem um incipiente sistema de aperfeiçoamento, que tem como órgão central, orientador, planejador, coordenador e controlador, a Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., a qual, além dessas funções, exerce ainda, por intermédio dos seus Cursos de Administração, a de executora de treinamento no grande setor que se convencionou chamar *administração geral*.

Tem, agora, a *Revista do Serviço Público*, a satisfação de registrar o aparecimento de mais uma instituição que virá, por certo, muito contribuir para a extensão da atividade aperfeiçoadora a um importante setor do serviço público: o Ministério da Fazenda. Pelo Decreto-lei n.º 7.311, de 8 de fevereiro último, foram ali criados Cursos de Aperfeiçoamento (C.A.F.), com as seguintes finalidades:

- a) formar pessoal habilitado para ingresso nas carreiras e séries funcionais específicas daquele ministério; e
- b) promover o aperfeiçoamento e a especialização dos servidores ali lotados.

Das razões principais que motivaram a criação desses Cursos diz-nos claramente a Exposição de Motivos n.º 395, de 31 de janeiro de 1945, que apresentou o respectivo projeto ao Presidente da República, e cujos termos, pela fixação de doutrina que envolvem, vale transcrever:

“Como complemento do processo de seleção do pessoal para o serviço público, este Departamento vem promovendo o aperfeiçoamento dos servidores do Estado, com o objetivo de atender às exigências sempre maiores suscitadas pela crescente complexidade da administração pública.

“Tal aperfeiçoamento vem sendo realizado, principalmente, mediante a execução de cursos, cuja finalidade é não só melhorar as condições do mercado de trabalho — dando formação adequada aos candidatos a ingresso no serviço público — mas também aperfeiçoar os antigos servidores, numa tentativa para tornar homogêneo o preparo do pessoal destinado aos diferentes ramos da administração.

“Assim, os cursos cujo interesse é generalizado a todo serviço público são ministrados diretamente pelo D.A.S.P., ficando reservada aos Ministérios a execução daqueles que, pelo seu conteúdo, atendam às necessidades peculiares a cada um, abrangendo, progressivamente, campos mais especializados.

“Obedecendo a essa orientação, existem cursos, funcionando perfeitamente articulados com este Departamento, em vários órgãos dos Ministérios da Agricultura, Educação, Justiça e Viação.

“Trata-se, agora, de estender igual medida ao Ministério da Fazenda. E' que a complexidade dos serviços a cargo desse Ministério, os aspectos especiais de que os mesmos se revestem, além da sua ampla disseminação pelo território nacional, oferecem uma feição singular, que reclama uma vasta rede de ensino, capaz de empreender o treinamento em todos os seus sentidos.

“Do mesmo modo, as constantes transformações que se operam nas doutrinas econômico-financeiras, aliadas à natural instabilidade do Direito Fiscal, justificam a criação dos cursos de que se trata pela facilidade que os mesmos poderão proporcionar aos especialistas em assuntos fazendários, para uma atualização permanente dos seus conhecimentos”.

Funcionando em permanente articulação com o Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda e com o Departamento Administrativo do Serviço Público, os referidos cursos, para preencher as suas finalidades, promoverão, independentemente do ensino das disciplinas regulamentares, a realização de Cursos Avulsos e de conferências destinados a seus alunos e ao público em geral.

Fica, assim, o Tesouro Nacional dotado de mais um órgão que, sem dúvida, muito contribuirá para o aprimoramento das qualidades funcionais dos seus numerosos servidores. Dê-lo podemos, certamente, muito esperar.



# NOTAS

## **Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil**

### 1.<sup>a</sup> PARTE

#### **Panorama geral anterior a 1930**

##### **CAPÍTULO XII**

###### **GOVÊRNO PROVISÓRIO E 1.<sup>o</sup> PRESIDENTE**

A República proclamada a 15 de novembro de 1889 não foi a dos sonhos de Lopes Trovão e, pelo desenrolar dos acontecimentos, não deve ter sido aquela com que sonharam todos os que lhe fizeram a propaganda e que trabalharam pela sua implantação. Desde os primeiros dias as desavenças e dissídios começaram a cavar-se entre os que repartiam os despojos da Monarquia. Os jornais, habituados de longa data à amplíssima liberdade de opinião que lhes assegurara o Imperador, tomaram atitudes incômodas para os novos detentores do poder. Por isso, logo a 23 de dezembro do próprio ano de 1889, o Governo Provisório baixou uma lei de imprensa, denominada *decreto-rôlha*, instituindo o julgamento sumário por um tribunal militar e adotando rigorosas medidas de exceção para “todos os que aconselhassem ou promovessem por palavras, escritos ou atos, a revolta civil ou a indisciplina militar”. Segundo um dos críticos da situação,

“A censura de um ato do governo, a dúvida sobre as intenções de um seu agente, a defesa de um oficial ou de um soldado que ao escritor parecesse ter padecido injustiça: tudo podia ser julgado provocação à indisciplina ou à revolta” (1).

O exame dos atos do governo bem como a discussão de suas intenções tornavam-se, entretanto, úteis mais do que nunca naquela época em que a magnitude das reformas empreendidas atingia a

todos os sectores materiais e espirituais da nacionalidade. A 7 de janeiro de 1890 era decretada a liberdade de cultos, ficando, assim, a Igreja separada do Estado (Decreto n.º 119-A). A 24 do mesmo mês (Decreto n.º 181) instituía-se o casamento civil no Brasil. A bandeira e as armas nacionais, bem como os selos e sinetes da República haviam sido estabelecidas por decreto de 19 de novembro de 1889. O Hino Nacional, de Francisco Manuel, escapou à onda inovadora, sendo conservado pelo Decreto n.º 171, de 20 de janeiro de 1890, que também fêz adotar o Hino da Proclamação da República, de autoria de Leopoldo Miguez.

Em meio a tôdas as reformas e atos tendentes a afirmar e consolidar a obra republicana, rebentavam, a cada passo, aqui e ali, motins e levantes que contrariavam sobretudo a primeira parte do lema positivista inscrito na bandeira auriverde. A 18 de dezembro de 1889 amotinava-se no Rio de Janeiro um regimento de artilharia, resultando do conflito estabelecido várias mortes e ferimentos. Em abril de 1890 era deposto o Governador da Bahia, Dr. Manuel Vitorino Pereira, que, futuramente, ocuparia, em caráter interino, a Presidência da República. Pela mesma época ateara-se a guerra civil no Rio Grande do Sul, com o choque dos três partidos que ali dominavam o cenário político — *republicanos*, *gasparistas* e *governistas*. Em novembro do mesmo ano era assaltada e empastelada a redação da *A Tribuna*, apesar do pedido de garantias formulado pelo respectivo proprietário. No dia imediato seis ministros pediram coletivamente demissão, mas o Marechal Deodoro

(1) In MAX FLEIUS, *História Administrativa do Brasil*, 2.<sup>a</sup> Edição, pág. 450.



não os quis dispensar. A recomposição ministerial iria dar-se pouco mais tarde, a 22 de janeiro de 1891, ficando constituído da maneira seguinte o 2.º Ministério da República :

*Agricultura, Comércio e Obras Públicas* — Henrique Pereira de Lucena, Barão de Lucena ;

*Fazenda* — Conselheiro Tristão de Alencar Araripe.

*Interior* — João Barbalho Uchoa Cavalcanti ;

*Justiça* — Barão de Lucena, até 3 de julho, quando foi empossado o Desembargador Antônio Luiz Afonso de Carvalho ;

*Relações Exteriores* — Conselheiro Tristão de Alencar Araripe, substituído logo após por Justo Leite Chermont ;

*Instrução Pública, Correios e Telégrafos* — João Barbalho Uchoa Cavalcanti, interinamente ;

*Marinha* — Contra-Almirante Fortunato Forster Vidal ;

*Guerra* — General de Divisão Antônio Nicolau Falcão da Frota.

Esse Ministério, que se manteve no poder até o golpe de Estado de 23 de novembro de 1891, sofreu as seguintes modificações : a 4 de julho o Dr. João Barbalho substituiu o Barão de Lucena na pasta da Agricultura, passando este a ocupar a pasta da Fazenda, em substituição ao Conselheiro Tristão de Alencar Araripe, que a 23 de maio passara para a pasta do Interior, até então gerida pelo Dr. João Barbalho. Nesta última data fôra nomeado Ministro da Fazenda o Dr. Américo Brasiliense de Almeida Melo, que, entretanto, não aceitou a investidura. A 4 de julho o Desembargador Antônio Luiz Afonso de Carvalho, que na véspera se empossara na pasta da Justiça, passou a ocupar também a pasta da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, até então atribuída ao Dr. João Barbalho.

Ao 2.º Ministério do Marechal Deodoro ccebe a glória de referendar a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, decretada e promulgada pelo Congresso Constituinte.

O projeto da Constituição, a qual Pedro Lessa considerava "superior à nossa cultura intelectual e moral", foi elaborado pelo Conselheiro Rui Barbosa e discutido em reuniões diárias do Ministério sob a presidência do Marechal Deodoro.

"Está o projeto lançado em um livro, contendo em cada página um artigo. Com um traço feito a lápis vermelho sublinhava o Marechal as palavras contidas no artigo e na parte posterior da página lançava as suas muitas observações e comentários" (2).

O Congresso Constituinte, eleito a 15 de setembro de 1890 e instalado no primeiro aniversário da República, com 234 representantes da Nação, teve como Presidente o Dr. Prudente José de Moraes Barros, eleito por 146 votos contra 81 dados a Saldanha Marinho. O primeiro ato da Assembléia Constituinte foi reconhecer os poderes do Governo Provisório, declarando-os prorrogados até ser promulgada a Constituição Federal. Promulgada esta a 24 de fevereiro de 1891, procedeu-se no dia imediato à eleição para a Presidência e Vice-Presidência da República, tendo sido eleitos, respectivamente, o Marechal Manuel Deodoro da Fonseca, por 129 votos, e o Marechal Floriano Peixoto, por 153 votos. 97 votos, para Presidente da República, foram dados ao Dr. Prudente de Moraes e 57, para Vice-Presidente, ao Almirante Wandenkolk. A essa sessão compareceu a totalidade dos constituintes, transformando-se a Assembléia em Congresso Nacional.

Segundo MAX FLEIUSS,

"A partir da eleição houve uma verdadeira derrubada na administração dos Estados que deixaram de apoiar a chapa do Governo, e empenhou-se a luta entre os partidários de Prudente de Moraes, o candidato civil, e Deodoro, como representante do militarismo" (3).

Foi, de fato, um período politicamente agitado o que mediou entre 25 de fevereiro e 3 de novembro.

(2) ERNESTO SENA — *Deodoro (Subsídios para a história. Notas de um repórter)* — Imprensa Nacional, 1913, pág. 11.

(3) *Op. cit.*, pág. 455.



bro de 1891, caracterizado de um lado pelas grandes campanhas de oposição levantadas na Câmara e no Senado e de outro por atos de força do Poder Executivo, culminando tudo no golpe do Marechal Deodoro, na segunda das datas mencionadas, dissolvendo o Congresso Nacional, "para salvar as instituições republicanas", como medida imposta "pela salvação pública" (4).

O Manifesto com que o Presidente da República apresentou aos brasileiros as razões que o haviam levado à extrema resolução tomada é longo e minucioso e termina com as seguintes palavras :

"Assumo a responsabilidade da situação e prometo governar com a Constituição que nos rege.

Garanto a paz, a ordem e a verdade das instituições republicanas.

Serão respeitados todos os compromissos pecuniários do Estado.

Serão respeitados todos os direitos adquiridos, os atos e contratos legalmente celebrados.

Todos os tribunais funcionarão para execução das leis e satisfação do direito.

Serão alteradas, modificadas e revogadas as leis que se opuserem ao interesse e à segurança geral.

Serão decretadas e completadas as reformas necessárias, as quais ficarão dependentes da aprovação do futuro Congresso.

O Exército e a Armada gozarão de todas as regalias e vantagens que as leis lhes asseguram e daquelas que forem compatíveis com as reformas que pretendo decretar para melhor afirmar o seu elevado papel de principais mantenedores da ordem e das instituições.

Um decreto convocará oportunamente o novo Congresso.

*Brasileiros :*

Eu, o vosso leal e constante amigo, faço este apêlo à vossa vontade soberana, conto que me ajudéis a salvar as instituições republicanas, únicas que podem assegurar a grandeza e a felicidade da nossa Pátria.

Manuel Deodoro da Fonseca  
Presidente da República"

Vinte dias apenas teve o Marechal Deodoro para tentar realizar essas promessas. Elementos

do Congresso dissolvido, aliados a militares de influência política, como o Vice-Presidente Floriano Peixoto e os Almirantes Wandenkolk e Custódio José de Melo, desfecharam a 23 de novembro um contra-golpe, de que resultou a deposição do 1.º Presidente da República, em nome do Congresso Nacional, reintegrado em suas funções.

Na manhã desse dia, o Contra-Almirante Custódio José de Melo apossou-se do couraçado *Riachuelo* e, sublevando a esquadra, intimou o Marechal Deodoro a renunciar, havendo partido dos vasos de guerra apenas um disparo.

O Presidente reuniu o Ministério e renunciou sem resistência, passando o Governo, nos termos da Constituição, ao Vice-Presidente Marechal Floriano Peixoto.

Ao transmitir o supremo poder, o Marechal Deodoro publicou o seguinte *Manifesto* :

*"Brasileiros !*

Ao sol de 15 de novembro de 1889 dei-vos, com os meus companheiros de armas, uma pátria livre e descortinei-lhe novos e grandiosos horizontes, dignificando-a e engrandecendo-a aos olhos dos povos todos do mundo.

Esse acontecimento de elevadíssimo quilate patriótico, aplaudido pela Nação, fazendo-a entrar em nova fase na altura dos seus destinos históricos, é para mim e será sempre motivo do mais nobre e justo orgulho.

Circunstâncias extraordinárias, para as quais não concorri, perante Deus o declaro, encaminharam os fatos a uma situação excepcional e não prevista.

Julguei conjurar tão temerosa crise pela dissolução do Congresso, medida que muito me custou a tomar, mas de cuja responsabilidade não me eximo.

Pensei encarregar a governação do Estado por via segura e no sentido de salvar tão anômala situação.

As condições em que nestes últimos dias, porém, se acha o país, a ingratidão daqueles por quem mais me sacrifiquei, e o desejo de não deixar atear-se a guerra civil em minha cara pátria, aconselham-me a renunciar o poder nas mãos do funcionário a quem incumbe substituir-me.

E fazendo-o, despeço-me dos meus bons companheiros e amigos, que sempre se me conservaram fiéis e dedicados, e dirijo meus votos ao Todo Poderoso pela perpétua prosperidade e sempre crescente florescimento do meu amado Brasil.

Capital Federal, 23 de novembro de 1891. —  
*Manuel Deodoro da Fonseca*".

(4) Palavras do *Manifesto* do Presidente da República, inserto no *Diário Oficial* de 3 de novembro de 1891.



## **Fundação Getúlio Vargas**

### *A próxima instalação de alguns dos seus serviços*

A primeira reunião do Conselho Diretor da Fundação Getúlio Vargas realizou-se no dia 30 de janeiro último. Entre outras deliberações tomadas, ficou resolvida a aquisição, pela Fundação, dos imóveis situados à Praia de Botafogo, nesta capital, onde até há pouco tempo funcionou o Colégio Aldridge. Ali serão instalados, em caráter provisório, alguns dos serviços mais urgentes da novel entidade.

Na referida reunião foi também debatida a organização interna dos vários setores de atividade da Fundação, a qual adquiriu personalidade jurídica em data de 15 de janeiro passado.

No momento, estão em fase de elaboração final os planos de trabalho da Fundação, bem como a sua regulamentação, os quais serão muito brevemente submetidos ao Conselho Diretor da entidade.

### **Novo Diretor de Divisão do D. A. S. P.**

*Deixam o D. A. S. P. os Srs. Mário de Brito e Jubé Junior. — Toma posse o Sr. Benedicto Silva*

Por decretos de 7 e 9 de fevereiro p.p., respectivamente, foram exonerados, a pedido, dos cargos que ocupavam em comissão no Departamento Administrativo do Serviço Público, os Profs. Mário Paulo de Brito e Joaquim Rufino Ramos Jubé Júnior.

O Prof. Mário de Brito, que é catedrático da Escola Nacional de Engenharia, vinha prestando a sua colaboração ao D.A.S.P. desde a criação desse órgão. Nomeado Diretor de Divisão em 1938, e designado para a antiga Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento, deixou esse cargo, em 1939, a fim de seguir para os Estados Unidos da América, como supervisor da turma de funcionários brasileiros em viagem de estudo. Ao regressar, após permanência de cerca de dois anos naquele país, foi novamente investido no cargo de Diretor de Divisão e designado para a Divisão de Aperfeiçoamento, que acabava de ser criada com o desdobramento da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento.

O Prof. Jubé Júnior, Técnico de Educação do Ministério da Educação e Saúde, também é um antigo colaborador do D.A.S.P., em cuja Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento exerceu inicialmente sua atividade até seguir para os Estados Unidos da América, onde fez cursos concernentes à sua especialização profissional. Voltando ao Brasil, foi nomeado Diretor dos Cursos de Administração, cargo que exerceu até agora.

Para substituir o Prof. Mário de Brito foi nomeado pelo Sr. Presidente da República o Prof. Benedicto Silva, antigo jornalista e Técnico de Administração do D.A.S.P., que há cerca de quatro anos vinha exercendo a função de Chefe da Divisão da Receita, da Comissão de Orçamento. Designado para dirigir a Divisão de Aperfeiçoamento, o novo Diretor de Divisão do D.A.S.P. tomou posse no dia 15 do mês passado, perante o Sr. Moacyr Briggs, substituto do Presidente do Departamento, na presença de Diretores e funcionários do D.A.S.P. e grande número de amigos e admiradores.

Antes da assinatura do termo de posse, o Sr. Moacyr Briggs pronunciou curta oração, salientando a ação desenvolvida pelo Prof. Mário de Brito na direção da Divisão de Aperfeiçoamento e afirmando que era com pesar que via o seu afastamento do D.A.S.P. Em seguida, referiu-se à personalidade do novo Diretor de Divisão, companheiro das primeiras horas da reforma do serviço público, e congratulou-se com o mesmo pelo seu ingresso no quadro de diretores do D.A.S.P.

Lido e assinado o termo de posse, o Prof. Benedicto Silva agradeceu as referências que lhe foram feitas pelo Sr. Moacyr Briggs. Ao terminar foi cumprimentado pelos seus amigos e demais pessoas presentes.



## ***Escritório Técnico da Cidade Universitária***

### ***A posse do Chefe desse novo órgão do D. A. S. P.***

Realizou-se, no dia 7 de fevereiro passado, no gabinete do Presidente do D.A.S.P., a posse do Eng. Luiz Hidebrando Horta Barbosa no cargo de Chefe do Escritório Técnico da Cidade Universitária, órgão criado no D.A.S.P. pelo Decreto-lei n.º 7.217, de 30 de dezembro de 1944, e de que demos notícia em nosso número anterior.

A cerimônia foi presidida pelo Sr. Luiz Simões Lopes e contou com a presença dos diretores do D.A.S.P. e de grande número de colegas, amigos e admiradores do Eng. Horta Barbosa. Assinado o termo de posse, o Presidente do D.A.S.P. proferiu uma breve oração. Inicialmente, declarou que quando o Presidente da República cometeu ao D.A.S.P. a honrosa incumbência do planejamento das obras da Cidade Universitária da Universidade do Brasil, apresentou-se logo o problema da escolha do homem capaz de dirigir o novo órgão criado na Divisão de Edifícios Públicos do D.A.S.P. Passou, em seguida, a falar do significado da Cidade Universitária, empreendimento talvez único na América Latina e que de há muito vem ocupando a atenção dos educadores, sociólogos e homens de pensamento do país. Focalizou alguns traços da nossa futura Cidade Universitária, traços esses que a distinguem das instituições congêneres européias e mesmo norte-americanas. Salientou a ação decisiva do Ministro Gustavo Capanema no sentido de dotar-se o Brasil de uma Cidade Universitária, dizendo que a concretização dessa idéia se deve realmente à iniciativa, à inteligência lúcida do Ministro da Educação e à persistência com que S. Excia. levou por diante os trabalhos relativos a tão notável empreendimento. Em seguida, o Presidente do D.A.S.P. referiu-se à personalidade do Sr. Horta Barbosa, dizendo que, já por várias

vêzes, o D.A.S.P. tentara trazê-lo ao seu convívio, como colaborador imediato; entretanto, por motivos que só o honravam, o Eng. Horta Barbosa sempre se recusara, preferindo continuar na direção da Divisão de Obras do Ministério da Justiça, um órgão que pode ser considerado modelo entre seus similares no serviço público. Agora, porém — terminou o Sr. Simões Lopes — era grande a sua satisfação em poder congratular-se com os presentes pelo fato de o D.A.S.P. contar, doravante, com a preciosa colaboração do Eng. Horta Barbosa.

Respondendo ao Presidente do D.A.S.P., o Sr. Luiz Hildebrando Horta Barbosa agradeceu as referências elogiosas feitas à sua pessoa e declarou que se sentia desvanecido com a prova de confiança que lhe era dada pelo Governo ao nomeá-lo para dirigir o Escritório Técnico da Cidade Universitária do Brasil, empreendimento cuja importância e elevado alcance para o país também salientou.

A propósito da Cidade Universitária da Universidade do Brasil, o Eng. Horta Barbosa fez à imprensa desta capital algumas declarações que passamos a transcrever :

"Dentre os problemas de maior significação social que têm sido abordados pelo Governo, avulta, sem dúvida, o educacional, ao qual o Senhor Getúlio Vargas tem dedicado o máximo de sua atenção.

A Cidade Universitária da Universidade do Brasil é um índice dessa preocupação e dos esforços no sentido de resolver o problema número um da Humanidade, que é o da educação, isto é, do preparo moral, intelectual e mesmo físico da natureza humana para a existência em sociedade.

O ensino universitário constitui a cúpula de todo um conjunto de instituições dedicadas aos sucessivos níveis da educação pública. Para ele, tôdas as nações, conscientes do seu insuperável alcance geral, voltam as suas atenções a fim de lhe dar toda eficácia e relevo necessários. Com esse objetivo, o Brasil vem promovendo a construção de suas cidades universitárias. E, por isso, os nossos dirigentes merecem os mais calorosos aplausos.



A Cidade de ensino e pesquisa superiores, que irá ser levantada no Distrito Federal, já foi objeto de demorados e cuidadosos estudos preliminares da parte de professores e profissionais que, com isso, certamente, aplanaram as mais sérias dificuldades com que teria de se defrontar o Escritório Técnico criado na Divisão de Edifícios Públicos do D.A.S.P. para prosseguir esses trabalhos.

Pretende o Escritório Técnico apelar para o concurso de uma plêiade de arquitetos e engenheiros patricios, tanto para o planejamento como para a execução dessa grande obra, que constituirá um marco bem significativo do amor que os brasileiros dedicam à educação pública e da compreensão que o nosso povo tem da necessidade de propiciar o surto dos valores espirituais.

Estou convicto da desnecessidade de recorrermos aos profissionais estrangeiros, porquanto, do ponto de vista arquitetônico como também dos serviços complementares e construtivos, os nossos técnicos já atingiram a um grau de competência plenamente satisfatório, capaz de rivalizar com os mais altos padrões mundiais.

Para a solução dos nossos problemas construtivos, como, aliás, de quase todos os outros, devemos aproveitar a velha experiência estrangeira adaptando-a, porém, às nossas peculiaridades, resultantes não somente de condições mesoló-

gicas, como também das tendências espirituais e dos hábitos práticos de nosso povo.

O êxito do atual empreendimento dependerá de uma simbiose intelectual e prática de arquitetos, engenheiros, professores e alunos diretamente ligados ao assunto, ao qual trarão, sem dúvida, todo o entusiasmo e todo o amor que ele exige.

A Cidade Universitária deverá ter ampla capacidade que, por comparação com outras, poderemos avaliar, desde já, entre 10 a 15 mil alunos. Faculdades e institutos, divididos em setores ou grupos, de acordo com o plano geral de ensino superior a ser fornecido pelo Ministério da Educação, deverão ser gradualmente erguidos de modo a atender a todas as modalidades de cultura e pesquisa de que necessita uma grande nação que se prepara para assumir o seu posto na vanguarda da Humanidade.

Um aspecto que não será esquecido, antes pelo contrário, fortemente focalizado, é o assistencial, para que o ensino superior possa ficar ao alcance de todos aqueles que, não obstante bem dotados cerebralmente, não o são monetariamente. A elite de dinheiro deverá ceder lugar à elite dos mais capazes, moral e intelectualmente. Isto só poderá ser alcançado tornando-se o ensino praticamente gratuito e, se possível, até mesmo estipendiado."



# BIBLIOGRAFIA

## CRÍTICA

### DEMOCRACY AGAINST UNEMPLOYMENT

— WILLIAM H. STEAD — Harper & Bros. — New York City — 1942 — 280 págs. — \$3.00.

(Comentário de ELLA WEINFURTER REED, da *American Public Welfare Association* — In *"Public Personnel Review"* — Abril — 1944 — Vol. 5 — N.º 2).

Neste tratado, o Sr. STEAD se interessa mais pela política governamental do que pela teoria econômica. Acha-se particularmente convencido da verdade de duas proposições conexas: "primeiro, a de que importantes decisões governamentais, destinadas a afetar nossa vida econômica e política, devem ser tomadas nos próximos meses e anos; segundo, a de que essas decisões serão tomadas, não por economistas em reuniões acadêmicas, mas pelos líderes dos negócios, do trabalho, e da vida política, que irão interpretar as convicções baseadas no senso comum da maioria dos cidadãos, os quais são os verdadeiros governantes de uma democracia". Salienta que um dos principais problemas a serem atacados é o desemprego de um "potencial humano capaz". Acredita que o desemprego é o maior inimigo da democracia, e, por isso, insiste na importância de um reajustamento de nossos meios de subsistência, de sorte que a humanidade possa ter maior garantia para libertar-se das privações. Admite que alguns casos de desemprego são devidos a fraquezas humanas ou insucessos individuais. Mesmo que esses fatores sejam removidos, resta-nos ainda o problema do insucesso da utilização da capacidade produtiva disponível — material e humana.

O Sr. STEAD sugere os seguintes testes para avaliação da eficácia real de um sistema econômico: "primeiro, o grau em que o sistema encoraja o desenvolvimento da capacidade produtiva...; segundo, o grau em que tal capacidade produtiva é utilizada; e, finalmente, a equidade com que são distribuídos os benefícios advindos de tal produção, a fim de satisfazer necessidades e desejos humanos". Atribui ao capitalismo particular e de competição uma nota "A" (excelente), na primeira avaliação, concernente à capacidade produtiva. No que toca à plena utilização da capacidade produtiva potencial, o moderno sistema capitalístico revela, entretanto, uma fraqueza espantosa. O autor apresenta, a esse respeito, gráficos que mostram o desaproveitamento de enormes capacidades de homens e máquinas.

O nosso atual sistema econômico também obteve uma nota sofrível, no terceiro teste, isto é, no grau de distribuição equitativa. O autor esclarece que "uma distribuição equitativa não deve ser definida em termos de igual distribuição do poder aquisitivo. Os seres humanos não são iguais, quer em suas capacidades e contribuições, quer em seus desejos e necessidades. A democracia deve assegurar igualdade de oportunidade e não igualdade de resultados". Sugere que a equidade na distribuição do poder aquisitivo talvez possa ter necessidade de ser definida

como um resultado que sirva para medir aproximadamente o valor de uma contribuição individual ao trabalho produtivo.

O Sr. STEAD assinala, contudo, que as diferenças normais existentes quanto à capacidade de ganho não devem ser acentuadas por privilégios para a minoria e por medidas restritivas para a maioria, adotados por instituições legais e econômicas que interferem com o funcionamento de um mercado livre. Por outras palavras, o autor conclui que o aumento, a longo prazo, que se vem observando no volume do desemprego é provocado, principalmente, por uma distribuição anti-econômica do poder aquisitivo, que tende a manter em baixo nível a procura efetiva por mercadorias e serviços, evitando, destarte, a plena utilização da capacidade produtiva de homens e de máquinas. Os fatores que contribuem para o desemprego, tais como as variações estacionais na indústria, movimentos cíclicos no volume dos negócios, conflitos no mercado de trabalho, alterações nas preferências e modas, e a freqüente transferência de casas de negócios e estabelecimentos industriais, são identificados e analisados.

Na segunda parte de seu livro, o Sr. STEAD estuda o processo pelo qual as causas de desemprego podem ser atacadas e afastadas. Entre as soluções apontadas, êle estuda o planejamento industrial, o planejamento governamental, a organização do mercado de trabalho, o seguro social, os controles de tempo de guerra, e os reajustamentos do após-guerra.

O autor focaliza sua atenção sobre a complexidade e o caráter interdependente das relações econômicas. Por lhe faltar completo monopólio, a ação de uma firma se acha necessariamente condicionada a outras ações análogas por parte de firmas competidoras. A administração industrial só pode exercer um controle efetivo sobre um número limitado de condições que causam o desemprego. Nenhuma indústria funciona independentemente de outras, e, em consequência disso, nem mesmo o melhor trabalho de planejamento, realizado através da ação conjunta em uma só empresa, será capaz de conseguir a estabilidade. Além das limitações para alcançar a estabilidade ocupacional, o senhor STEAD menciona a importância dos perigos existentes para os consumidores em geral, perigos esses que são inerentes ao desenvolvimento do mecanismo para uma ação conjunta de todas as unidades de uma indústria.

O Sr. STEAD acredita que uma apreciação realista das tendências correntes, tanto nos Estados Unidos como no estrangeiro, levar-nos-á a concluir que a decisão está entre duas alternativas: a) uma atividade não planejada e não coordenada, em parte sujeita ao regime de competição e, por outra parte, sujeita ao regime do monopólio; ou b) um maior desenvolvimento das medidas de planejamento e controle governamental. Julga que o governo pode contri-



buir para a redução sistemática das flutuações do volume de emprego.

Um dos primeiros requisitos de uma ação governamental inteligente é o desenvolvimento de um órgão de pesquisa e planejamento, com suficiente prestígio e competência para obter o apoio do público em geral, e, dêse modo, exercer influência na legislação e na política governamental. Enquanto escrevia o seu livro, o autor ia vislumbrando os primeiros passos essenciais para a criação de tal órgão de planejamento, não só na desde então extinta Junta de Planejamento de Recursos Nacionais, como também nas diversas juntas estaduais e municipais, de igual natureza, que aumentaram em número e eficiência nestes últimos anos. Uma das principais funções de tais órgãos de planejamento é fornecer um sumário de informações oportunas para ser estudado pelo corpo legislativo e outros grupos elaboradores de políticas. Uma outra função, também importante, seria o desenvolvimento dos trabalhos de pesquisas básicas, tanto particulares como públicas. Tais órgãos de pesquisa e planejamento serviriam de câmaras de compensação para informações sobre as técnicas de estabilização do mercado de trabalho.

Na terceira parte de seu estudo, o Sr. STEAD insiste ainda em sua tese de que a tendência crescente para uma situação de desequilíbrio no mercado é ocasionada por uma defeituosa distribuição das rendas. Estuda as medidas que devem ser tomadas para modificar a dificuldade básica, e chama a atenção para a tendência crescente que se observa nos dois terços dos grupos que percebem rendas reduzidas, no sentido de recorrerem à ação governamental, a fim de obterem melhoria em seu nível de vida. O governo é considerado como um organismo que necessariamente deve assumir a responsabilidade de equilibrar as capacidades de intercâmbio, de transferir os controles de concentração e monopólio particular para o governo, e de elevar as rendas inferiores a um nível mais equitativo. O autor acredita que, nesse sentido, a política do *New Deal* fez grandes progressos, o mesmo não se verificando, entretanto, no que concerne ao planejamento e administração de alguns dos programas administrativos.

Urge que algo mais se faça a fim de se produzir uma distribuição efetiva do poder aquisitivo e uma utilização plena da capacidade produtiva. Os reajustamentos voluntários feitos pelas empresas de negócios, são, por si sós, demasiado lentos e de limitado alcance para obter os necessários equilíbrios no sistema econômico. Faz-se mister não só obter um planejamento governamental adequado para alcançar os objetivos econômicos, como também ampliar certos tipos de controle governamental, a fim de corrigir desigualdades e garantir eficiência máxima e equilíbrio no sistema econômico. A esse respeito, o Sr. STEAD estuda quatro tipos de política governamental: programas tributários, subvenção do governo aos grupos de rendas reduzidas, política de controle dos salários, e política do comércio internacional.

O autor apresenta, sobre cada uma dessas questões, elementos assaz esclarecedores. Como exemplo, éle assinala que a percentagem paga em muitos impostos estaduais e locais permanece constante, quer a renda, seja de \$500,

quer acima de \$20.000 por ano. Também faz ver que, de modo geral, o volume de fundos necessário para efetuar o equilíbrio e a segurança econômica deve provir da tributação. É essencial que a própria estrutura do imposto seja aperfeiçoada, a fim de contribuir para a redistribuição gradual do poder aquisitivo, a qual, a seu ver, constitui elemento indispensável para o pleno aproveitamento de nossa crescente capacidade produtiva.

O Sr. STEAD encerra o seu tratado, insistindo em seu tema predileto, isto é, de que devem ser tomadas medidas capazes de alcançar a segurança e estabilidade econômica, se quisermos manter a democracia social e política. Assinala que uma nova ordem democrática é importante para os Estados Unidos, bem como para o resto do mundo, mas que esta ordem somente pode ser construída sobre uma economia internacional satisfatória. Em vista da vigorosa história da democracia norte-americana, o autor acredita que as transformações necessárias a tal estabilidade econômica de ordem mundial podem e devem ser tomadas de acordo com os moldes democráticos. Eis, pois, um livro importante para todos quantos estejam interessados na conservação da democracia.

## INDICAÇÕES

### WELFARE IN THE BRITISH COLONIES —

L. P. MAIR — The Royal Institute of International Affairs — Londres — 1944 — 115 págs.  
— 5 sh.

O presente livro encerra um estudo bem documentado sobre as realizações mais recentes da política social seguida pelo governo britânico em suas colônias de ultramar. O autor limitou-se a tratar das colônias tropicais, excluindo as chamadas Colônias Mediterrâneas, que, sob muitos aspectos, apresentam problemas bastante diversos daqueles que existem nas principais regiões coloniais dos trópicos. Seu objetivo principal foi descrever sumariamente a maneira pela qual os serviços coloniais britânicos desempenharam suas tarefas em África, Malaia, Hong-Kong, Ceilão, Fidji e Ilhas do Pacífico Ocidental, e nas Índias Ocidentais, relativamente à educação, ao trabalho e à saúde dos habitantes dessas possessões. O estudo está dividido em cinco capítulos, os quais, exceto o primeiro, são acompanhados, em sua parte final, das necessárias referências bibliográficas.

O capítulo primeiro, intitulado *O ambiente para a política social*, inclui uma descrição dos característicos etnográficos e sociais das colônias de África, Malaia, Hong Kong, Ceilão, Fidji, Ilhas do Pacífico Ocidental e Índias Ocidentais. O capítulo segundo, sob o título de *Educação*, abrange os seguintes assuntos: 1 — O comité consultivo sobre educação; 2 — Organização de serviços educacionais; 3 — Princípios de política educacional; 4 — Relações entre governos e organizações particulares; 5 — Participação dos povos coloniais; 6 — Educação para a vida rural; 7 — A educação feminina; 8 — A linguagem usada para a difusão do ensino; 9 — Educação de adultos; 10 —



Educação em centros de trabalho; 11 — Educação superior. *Bibliografia*. O capítulo terceiro compreende as seguintes partes: 1 — Questões Gerais e 2 — Desenvolvimento nas diferentes Colônias — *Bibliografia*. O capítulo quarto abrange os quatro temas seguintes: 1 — A organização dos serviços de saúde; 2 — O controle de doenças transmissíveis; 3 — A promoção de medidas para a boa saúde; 4 — Alimentação — *Bibliografia*. O capítulo final discorre sobre os seguintes tópicos: 1 — Organização de serviços de bem-estar social; 2 — As Índias Ocidentais; 3 — Os territórios africanos sob controle do governo britânico; 5 — Ceilão; 6 — O movimento cooperativista.

REMOBILISATION FOR PEACE — Sir RONALD DAVISON — Londres — 1944 — The Pilot Press Ltd. — 56 págs. — 4 sh. e 6 d.

*Acêrca da importância da série de publicações britânicas intitulada "Target for Tomorrow", sob a direção de Sir William Beveridge, Dr. Julian Huxley e Sir John Orr, e à qual pertence o presente volume consagrado ao estudo da remobilização para a paz, julgamos oportuno transcrever a declaração conjunta feita por êsses três grandes vultos da Inglaterra contemporânea:*

"Todo o mundo sabe que a nossa primeira tarefa é ganhar a guerra. O interesse pelo mundo de após-guerra não interfere com o esforço para ganhar a guerra, antes contribui para êste fim. Ganharemos a guerra mais rapidamente se soubermos para que estamos lutando, e nossos planos para o futuro podem servir de exemplo e estímulo para o resto do mundo. De qualquer modo, os programas de reconstrução estão sendo, desde já, elaborados pelos governos e seus consultores. Ninguém tolerará um retorno ao caos reinante no período compreendido entre as duas guerras mundiais; ao caos da crise financeira e dos "cortiços", da sub-nutrição e do desemprego em massa. Exige-se um plano.

Os técnicos de planejamento estão trabalhando ativamente, mas eles sôzinhos não podem construir o novo mundo. Eis uma tarefa em que todos os cidadãos devem participar. Cremos que o povo quer conhecer e compreender os planos e as possibilidades que se colocam diante de todos nós. A repercussão que teve o Plano Beveridge, tanto na Inglaterra como nos países estrangeiros, demonstra-o de maneira bastante clara.

*Nesta série buscamos responder a essas perguntas básicas: Que é que está sendo planejado? Em que consistirão as realizações possíveis?*

Em geral, tudo isso constitui questões objetivas, isto é, problemas de ciência social, economia e biologia humana. Se pudermos distingui-los e enunciar-los como tais, haveremos de encontrar uma base para acordo e ação entre pessoas ou boa vontade".

A matéria contida neste livro é a seguinte: *Introdução*: Sumário dos problemas; Por onde começaremos?; Des-

mobilização das forças armadas; Planos de Treinamento; Emprego nos dois primeiros anos do após-guerra; Novo objetivo de remobilização.

\*  
\*   \*  
\*

NOTA — Os dois livros acima indicados foram oferecidos a esta Revista pelo Sr. representante do Conselho Britânico nesta Capital, a quem agradecemos a gentileza da oferta.

PERSONNEL MANAGEMENT IN WAR INDUSTRIES — BUREAU OF INDUSTRIAL RELATIONS — Bulletin n.º 14 — University of Michigan Press — Ann Arbor, Michigan — 1943 — 170 págs. — \$3.00.

Como relatório de uma conferência de diretores de cinquenta companhias da área de Detroit, realizada sob os auspícios do Bureau de Relações Industriais, esta publicação apresenta, em resumo, as minutas de uma série de debates sobre administração de pessoal nas indústrias de guerra. Os debates, que foram conduzidos por um corpo seletivo de diretores, acham-se relatados de acordo com um sistema padrão, através do qual, em série, um dos principais problemas de pessoal é analisado e, em seguida, acompanhado das sugestões propostas para sua solução. Vários tópicos discutidos nesta conferência podem ser encontrados, na íntegra ou em parte, nos programas de conferências sobre problemas de pessoal no serviço público. Entre os assuntos de maior utilidade prática para a administração de pessoal no serviço público, incluem-se os seguintes: "Preenchimento dos requisitos do potencial humano"; "Seleção e Ingresso de Novos Empregados"; e "Determinação de salários e outros tipos de retribuição".

TÉCNICA LEGISLATIVA E AS CONSTITUIÇÕES E LEIS CONSTITUCIONAIS DO BRASIL — HÉSIO FERNANDES PINHEIRO — Livraria Jacinto — Editora A Noite — Rio de Janeiro — 1945 — 365 págs. — Cr\$ 40,00.

O livro do Sr. Hésio Fernandes Pinheiro vem preencher uma lacuna há longo tempo existente em nossa literatura jurídica, isto é, a falta de um compêndio altamente especializado que representasse a última palavra sobre a arte ou técnica da apresentação material do texto das leis. É certo que alguns cultores de assuntos jurídico-legislativos chegaram mesmo, em época anterior, a publicar trabalhos avulsos sobre a matéria. Nenhum desses trabalhos, porém, atingiu o vulto da presente obra, que, além de ser escrita num estilo agradável, possui, em alta escala, aquela qualidade essencial aos livros técnicos: a de ensinar, com clareza, como se faz aquilo que lhes serve de tema. Redigir leis, redigi-las bem, com o máximo de economia lógica e eficiência de expressão — eis o ponto cardinal visado pelo autor em seu oportuno tratado de técnica legislativa. Os



atos legais — dá-nos a entender o autor — não valem somente pelo fundo lógico que encerram, mas também pela excelência da forma. O Sr. Hésio Fernandes Pinheiro, através de todos os capítulos de seu livro, insiste em demonstrar as vantagens produzidas pela uniformidade de redação dos atos legais. Não se contentando em defender, com os melhores subsídios teóricos, essa acertada tese, o autor apresenta um conjunto de regras práticas para a redação uniforme dos textos legais de qualquer natureza, o que vem emprestar ao seu trabalho um cunho de singular utilidade para os que se dedicam ao assunto.

A tábca das matérias é a seguinte :

#### Introdução :

- I — Ligadas considerações sobre a evolução da lei escrita;
- II — A técnica legislativa e o seu conceito.

#### § 1.º — Do preâmbulo das leis : Intróito

- I — Da epígrafe.
- II — Da rubrica ou ementa.
- III — Da autoria e fundamento legal da autoridade. Fórmulas de promulgação.
- IV — Das formas de justificar os atos de ordem legislativa.
- V — Da ordem de execução ou mandato de cumprimento.

#### § 2.º — Da apresentação material do texto das leis : Intróito

- I — Do Artigo.
- II — Do desdobramento dos Artigos :
  - a) do Parágrafo;
  - b) dos Itens e Letras;
  - c) da Alínea e Inciso.
- III — Do agrupamento dos Artigos :
  - a) da Secção;
  - b) do Capítulo;
  - c) do Título;
  - d) do Livro;
  - e) das Partes Geral e Especial.

#### § 3.º — Das Disposições Complementares e Suplementares das leis :

- I — Das Disposições Preliminares, Introdução ou Título Preliminar.
- II — Das Disposições Gerais e Disposições Finais.
- III — Das Disposições Transitórias.

#### § 4.º — Das Cláusulas de Vigência e de Revogação, nas leis.

#### § 5.º — Do Fecho das leis.

#### § 6.º — Da Assinatura e Referência, nas leis.

#### Appendicis :

- I — Um ato da ordem legislativa com anotações marginais sobre as suas diversas partes, segundo o plano deste livro.
- II — Uma sugestão para a Revisão das Leis Brasileiras.
- III — As Constituições e Leis Constitucionais do Brasil.

## PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

### Recebemos e agradecemos :

- Monthly Labor Review* — United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics — Vol. 59, ns. 3 e 4, setembro e outubro de 1944.
- The Coming Austria*, por HANS KLINGHOFFER; *Regresso para o Reich — Volta para casa?*, por FRANZ WERFEL — Publicações do "Comité de Proteção dos Interesses Austriacos no Brasil" — Rio de Janeiro, 1945.
- International Labour Review* — International Labour Office — Vol. L, n.º 5, novembro de 1944.
- International Conciliation* — Carnegie Endowment for International Peace, Division of Intercourse and Education — N.º 405, novembro, 1944, 1.ª e 2.ª seções.
- Boletim da União Panamericana* — Novembro e dezembro de 1944 — Washington.
- Universidad de la Habana* — Departamento de Intercambio Universitario, La Habana, Cuba — Nos. 52, 53 e 54 — Janeiro a junho de 1944.
- Gaceta Judicial* — Organo de la Corte Suprema de Justicia de la Republica del Ecuador — Ano XL, dezembro de 1942, série sexta, tomo III, ns. 10 e 11.
- Revista de Agricultura y Ganaderia* — Organo Oficial del Ministerio de Agricultura — N.º 3, novembro de 1944 — Asunción.
- Engenharia* — Ano III, vol. III, n.º 29, janeiro de 1945 — São Paulo.
- Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda* — Ano XV, ns. 17 e 18 — Rio.
- Revista do Conselho Nacional do Trabalho* — Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — N.º 22, setembro e outubro de 1944.
- Revista do Comércio de Café do Rio de Janeiro* — Ano III, n.º 48, novembro de 1944.
- Nação Brasileira* — Ano XXIII — N.º 257 — Janeiro de 1945.
- Inapiários* — Órgão dos Funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — N.º 80, dezembro de 1944.
- A Voz do Mar* — Boletim da Comissão Executiva da Pesca — Ano XXIV, n.º 196, novembro de 1944.
- Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior* — Ano VII, n.º 11, novembro de 1944.
- Boletim Semanal da Associação Comercial de São Paulo* — Ano II, ns. 71, 74, 81, 82, 84, 85, 86 e 87.
- Especificações E-13a* (Negro de Fumo), *E-28b* (Ocre), *E-29b* (Cré — Carbonato de Cálcio) e *E-75* (Sulfureto de Carbono) — Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo.