

370
22

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO VIII
Vol. II — N. 1
Abril 1945



CACP - BIBLIOTECA
BRASILIA

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

ABRIL DE 1945

Vol. II - N. 1

SUMÁRIO

EDITORIAL

O aperfeiçoamento dos servidores públicos.....	Págs. 3
--	---------

COLABORAÇÃO

Aspectos da administração de pessoal na cidade de Nova York — FIORELLO H. LA GUARDIA	5
O problema das atribuições de governadores e prefeitos territoriais — OCÉLIO DE MEDEIROS	9
Os princípios orçamentários da unidade e universalidade — EDWALDO REIS DA SILVA.....	24
Revisão do regime de previdência dos servidores do Estado — JOSÉ AUGUSTO SEABRA....	30
Organização e administração dos Territórios Federais — J. M. DOS SANTOS ARAÚJO CA- VALCANTI	39
Balancos econômicos — RICHARD LEWINSOHN	53
O imposto de renda nos EE. UU. (II) — BENEDICTO SILVA	60
O Estado contemporâneo — BYRON T. DE FREITAS	71
Recrutamento e mercado de trabalho (II) — TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES..	77
Tecnologia de produtos florestais — ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO.....	82

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Validade dos atos praticados por funcionários de fato — LUIZ GALLOTTI.....	99
Pareceres — Julgados.....	100

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Pedidos de exame de saúde em grau de recurso	109
Notas para o funcionário.....	109

APERFEIÇOAMENTO:

Como elaborar um programa de treinamento?.....	113
--	-----

SELEÇÃO:

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Postalista.....	114
---	-----

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil	123
Fundação Getúlio Vargas	126
Obras didáticas sobre temas agrícolas.....	137

BIBLIOGRAFIA

Crítica — Indicações — Publicações recebidas.....	139
---	-----

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
Administração..... 22-9961 Ramal 544
Expedição..... 22-9961 Ramal 525

Endereço 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.

P 432

G-8-945

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.

O aperfeiçoamento dos servidores públicos

A TECLA tem sido ferida freqüentemente nestes últimos anos; no entanto, a concepção de que o serviço público moderno exige o mais alto teor de competência profissional do funcionalismo ainda não atingiu tôdas as camadas, nem saturou, como seria de desejar, as convicções dos próprios elementos mais progressistas da Administração.

Repete-se diâriamente que as funções do Estado são cada vez mais numerosas e mais complexas, mas nem todos os grupos e indivíduos que, à força de ouvir e repetir êste estribilho insistente da civilização contemporânea, já o tomam por axiomático, se revelam dispostos a aceitar irrestritamente as conseqüências práticas dêle decorrentes.

Muitos daqueles que não só proclamam que o Estado Moderno trairia a sua razão de ser se negligenciasse, por incompetência ou comodismo, as múltiplas funções que o assediam de todos os lados, como também criam, êles próprios, novos encargos para o Estado, falham em reconhecer que o corolário lógico dêsse novo conjunto de condições é a profissionalização do Serviço Público, com tal amplitude e tão a fundo, que cada servidor venha a ser efetivamente um especialista, um experto, enfim, um profissional sistematicamente treinado e rigorosamente em dia com os conhecimentos teóricos e as práticas inerentes à sua profissão ou ocupação.

Necessidades vivas exigiram o aparecimento repentino e a regulamentação imediata da profissão de gasogenista, até agora não registrada em nenhum dicionário. Neste caso, uma verdadeira especialização profissional surgiu e desenvolveu-se tão rapidamente que, entre a data em que começou a circular a sua designação e a data em que se regulamentou o seu exercício, decorreram apenas dois ou três anos.

Casos como êsse — embora nem sempre tão impetuosos no percurso de suas etapas — estão ocorrendo constantemente no Serviço Público, onde milhares de ramificações profissionais e ocupacionais novas exigem os respectivos titulares e ocupantes. Além do preparo dos indivíduos para o exercício dessas novas atividades, o Serviço Público, hoje em dia, necessita de completar, ampliar, aperfeiçoar e refinar, vigilante e sàbiamente, o acervo de conhecimentos e experiências de seu pessoal.

A observação conscienciosa da cena contemporânea revela numerosos grupos econômicos especializados, ativíssimos e ousadíssimos no fomento de seus interesses, em assédio ao Serviço Público, pleiteando concessões, propondo medidas de fomento e de contrôle, numa palavra, promovendo as suas conveniências. Muito freqüentemente êsses grupos conseguem misturar com tal habilidade as suas com as conveniências coletivas, que somente a experiência, a vigilância e o saber profissional podem habilitar o administrador ou servidor público a distinguir entre o que efetivamente consulta os interesses da maioria e o que, embora pleiteado em nome da mesma, só aproveita aos interesses egoístas de grupos e de indivíduos.

Instantemente solicitado e até forçado, pela pressão das necessidades e conveniências sociais, a intervir, a opinar e a decidir, a conceder e a negar, a estimular e a controlar em relação aos mais variados assuntos e nas mais diversas circunstâncias, o Serviço Público desvirtuaria a sua missão se, em cada caso e em face de cada circunstância, não estivesse de posse de tôdas as informações, ou não dominasse a doutrina, ou carecesse de recursos profissionais e intelectuais para aplicar sempre, e seguramente, o critério da máxima conveniência social.

Tôdas essas razões encarecem o aperfeiçoamento sistemático e intensivo dos servidores públicos. Cumpre evitar que os grupos econômicos especializados, ao tratar dos próprios interesses, imponham os seus pontos de vista aos órgãos públicos e dêles arranquem, pela superioridade de argumentos e de preparo intelectual de seus representantes, soluções lesivas do bem geral. Cumpre que os especialistas e teóricos do Serviço Público, incumbidos de estudar os problemas e sugerir as soluções às autoridades que decidem, em todos os casos gozem, justamente, de reputação profissional igual ou superior à de seus colegas estabelecidos por conta própria ou empregados por empresas e instituições particulares. Cumpre que o Serviço Público, ao opinar ou decidir sobre os assuntos que lhe são afetos, propostos ou submetidos, em nenhum caso fique aquém dos padrões médios de competência e especialização vigentes no momento.

O aperfeiçoamento dos servidores públicos não é, assim, uma espécie de jôgo floral da maquinaria administrativa, já demasiado desenvolvida e na fase dos refinamentos desportivos. Ao contrário: é uma necessidade vital do Serviço Público, que precisa de se renovar constantemente, de se desdobrar hora a hora, para poder enfrentar e vencer as dificuldades e as urgências da dinâmica social moderna.

O lema do Serviço Público neste lance da História, em que predomina a Técnica, em que o “eu sei” do especialista vale muito mais do que o “eu posso” do capitalista, deve ser a capacitação profissional e o aperfeiçoamento só limitado pelas contingências humanas.

E o dilema é: aperfeiçoamento ou obsolescência.

Aspectos da administração de pessoal na cidade de Nova York

FIGURELLO H. LA GUARDIA

Prefeito de Nova York

(Tradução de ANNIBAL MAYA)

POUCOS NO BRASIL desconhecem aquêlê cidadão afável, sorridente, baixeiro e rotundo, que é o Prefeito da cidade de Nova York. E' claro que pouquíssimos o viram pessoalmente. Mas seu nome se encontra todos os dias nas fôlhas da nossa imprensa. Além disso, o rádio e o cinema trazem-nos, de vez em quando, a sua voz ou a sua figura simpática. A popularidade de Fiorello La Guardia é imensa. Tôdas as camadas sociais o estimam, admiram e respeitam. E o motivo principal dêsse prestígio, dessa unânime aclamação pública, é a excelente, a sábia orientação que vem imprimindo ao govêrno da mais complexa e estonteante metrópole do mundo contemporâneo.

Tratando-se de personalidade tão ilustre e tão autorizada para discutir aspectos da administração pública moderna, a "Revista do Serviço Público" tem a maior satisfação em proporcionar a seus leitores o conhecimento desta palestra, pronunciada pelo Prefeito La Guardia, a 27 de junho de 1940, perante a Undécima Conferência de Administradores do Serviço Civil dos Estados Unidos. Nestas poucas páginas, o Prefeito de Nova York, com a simplicidade e a clarividência habituais, debate alguns problemas e algumas realizações da Comissão do Serviço Civil daquela cidade.

Sabendo quão nociva poderia ser para a administração a ingerência dos líderes políticos, especialmente no que concerne ao provimento dos cargos públicos, o Sr. Fiorello La Guardia sempre prestigiou o trabalho daquela Comissão. Foi graças a isso que se conseguiu implantar definitivamente o sistema do mérito em Nova York. De quão valioso foi êsse

apoio, disse-o o Sr. Paul J. Kern, Presidente da Comissão, quando apresentou, aos comissários do serviço civil de todo o país, o chefe executivo da cidade:

"Não vos fatigarei com a descrição do nosso Prefeito. Aquêles dentre vós que trabalham na cidade de Nova York sabem as boas relações que com êle mantemos. Quanto aos estranhos, julgo estarem cientes do importante apoio que, nesta cidade, o sistema do mérito recebeu do seu chefe executivo. Com efeito, disseram-me esta tarde que o sistema do mérito em Nova York tem duas peculiaridades: 1) a alta conta em que é tido pela própria Comissão; e 2) as relações íntimas que esta mantém com o Prefeito. Êste é um Prefeito que não mantém ilusões a respeito do pessoal do serviço público, que examina os problemas, que identifica as forças políticas empenhadas em desacreditar o sistema, que não se limita a afastar os incompetentes e a impedir que os políticos passem a exercer o contróle. Êle está certo de que deve haver um programa positivo: de recrutamento de pessoal de nível elevado; de treinamento em serviço, logo que o sistema esteja implantado; de aperfeiçoamento do sistema do mérito, para que o seu prestígio e a sua influência no govêrno da cidade sejam cada vez maiores".

Qualquer sistema de serviço civil, para ser útil à comunidade, deve ter o apoio do Executivo. E' possível que nunca na nossa história a administração do serviço civil tenha sido mais difícil do que o foi nos últimos cinco anos, e a razão disto está em que a atividade pública atravessa uma espécie de período de transição. Isto aconte-

ceu súbitamente em consequência da depressão e do desemprego dela resultante, de modo que, a partir de 1932, 33 ou 34, mais ou menos, o serviço público, federal, estadual e municipal, tem atraído um grande número de pessoas formadas em cursos superiores, o que, em outras circunstâncias, não ocorreria.

Apesar disso, em alguns sistemas estaduais ou municipais, o recrutamento continua sem alterações: os mesmos tipos de provas, as mesmas exigências, os mesmos padrões. Na cidade de Nova York, temos melhorado cada vez mais. Talvez tenhamos progredido demasiadamente em alguns casos. Evidentemente — o comissário Kern não o admitiria, nem os seus colegas... — mas a Comissão do Serviço Civil também pode errar. O fato é que, de um modo geral, temos procurado aproveitar os candidatos mais talentosos. Isso causa muitas decepções e uma grande dose de amargura. Há o grupo daqueles que deixaram cedo a escola ou, talvez, não tendo sido muito estudiosos, confiavam no velho sistema de fazer um curso apressado em alguma escola destinada a preparar candidatos ao serviço público, ou estudavam por correspondência, e que, então, se submetiam a um exame, como alguns de seus amigos e parentes faziam *nos bons tempos*. Mas, agora, eles não seriam habilitados.

O resultado é um grande amargor, uma terrível oposição e um verdadeiro antagonismo à nossa Comissão do Serviço Civil. A culpa não é dela. Nunca houve qualquer disputa ou dúvida entre aquele órgão e o Executivo. Não as há, também, no meu governo. (Pode haver uma diferença entre o Prefeito e um ex-Comissário). Sempre que a Comissão apresentou um programa destinado a elevar o nível cultural e educacional de grandes departamentos, como a Polícia e os Bombeiros, houve inteira aprovação ao mesmo.

Bem, não sabemos qual será o resultado disso. Nosso pessoal da Polícia e do Corpo de Bombeiros é fora do comum, no que diz respeito ao alto nível intelectual dos que se habilitaram. O primeiro grupo de classificados na prova de seleção para a Polícia já entrou há cerca de um ano. Não sabemos, até o presente, como ele se sairá; mas um ano não é tempo suficiente para se ajuizar em definitivo. Estou certo de que dentro de dez, de quinze, de vinte anos, esses homens serão excelentes oficiais, excelentes comandantes. O mesmo pode ser dito no tocante ao Corpo de Bombeiros.

Pode parecer estranho, e tem sido assunto para pilhérias, o fato de exigirmos um certo nível de inteligência e de educação para o nosso Departamento de Limpeza Pública. Nos círculos políticos corre como grande piada isto: que é necessário possuir-se um diploma para limpar as ruas de Nova York. E, realmente, assim é! Pelo menos, um indivíduo formado pode conhecer o conteúdo químico do material que ele coleta num clube político... Falando sério, houve época, há já algum tempo, em que a limpeza das ruas consistia apenas em varrê-las. Agora, é muito diferente. O Departamento está inteiramente mecanizado, tem maquinaria pesada, o sistema de higienização se acha inteiramente mudado com a adoção de processos científicos; — e isso exige inteligência.

Notamos, também, uma coisa importante: desde que mecanizamos o Departamento, desde que exigimos nível mais alto de inteligência na supervisão e desde que começamos a efetuar treinamento adequado, os acidentes se reduziram consideravelmente. Tal fato deve ser significativo, não só para os indivíduos, mas também para a própria cidade.

Atualmente está sendo realizado um novo concurso, e valerá a pena acompanhar as suas provas.

Receio fazer quaisquer sugestões, porque nossos tribunais não gostam da Comissão do Serviço Civil. Eles não tiveram de habilitar-se em concursos... De qualquer modo, o novo tipo de prova está sendo agora aplicado no Departamento de Limpeza Pública.

Não sei quantos milhares de candidatos se apresentaram, mas uma grande percentagem tem, pelo menos, curso secundário completo, e alguns, curso superior. Isso é muito interessante porque, se um jovem que ingressa naquele Departamento tem boa base de cultura e de educação, ele e a cidade muito terão a lucrar. Ele estará certo de que será promovido por meio de provas periódicas, de que para isso não terá que andar freqüentando associações políticas mal-cheirosas. Portanto, esse jovem que está hoje ingressando, tenha ele vinte, vinte e dois ou vinte e três anos de idade, em poucos anos poderá vir a ser um capataz, depois, um superintendente, mais tarde, um superintendente distrital, e até mais do que isso, pois existem classes mais altas nessa carreira.

Suponho que muita gente terá estranhado o fato de havermos firmado um contrato com a Universidade de Nova York, e de contribuímos com

parte das despesas para a construção, naquele instituto, de um laboratório de engenharia sanitária. Temos, ao que me parece, dezesseis dos nossos rapazes estudando, ali, aquela disciplina. Se desenvolvermos as suas aptidões, muitos dos trabalhos técnicos que hoje temos de contratar fora serão executados pelo próprio departamento. Por isso, acho que podemos depositar grandes esperanças nessa nova idéia de elevar os padrões de departamentos tais como o de Bombeiros, o da Polícia e o da Limpeza Pública.

Nas repartições da Saúde Pública também tivemos uma experiência muito interessante. Nesse setor, também, não saímos à procura de receita-dores de pílulas; o que queríamos eram homens com treinamento em saúde pública.

Na mór parte desses casos, é facilímo para mim falar sôbre elevação de padrões; mas posso garantir que foram fruto de muitas dificuldades e de muito trabalho. Em cada caso, eramos levados à Côte de Apelação. Até que esta sentenciasse, eu não sabia se era ou não uma ofensa grave perguntar a um homem se tinha ido ao colégio. Levamos alguns terríveis piparotes nos tribunais inferiores...

Para os cargos técnicos e profissionais, naturalmente, pudemos atrair, por meio desses exames, o que havia de melhor.

Quanto ao pessoal auxiliar — o grande número de concursos para funcionários de escritório — naturalmente, pouco tenho a dizer. Todavia há uma coisa a ser esclarecida, e ela me preocupa incessantemente. Nas notícias de concursos em andamento, e nas relações de vagas existentes, deveria ficar bem claro que essas funções de nível mais baixo não podem ser permanentes, pois nelas as promoções se efetuam com grande lentidão. Se alguém entra como escriturário de 1.^a classe em um dos departamentos menores, naturalmente custa a subir. Isto devia ser bem esclarecido. Está muito bem para rapazes e moças que desejam permanecer por um ou dois anos nesses cargos inferiores, até que passem a outro pôsto, por meio de prova, ou então que deixem o serviço; — mas eu recomendo fortemente que esses funcionários de grau mais baixo tenham tempo limitado de permanência em tais cargos. Vejam o que acontece: O cargo parece muito bom, mas o jovem se distrai e casa, e vêm os filhos, e, dentro de pouco tempo, se vê forçado a pedir um salário especial porque tem quatro ou cinco ou seis crianças em casa; — e nós não podemos arbitrar salários nessa base! E' uma pena.

O mesmo acontece com os serventes e mensageiros. Para essas funções eu desclassificaria candidatos que fôsem bons demais. E' cruel dizer isso, mas não é justo que um bacharel, ou outra pessoa de nível superior, se apresente a uma prova, para ingressar em uma carreira em que estará descontente o resto da vida, e tome o lugar de um indivíduo que não se poderá candidatar a nenhum outro exame. Assim como temos um mínimo que deve ser atingido para cargos de futuro, em que há possibilidade de carreira e é necessária certa base, deveríamos ter um máximo para os cargos em que as promoções são limitadas. Tenho explicado isso à minha Comissão, mas ainda não fui entendido — há já seis anos que estou martelando. Acredito que esse sistema evitaria muitas decepções.

Naturalmente, no serviço federal há um campo muito mais vasto, especialmente no que concerne a alguns cargos técnicos, como os do Ministério da Agricultura e do Departamento de Padrões que são muito interessantes; mas lá o problema é mais simples que o nosso, porque temos tantas variedades de graus, de cargos e funções de natureza técnica — muito mais do que eles — não obstante constituirmos um núcleo administrativo menor. Naturalmente, os nossos salários são muito mais elevados do que os dos funcionários federais. (Sem dúvida, o são! Eu sei, porque já distribuí dotações para ambos).

Acredito que se possa fazer muito no que diz respeito à uniformização dos padrões de cargos semelhantes nas diferentes municipalidades. Não estou muito familiarizado com serviços civis estaduais, mas, quanto aos municípios, se tivéssemos mais uniformidade, seria muito melhor. No caso das pequenas comunidades, — onde muitas vezes é impossível formar um chefe de polícia, ou um comandante de bombeiros, ou um químico especializado em esgotos, ou outros indivíduos para funções que exijam treinamento especializado, que só pode ser obtido no serviço público, — seria de toda a conveniência organizar uma espécie de lista nacional, de modo que elas pudessem chamar, das comunidades maiores, os elementos capazes de preencher essas funções técnicas ou de comando.

Muito se tem feito nesse sentido por intermédio da Conferência dos Prefeitos Municipais dos Estados Unidos, e há grande interesse em tal obra. Penso que, com a cooperação das Comissões do Serviço Civil, tanto municipais como estaduais, poderíamos tornar a administração local muito mais atrativa do que é presentemente.

Compreendemos, naturalmente, que não é possível tomar as condições de Nova York e compará-las com as de outra comunidade qualquer. Talvez se pudesse fazer isso, até certo ponto, em relação a Chicago ou a Filadélfia; mas, mesmo assim, seria necessário estabelecer uma comparação ponderada. Nosso Governo tem mais vulto do que o de qualquer estado da União. Temos cerca de 185.000 empregados. E' um verdadeiro exército de servidores públicos. Dessa enorme quantidade, apenas 1% é nomeado sem exame, e a mais alta percentagem dessa fração isenta de concurso se refere a cargos de tribunais, sobre os quais não se exerce o meu contrôlo.

Há outra coisa que me parece estranha. Muitos acreditam que, quando se tem um bom governo, não há necessidade de um sistema rigoroso de serviço civil e, quando o governo é corrupto ou sujeito à política, deve haver uma poderosa organização de serviço civil. Eu não concordaria. Sempre que uma cidade possui um governo puramente político, não há administração de pessoal de nenhuma espécie. Por que? Porque, quando se tem um bom governo, pode-se fazer uma limpeza. Não sei o que aconteceria se houvesse uma mudança e Nova York voltasse ao seu governo político. (Duvido que isso aconteça). Exigiriam, então, uma grande quantidade de leis — que obteriam facilmente — e logo voltariam ao velho sistema. Dêem a um mau governo uma forte Comissão de Serviço Civil e vejam o que êle fará. Chamará todos os apaniguados, colocará os incompetentes, os políticos, e, então, protegê-los-á. Poderá — bem, eu não sei, dizem-me, mas eu realmente não acredito — mesmo fraudar uma prova de habilitação. Descobrimos uma exigência muito estranha na prova de sanidade e capacidade física para o Corpo de Bombeiros e para o Departamento de Polícia. Não en-

trarei em pormenores sobre isso agora; poderão informar-se com o examinador, em Sing-Sing. Quase todos conhecem o fato. Se um governo corrupto, ou incompetente, ou ineficiente, ou politiqueiro, suceder a um bom governo, atrairá muitos funcionários inferiores e incompetentes, que, depois de entrarem, só sairão ao cabo de uma geração, porque o clima é salutar, o salário é bom e eles têm vida longa.

Senhores, estou muito contente de ter vindo aqui. Sinto muito haver chegado tarde, mas eu não estava mandriando. Como sabem, tenho que trabalhar — não sou um reformador do serviço civil... Não posso ficar olhando para o relógio... Quanto aos senhores, Comissários do Serviço Civil aqui presentes, espero que não sejam populares nos seus rincões. Se o forem, então é porque há algo de errado no Serviço Civil. Há quatro postos no Governo municipal, sobre os quais eu já declarei aos que nomeei que, logo que ouvisse os seus colegas elogiá-los, eu os demitiria. São os três Comissários do Serviço Civil e o Diretor do Orçamento. Tais funcionários não podem ser populares e eficientes ao mesmo tempo.

Espero que aproveitem a sua permanência na nossa aldeia. Se quiserem ver qualquer coisa, falem ao Paul Kern e ao Comissário Sayre; êles providenciarão para que os senhores possam inspeccionar tudo o que temos. Não temos segredos. Se acharem tudo bem, — ótimo; se não, digam-me e darei uma olhadela. Espero que se demorem aqui. Temos uma exposiçãozinha em funcionamento (La Guardia referia-se à Exposição Mundial de Nova York...); vale a pena visitá-la. Nossa Comissão do Serviço Civil, com sua modéstia habitual, tem lá muita coisa interessante. E' o Serviço Civil — e o resto da cidade!

O problema das atribuições de Governadores e Prefeitos territoriais

OCÉLIO DE MEDEIROS

Técnico de organização

SUMÁRIO: I — A evidência do problema. II — Preliminares que devem ser levadas em conta na fixação das atribuições. III — Deduções resultantes da análise constitucional. IV — Os serviços de peculiar interesse dos territórios e o problema da dualidade legislativa. V — Confronto de textos no que diz respeito a atribuições de chefes e órgãos executivos locais. VI — Conclusão: a reforma constitucional.

I. A EVIDÊNCIA DO PROBLEMA

A ORGANIZAÇÃO dos Territórios Federais veio colocar em evidência uma série de preliminares, tanto de natureza jurídica como administrativa, das quais a referente às atribuições dos Governadores, prepostos da União, e dos Prefeitos, prepostos dos Governadores, possui importância básica.

2. Na realidade, a fixação dessas atribuições está na dependência fundamental da preliminar referente à existência dos Municípios, nos Territórios Federais, pois, caso tais entidades não sejam substituídas por outras de natureza diferente, como por exemplo *circunscrições* ou *departamentos*, não se poderia deixar de levar em conta o confronto de duas realidades completamente distintas: a *administração territorial* e o *governo municipal*, ou melhor, o administrador do *Território* e o chefe do *Executivo Municipal*.

3. Assim sendo, um critério de diferenciação de chefia, a do Território e a do Município, possui valor básico, tendo-se em vista que as atribuições decorreriam, em última análise, dos limites de competência de cada instituto.

4. Argumentando-se dentro do constitucionalismo vigente e em obediência às bitolas dispositivas das leis orgânicas sancionadas à margem da Carta Constitucional, seríamos levados a admitir, à primeira vista, um sistema de paridade das fi-

guras constitutivas da estrutura estatal, embora sob critério teórico, pelo qual seria de certo modo impossível justificar a existência, nos Territórios Federais, de Municípios diferentes, isto é, não iguais aos dos Estados-membros, ou melhor Municípios Territoriais, típicos e com um limite de competência e poder mais ou menos restrito.

5. Alguns Governadores, ao responderem aos questionários que lhes foram enviados pelo D.A.S.P., no sentido de consultá-los sobre as principais preliminares de organização dos Territórios Federais, manifestaram-se partidários da existência dos Municípios, de acordo com um parecer do Sr. Ministro da Justiça e Negócios Interiores.

6. Consideraram, porém, a entidade comunal sob o regime vigente, isto é, sob o sistema do Decreto-lei n.º 1.202, de 8-4-39, alterado pelo Decreto-lei n.º 5.511, de 21-5-43, e não sob o sistema constitucional.

7. Resulta, daí, a admissão de consideráveis diferenças, pois, no primeiro caso, os Municípios estão sob o mais estreito controle e de certo modo sob a mais estreita intervenção, em virtude da natureza inconstitucionalmente centralizadora do Estado, enquanto que no segundo os Municípios estariam no pleno exercício de sua competência e autonomia, em face do art. 26 da Carta de 10 de Novembro.

8. Sob o sistema vigente, os Governadores dos Territórios baixarão *decretos*, ao contrário dos Prefeitos, que baixarão *decretos-leis*, dentro do critério de paridade teórica das entidades comunitais.

9. Tais decretos-leis, porém, estarão sob controle dos Governadores, conseguindo-se, desse modo, por um artifício administrativo e político, a plena subordinação do *poder municipal* ao go-

vêrno *territorial*, encarregado de administrar diretamente as áreas que a União transformou em Territórios.

10. Ora, constitucionalizado definitiva e integralmente o país, e não se considerando a necessidade de alterar o sistema de paridade preconizado pelo diploma político, os atos dos chefes executivos municipais não deverão sujeitar-se a controle prévio ou posterior dos administradores territoriais, desde que se manifestarão no exercício, na posse e nos limites da competência constitucional. Daí o problema: nas áreas dos Territórios Federais, diretamente administrados pela União, poderiam comportar-se municípios diferentes, isto é, ao contrário dos Estados-membros, unidades que se administrarão por si mesmas?

11. A meu ver, a solução poderia ser tentada, embora com argumentos hauridos fora dos dispositivos constitucionais, mas dentro das conveniências da organização administrativa, para o que se tornaria necessário sugerir a reforma do Estatuto Político, repleto de controvérsias e claros no que diz respeito aos Territórios Federais, conforme demonstrei em recente livro e no qual me manifestei francamente partidário da não extinção dos Municípios na estrutura de tais entidades (1).

12. Aos que se manifestam favoráveis à extinção sistemática dos Municípios nos Territórios Federais antepõem-se os que rejeitam plenamente essa tese, dentro de dois extremados partidos de opinião que não argumentam também com as inconveniências decorrentes do seguimento irrestrito de qualquer um desses partidos.

13. Coloco-me entre os do segundo grupo, mas apresento, por outro lado, uma proposta de conciliação, desde que, conforme disse, seja admitida, com a reforma constitucional, a possibilidade de um tipo de município diferente, para o que se tornaria necessário, em primeiro lugar, introduzir um dispositivo naquilo em que a Carta Constitucional foi omissa: a estadualização, ou melhor, a transformação, em Estados-membros, dos Territórios Federais, conforme o diploma anterior e os de outros países, desde que tais entidades alcancem certas condições (população; renda; organização econômica; capacidade de auto-administração, enfim) que lhes permitam o governar-se por si mesmas.

(1) *Territórios Federais (Doutrina, Legislação, Jurisprudência)* — Editora Nacional de Direito Ltda., Rio de Janeiro, 1944.

II. PRELIMINARES QUE DEVEM DE SER LEVADAS EM CONTA NA FIXAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES

14. Além de tudo, considerando-se que a definição de atribuições não deveria possuir caráter transitório, dentro da necessidade da elaboração de uma lei orgânica capaz de merecer plena aprovação da parte do futuro Conselho Federal, não se poderia deixar de levar em conta a situação dos Territórios Federais em dois momentos da vida do país: o de agora, em que os Estados-membros, regidos por uma lei orgânica feita à margem do diploma político, como se fôra uma Constituição uniforme para cada uma das unidades federais, apresentam alguns pontos de contato com os Territórios; e os da constitucionalização plena e definitiva em que as entidades constitutivas do Estado Federal Brasileiro (art. 3.º da Carta Constitucional) poderão ser grupados em categorias (Estados-membros, Municípios, Territórios Federais, Distrito Federal), sob um critério doutrinário, jurídico, político e administrativo de diferenciação.

15. Na parte da "organização nacional", dentro das bases do federalismo adotado, bases essas compatíveis com a admissão da existência de uma união primária de Estados, conforme a doutrina seguida pelo legislador, verifica-se um processo de devolução vertical de competências, de modo que as entidades, no que diz respeito às órbitas de poder, ficaram num plano de igualdade, nos seus respectivos grupos (paridade dos Estados-membros; paridade dos Municípios; unidade do Distrito Federal; paridade dos Territórios Federais, por onde se deduzirá a possibilidade e a conveniência de uma lei especial uniforme para todos estes).

16. Na discriminação de poderes, de acordo com as órbitas de competência, o diploma vigente não poderia ter adotado um critério exaustivo, resultando, daí, nos claros constitucionais, a possibilidade de se admitirem poderes não previstos. Muito concorre, para isto, a falta de definição dos chamados "peculiares interesses", cuja delimitação, dentro das esferas de ação dos Estados-membros, dos Municípios, dos Territórios Federais e do Distrito Federal constitui tarefa tanto de Direito Constitucional como de Organização, na parte de análise aplicada ao estudo das áreas.

17. Mas, se foi clara e taxativamente definida a competência da União (arts. 15, 16, 20); a dos

Estados-membros (arts. 21, 23 e, parcialmente, 25); e, também, a dos Municípios (arts. 25, em parte, 26, 28, 29); se houve disposição mais ampla quanto à competência do Distrito Federal, cujas fontes de receita serão as mesmas que a dos Estados e Municípios (art. 30, fundamentalmente), a dos Territórios Federais, apesar de o diploma em aprêço ter dado às entidades dêsse tipo a importância que não tiveram nas constituições anteriores, ficou na dependência de lei especial (art. 31), como matéria a regular. Os preceitos vedativos constituem assunto à parte.

18. Dêsse modo, como resultado de análise do texto e diante das expectativas da promulgação da Lei Básica, torna-se possível colocar em evidência, desde já, as seguintes referências:

- a) os Territórios Federais se distinguem fundamentalmente dos Estados-membros no fato de serem aqueles *diretamente administrados pela União* (arts. 4.º, 6.º, 31) enquanto que êstes serão *governados e administrados por si mesmos*, dentro da órbita de competência que lhes foi fixada, constituindo-se, assim, como os Municípios (art. 26, fundamentalmente), em unidades autônomas, com peculiar interesse e direito próprios (arts. 8.º e 21, fundamentalmente);
- b) os Territórios Federais se distinguem, também, do Distrito Federal, apesar da natureza similar (*federal*) das duas entidades, principalmente na qualidade do preposto (o dos Territórios Federais com o título de *Governador* e o do Distrito Federal com o título de *Prefeito*); na parte tributária (os impostos que a Carta Constitucional atribui aos Estados, nos Territórios criados por desmembramento, passarão à União, conforme o art. 20, letra f, emendado pela Lei Constitucional n.º 4, enquanto que as fontes de receita do Distrito Federal são as mesmas dos Estados e Municípios, isto é, completamente ao contrário dos Territórios Federais, sob regime de dotações). Assemelham-se, nos termos do art. 53 (do Conselho Federal), no fato de o Conselho legislador no que se referir aos "peculiares interesses dos mesmos". Porém, a ação administrativa do Conselho diferirá, considerando-se que o Conselho se localizará no Distrito Federal, isto é, na Capital da República, que o mesmo será ouvido ("com a

aprovação") na nomeação do Prefeito, e, finalmente, que terá funções deliberativas (referentes exclusivamente à demissão *ad nutum*?...);

- c) pode-se deduzir em face dos dispositivos do diploma vigente, que os Territórios não disporão de competência tributária, a contrário dos Estados-membros, dos Municípios (cuja criação será objeto de lei) e do Distrito Federal (arts. 23, 24, 26, 28, 30);
- d) ao Conselho Federal, onde os Territórios Federais e o Distrito Federal não possuem representação *taxativamente* especificada nem tão pouco delegados informantes, com ou sem direito de voto no que diz respeito aos seus "peculiares interesses", caberá legislar para tais entidades, ao contrário dos Estados-membros e dos Municípios (arts. 8, 21 e 26);
- e) em síntese, os Territórios Federais, considerados como entidades de Direito Público Interno, constituem áreas especiais do *território federal* (art. 4.º), em que a norma constitucional vigente reconheceu a existência de "peculiares interesses", a serem diretamente administradas pelo Governo Federal, que para os mesmos legislará, através do Conselho Federal. O fato de se atribuir ao Conselho a função de legislar para os Territórios Federais, do mesmo modo que para o Distrito Federal, no que diz respeito aos seus peculiares interesses, implica o reconhecimento da incapacidade de possuírem tais entidades órgãos legislativos próprios. Por outro lado, desde que serão *diretamente administrados* pela União, tal função, a rigor, não deveria ser feita exclusivamente através de um preposto (cujo título mais adequado seria o de *Administrador*, ao invés de *Governador*) mas também de pessoal permanente de um quadro especial da União (2). Assim sen-

(2) A êsse respeito, o Sr. José Barreiros, técnico de pessoal, pronunciou recentemente uma substancial palestra, na qual concluiu pela necessidade da existência de um sistema estatutário especial para os Territórios Federais. Êsse ponto de vista foi também vigorosamente esposado por um dos debatedores, o Sr. Osvaldo de Magalhães, ex-Diretor do D.S.P. da Bahia, membro da C.E. do M.F. e técnico de pessoal integrante da Comissão do D.A.S.P. que foi ao Território Federal de Ponta Porã. O problema de pessoal dos Territórios Federais começa a despertar, da parte da União, o maior interesse, conforme se evidencia através da recente publicação do Decreto-lei n.º 7.307, de

do, o Governo Territorial, ou melhor, a Administração Territorial, não constitui auto-governo. Sua organização promana de cima para baixo, isto é do Governo Federal, no qual se integra, não havendo, assim, do ponto de vista jurídico-administrativo, um fenômeno de *descentralização*, como não há com relação a uma unidade do Exército, por exemplo, que opera em região afastada do território nacional. Pelo contrário, o chamado *Governo Territorial* nada mais é que uma *organização administrativa* do próprio Governo Federal. Qual seria, portanto, a sua competência? Quais seriam as suas funções? Se o Governador do Território (a quem se delegam tanto funções de *administração* como de *governo*, podendo portanto baixar atos das duas espécies) não é um *chefe executivo*, no sentido rigoroso do termo, mas um *preposto* da União, quais seriam as suas atribuições adequadas? A resposta só poderia ser dada, de modo racional, não apenas pelo processo de *delegação* ou, melhor dizendo, de *transferência de competência*, sob critério empiricamente arbitrário, mas sim mediante uma rigorosa análise dos serviços tipicamente territoriais. E aí se esbarraria, fatalmente, com uma das tarefas mais árduas de Direito Constitucional, qual seja o da distinção e delimitação, em ordens de competência, dos “peculiares interesses” dos Es-

tados-membros, dos Municípios, dos Territórios Federais e do Distrito Federal.

19. Embora havendo, nos Territórios Federais, apenas duas órbitas de competência, se se levar em conta a conveniência da existência municipal, não se poderia deixar de considerar a realidade de três categorias de serviços: *federais*; *territoriais*; *municipais*. O *Governo Territorial*, por exemplo, manterá uma *Guarda Civil Territorial*. Não terá competência de manter uma unidade do Exército (seja uma Companhia ou Batalhão de Fronteiras), nem tão pouco poderá possuir, integradas na própria *organização administrativa do Território*, uma Alfândega e uma Capitania dos Portos, por exemplo. Já as Prefeituras, no que diz respeito à organização de “serviços de seu peculiar interesse”, chamariam a si a competência de baixar *Códigos de Posturas*, *Código de Edificações* ou de *Higiene das Cidades*, embora sujeito o ato a controle central. A conclusão das exemplificações é lógica: somente certos serviços poderão ser conferidos ao *Governo Territorial*.

III. DEDUÇÕES RESULTANTES DA ANÁLISE CONSTITUCIONAL. AS FUNÇÕES GOVERNAMENTAIS NÃO SÃO MILITARES

20. Essa análise, baseada no texto constitucional, permitirá, certamente, uma série de importantes deduções referentes à natureza das chefias, seus graus de autoridade e limites de competência constitucional.

21. Tais deduções, por isto mesmo, não podem deixar de ser levadas em conta, porque, realmente, o trabalho de fixação de atribuições de qualquer elemento deve fazer-se preceder — desde que não se queira adotar critérios arbitrários, incompatíveis com a noção racional de administração pública — das seguintes pesquisas:

- a) a natureza jurídica do órgão, sua posição na estrutura estatal e suas finalidades;
- b) o volume e a natureza dos serviços;
- c) a origem, a natureza e o grau de autoridade.

22. O presente problema se refere à fixação de atribuições de autoridades que, conforme o diploma político vigente, possuem um poder de organização que decorre, fundamentalmente, da competência constitucional.

23. Desde que se trata de *Governador e Prefeito*, dois prepostos do governo, *central* e *local*, diretamente nomeados e demissíveis *ad nutum*,

8 de fevereiro de 1945 (*Reorganiza o quadro único do funcionalismo civil do Território do Acre*). Antes, a administração do pessoal estava completamente na dependência do Governo Territorial, que, mediante decreto, organizava os quadros, fixava vencimentos e até estabelecia o sistema estatutário, conforme as normas federais. Sérias críticas poderão ser feitas a esse decreto-lei. Há, por exemplo, nos cargos isolados de provimento em comissão, o de representante no Rio de Janeiro (padrão N), que não deveria existir, porquanto vem oficializar uma praxe contra a qual todos os que se têm seriamente dedicado ao problema da administração territorial no Brasil se insurgem: as “delegacias”, com representantes, funcionários extranumerários e em comissão, além dos agentes de compras, de vez que o representante, que poderá desaparecer caso os Territórios venham a possuir deputados federais ou delegados informantes, são também intermediários entre as companhias abastecedoras e o Governo Territorial (equipamentos; tratores; máquinas; utensílios; materiais permanentes e de consumo). Se se tem em vista criar, no Rio de Janeiro, um menos dispendioso e mais eficiente sistema de coordenação e assistência aos Territórios, com um serviço capaz de substituir todos os representantes e servir melhor a todos os Territórios, por que criar o referido cargo? Por que, também não publicar, num só decreto-lei, os quadros de todos os Territórios Federais, de vez que as condições pouco variam?

torna-se imperioso considerar, em primeiro plano, a natureza dos institutos (*o Território Federal, o Município, a Prefeitura* ou qualquer entidade com outra designação) que lhes cabe administrar.

24. A análise do texto constitucional, conforme foi acima estabelecida, paralelamente às doutrinas do Direito Público Interno e às razões de ordem técnica capazes de permitir um critério de diferenciação das entidades, permitem considerar desde já o seguinte :

- a) o *Governo Territorial*, um dos elementos da entidade Território Federal, não é *autônomo*, ao contrário dos governos estadual e municipal, que possuirão órgãos legislativos próprios ;
- b) o *Governo Territorial* também não é *autárquico*, e isto se evidencia no critério fundamental de distinção dos dois institutos : o *Território Federal*, conforme o texto constitucional, constitui administração direta da União, com leis ditadas pelo Conselho Federal ; enquanto que a *autarquia* constitui administração indireta do Estado, por delegação ;
- c) se se evidencia um processo de descentralização do *Município* e da *Autarquia*, conforme os tipos, não se poderá admitir, rigorosamente, a *descentralização* do governo territorial, visto que o Território, pelo fato de ser *diretamente administrado*, deve estar submetido a uma *administração centralizada* ;
- d) mas, a União, na lei especial que competirá ao Governo Federal baixar para os Territórios Federais, *delegará*, como acontece com as leis orgânicas vigentes, e *transferirá* certo grau de *competência* ao seu preposto, o Governador, levada possivelmente pelos imperativos da *descentralização de fato*, entre os quais se destacam, por exemplo, o *volume de serviços* e a *localização geográfica* ;
- e) e desde que permaneçam os Municípios na base física dos Territórios Federais, isto é, entidades com poder de governo próprio, executivo e legislativo, dentro da competência constitucional, teremos assim este aparente contraste : *uma entidade direta-*

mente administrada pela União e em cuja base física se situariam *entidades, integrantes daquela, capazes de se administrarem por si mesmas* (3).

25. Apesar de os Territórios Federais se localizarem em regiões de fronteira e de terem sido criados "no interesse da defesa nacional", é preciso ter em vista, por outro lado, que as funções do cargo de *Governador* são civis, porque civil é a unidade administrativa à frente da qual se coloca o preposto da União.

26. Se, presentemente, os Governadores dos Territórios Federais são todos militares, deve-se isto à orientação política interna e não à natureza das funções do cargo, que não são iguais às de um comandante de região militar, por exemplo, embora este possua também funções eminentemente administrativas, além das propriamente militares.

27. Este aspecto do problema, como se vê, não pode também deixar de ser levado em conta na fixação de atribuições aos prepostos da União e do Governador, nos Territórios Federais, além da natureza dos serviços que lhes compete planejar e executar.

IV. OS SERVIÇOS DE PECULIAR INTERESSE DOS TERRITÓRIOS E O PROBLEMA DA DUALIDADE LEGISLATIVA

28. É preciso considerar, porém, que o vulto e natureza dos serviços que convencionaremos chamar de *territoriais*, nas áreas desmembradas e agora sob "administração direta da União", não poderão ser diferentes, com algumas exceções, dos que eram antes mantidos pelos Estados-membros, nos diversos setores da organização administrativa (administração geral; segurança pública; saúde e saneamento; educação e cultura; engenharia e obras; organização e fomento da produção, etc.).

29. Ora, para desempenhar-se dessas funções de administração e governo, o preposto da União deverá ter também a *competência* de baixar certos atos, tanto de administração como de governo, atos esses que não poderão deixar de possuir natureza e formas próprias, sem prejuízo do controle central e da função legislativa do Conselho Federal.

(3) Nas primeiras reuniões da comissão encarregada do estudo das preliminares referentes à administração dos Territórios, o técnico de organização, Nancy Guimarães de Carvalho defendeu igual ponto de vista.

30. Nesse sentido, a União poderia atribuir ou delegar a seus prepostos a competência de baixar decretos, no que se referir, de certo modo, “aos peculiares interesses dos Territórios Federais”, para o que devem ser levados em conta, entre os imperativos de uma *descentralização de fato*, o volume e a natureza dos serviços; a diversidade e a localização geográficas das entidades, apesar da existência dos novos elementos de civilização que muito influíram na compreensão e reforma de sentido da doutrina clássica de centralização e descentralização, concentração e desconcentração. Porém, como conciliar essa atribuição, isto é, essa competência delegada, com as funções legislativas do Conselho Federal?

31. Elaborar a Lei Orgânica para os Territórios Federais, admitindo-se o critério de paridade dos mesmos, e legislar no que disser respeito aos seus *peculiares interesses*, são tarefas diferentes, ou melhor, exigem técnicas diferenciadas de elaboração e critério legislativo.

32. Convenha-se, por isto mesmo, — apesar dos rígidos critérios com que se caracterizariam os Territórios Federais como entidades “diretamente administradas”, — em que os prepostos da União, com funções de administração e governo em áreas extensas e com complexidade de problemas de nível e natureza estatais, não devem ser apenas pagadores de funcionalismo, supervisores de serviços meramente administrativos ou simples executores de dispositivos estatutários, a debaterem-se nos estreitos limites de atribuições arbitrariamente fixadas e incompatíveis com as imperiosidades locais, completamente peados por uma lei orgânica de dispositivos gerais ou na dependência da ação legislativa do Conselho Federal.

33. Consideradas tais conveniências, que o organizador não deverá desprezar, a despeito dos rígidos dispositivos do Direito Objetivo, admita-se que os Governadores representam extensões do poder central, com autoridade e capacidade que pouco se diferenciam, nas áreas sob sua jurisdição, das dos atuais Interventores Federais.

34. Essa capacidade e autoridade pouco ou nada se alterarão, com a vigência plena da norma constitucional, ao contrário do que ocorrerá com os Estados-membros, os quais se servirão de órgãos legislativos próprios.

35. E como se manifestarão essa autoridade e essa capacidade, ou melhor, essa competência de fato dos Governadores dos Territórios? No sim-

ples cumprimento de estreitas atribuições definidas na Lei Orgânica? A resposta parece lógica: na sanção de *atos de administração e governo*.

36. Dir-se-á, na definição de atribuições, como acontece presentemente (Decreto-lei n.º 5.839, de 21-9-43, art. 4.º): — compete ao Governador: “expedir decretos, regulamentos, baixar instruções e demais atos necessários à administração do Território” (ver incisos I e VII). Houve, dêsse modo, especificações. Mas essas especificações, sua *natureza e formas*, decorrerão da análise de tais atos.

37. Seja exemplificado, entre êsses atos, a outorga de uma concessão para exploração de serviços, *ato administrativo* que poderá sujeitar-se a controle central ou autorização prévia.

38. Assim sendo, a realidade impõe que se reconheça estar implícita nas atribuições do Governador do Território, na sua qualidade de preposto da União, uma função: a função co-legislativa.

39. O problema, como se vê, conduzirá à discussão sobre se o preposto da União poderia ter ou não a competência de baixar também decretos-leis, para o que se tornaria necessário, de início, a admissão de um critério de diferenciação de *forma e natureza* dos atos.

40. Se se atribuir aos Governadores a competência de baixar *decretos*, não se lhes pode negar a função co-legisladora que de fato possuem.

41. Seja levado em conta, por outro lado, que os *decretos-leis* são substancialmente *atos legislativos* e formalmente *atos administrativos*, possuindo geralmente seus fundamentos de Direito nos chamados *estados de necessidade* e encontrando plausíveis justificações na imperiosidade, em casos excepcionais, de uma antecipação, por parte da autoridade constituída, à sanção legislativa. É certo que possuem caráter de leis. Mas sua *vigência definitiva* se subordina à aprovação ou ratificação do órgão legislativo competente (4).

(4) Governadores de Territórios (ao que parece, dos de Iguaçu e Guaporé) chegaram a baixar decretos-leis, como resultado de uma interpretação pessoal da lei orgânica. No sentido de sanar essa atividade legislativa, que já se estava manifestando sem freios de qualquer espécie, o Sr. Ministro da Justiça, por sugestão do Sr. Presidente do D.A.S.P., enviou uma circular aos Srs. Governadores, na qual se especificava a matéria sobre a qual poderiam baixar decretos. O fato mereceu estudos de alguns técnicos, sendo que o Sr. José Maria dos Santos Cavalcanti, que colaborou na elaboração do plano de organização administrativa e do plano quinquenal do Território Federal do Rio Branco, encontrou justificativas para aqueles atos, argumentando com a criação, por decreto-lei,

V. CONFRONTO DE TEXTOS NO QUE DIZ RESPEITO
A ATRIBUIÇÕES DE CHEFES E ÓRGÃOS EXECUTIVOS
LOCAIS

42. As atribuições que se têm fixado a *Governadores, Interventores e Prefeitos*, em nosso país, sempre obedeceram a critérios mais ou menos arbitrários e repetição de textos, conforme revela o confronto dos diversos dispositivos orgânicos do nosso Direito Objetivo.

43. Vejam-se, por exemplo, os seguintes dispositivos, mais adequados ao confronto :

- 1) DECRETO N.º 7, DE 20 DE NOVEMBRO DE 1889
(*Dissolve e extingue as assembleias provinciais e fixa provisoriamente as atribuições dos Governadores dos Estados*)

.....
"Art. 2.º Até a definitiva constituição dos Estados Unidos do Brasil, aos governadores dos mesmos Estados competem as seguintes atribuições :

§ 1.º Estabelecer a divisão civil, judicial e eclesiástica do respectivo Estado e ordenar a mudança de sua capital para o lugar que mais convier.

§ 2.º Providenciar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la em todos os seus graus.

§ 3.º Determinar os casos e regular a forma da desapropriação da propriedade particular por utilidade pública do Estado, nos Estados em que a matéria já não esteja regulada por lei.

§ 4.º Fixar a despesa pública do Estado e criar e arrecadar os impostos para ela necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais dos Estados Unidos do Brasil.

§ 5.º Fiscalizar o emprêgo das rendas públicas do Estado e a conta de sua despesa.

§ 6.º Criar empregos, provê-los de pessoal idôneo e marcar-lhes os vencimentos.

§ 7.º Decretar obras públicas e prover sobre estradas e navegação no interior do Estado; sobre a construção de casas de prisão, trabalho, correção e regime delas; sobre casas de socorros públicos e quaisquer associações políticas ou religiosas.

§ 8.º Criar a força policial indispensável e necessária e providenciar sobre seu alistamento, organização e disciplina, de acôrdo com o Governo Federal.

de uma empresa autárquica de navegação do Guaporé. Com efeito, se o Governador desse Território fôsse esperar pela ação do Governo Federal, que, à falta do Conselho, seria competente para legislar no caso, até hoje essa empresa não teria sido organizada, com sérios prejuízos para a vida do Território e também com perda de oportunidade de transportes, de vez que estes, na região amazônica, se condicionam ao período de enchente dos rios, em algumas regiões.

§ 9.º Nomear, suspender e demitir os empregados públicas dos respectivos Estados, à exceção dos magistrados perpétuos, que poderão ser suspensos para serem devidamente responsabilizados e punidos, com recurso necessário para o Governo.

§ 10. Contrair empréstimos e regular o pagamento dos respectivos juros e amortização, dependente da aprovação do Governo Federal.

§ 11. Regular a administração dos bens do Estado e autorizar a venda dos que não convier conservar, mas sendo esta feita em hasta pública.

§ 12. Promover a organização da estatística do Estado, a catequese e civilização dos indígenas e o estabelecimento de colônias.

§ 13. Representar ao Poder Federal contra as leis, resoluções e atos dos outros Estados da União, que ofenderem os direitos do respectivo Estado."

- 2) DECRETO N.º 50-A DE 7 DE DEZEMBRO DE 1889
(*Dissolve a Ilma. Câmara Municipal e cria um Conselho de Intendência Municipal*).

.....
"Art. 2.º Até definitiva constituição dos Estados Unidos do Brasil, ou antes, se assim convier, o poder municipal desta Capital será exercido por um Conselho de Intendência Municipal, composto de sete membros, sob a presidência de um deles, de nomeação do Governo Provisório, ao qual compete as seguintes atribuições :

§ 1.º Rever a divisão civil do município e seu termo, fixar os limites de cada uma paróquia, criar novas e repartí-las em distritos, conforme o número de seus habitantes.

§ 2.º Fixar a receita e despesa pública do município.

§ 3.º Ordenar a despesa e arrecadar as rendas.

§ 4.º Reformar as estações ou secções do serviço municipal, como sejam de escrituração e contabilidade, de arrecadação de rendas, matadouro e agências anexas, criando empregos, conservando os atuais empregados, ou provendo-os de novos, reduzindo os ordenados e marcando os vencimentos.

§ 5.º Ordenar e fazer executar tôdas as obras municipais e prover sobre tudo quanto diz respeito à polícia administrativa e economia do município e seu termo, assim como sobre a tranqüillidade, segurança, comodidade e saúde de todos os seus habitantes.

§ 6.º Rever, alterar, substituir, revogar os atuais editais e posturas municipais, criando novos, se assim o exigir o bem público do município, nos quais poderão cominar penas até oito dias de prisão e 30\$ de multa, que serão agravadas nas reincidências até 30 dias de prisão e 60\$ de multa."

- 3) DECRETO N.º 218, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1890
(*Declara quais os atos de Conselho de Intendência Municipal da Capital Federal dependentes de au-*

torização ou aprovação do Governo, e regula os recursos das deliberações daquela corporação)

.....
 “Art. 1.º Não pode a Intendência Municipal, sem prévia autorização do Governo :

§ 1.º. Celebrar contratos para serviços não previstos no orçamento municipal, ou que acarretam despesa superior às respectivas consignações.

§ 2.º. Contrair empréstimos.

Art. 2.º. Depende de aprovação do Governo o estabelecimento de novas posturas, a revogação ou alteração das existentes.”

4) — DECRETO N.º 5.188, DE 7 DE ABRIL DE 1904

(Organiza o Território do Acre)

.....
 “Art. 4.º. Aos prefeitos, em seus respectivos departamentos, compete :

1º Dirigir, fiscalizar, promover e defender todos os interesses do território, de acôrdo com o Governo Federal, provendo a todos os assuntos da administração ;

2º nomear, remover, licenciar e demitir os funcionários, quando os cargos e empregos não forem de nomeação do Governo Federal ;

3º organizar a força pública, distribuí-la, mobilizá-la e dispor dela, conforme as exigências da manutenção da ordem, segurança e integridade do departamento ;

4º. fazer o recenseamento geral da população ;

5º. estabelecer a divisão administrativa, civil e judicial do departamento ;

6º. conservar e desenvolver as estradas e outros meios de viação interna ;

7º. fiscalizar a arrecadação dos impostos e as rendas ;

8º. conceder e solicitar a extradição de criminosos, segundo a lei federal ;

9º. representar o departamento nas suas relações oficiais com a União e os Estados ;

10º. licenciar, nos termos da legislação vigente, os empregados de nomeação do Governo Federal ;

11º. expedir instruções para fiel execução das leis, regulamentos e ordens do Governo da União ;

12º. apresentar ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores relatório semestral de sua administração ;

13º. exercer as funções de chefe de polícia, de segurança e de milícia ;

14º. fazer, em geral, tudo quanto estiver ao seu alcance, nos limites da Constituição e das leis federais, para a segurança, prosperidade e progresso do departamento, subordinando sempre a sua ação ao Governo Federal.

§ 1.º. Os prefeitos se comunicarão entre si e com o Governo Federal e este com aquêles, por intermédio de um delegado, que residirá na cidade de Ma-

náus cu em outro lugar mais conveniente, previamente designado pelo Presidente da República.

§ 2.º. Esse delegado será nomeado pelo Governo da União; e, enquanto não fôr feita essa nomeação, exercerá as respectivas funções o comandante do primeiro distrito militar, a cuja jurisdição ficará sujeito todo o território do Acre.

§ 3.º. As comunicações entre o delegado e o Governo transitarão pela Secretaria de Estado a que deva ser afeto o assunto de que se trata.”

5) DECRETO N.º 6.901, DE 26 DE MARÇO DE 1901

(Reorganiza o Território do Acre).

.....
 “Art. 6.º. Ao prefeito no seu Departamento compete :

1º fiscalizar, precaver e defender os interesses do Território, de acôrdo com o Governo Federal, provendo a todos os assuntos da administração, dentro dos limites da sua competência ;

2º. nomear, remover, suspender e demitir os funcionários ou autoridades, quando os respectivos cargos e empregos não forem de nomeação do Governo Federal ;

3º. prover interinamente os cargos de nomeação do Governo, exceto os lugares de magistratura e funcionários dela dependentes ;

4º. organizar a força pública local, distribuí-la e mobilizá-la, conforme as exigências da manutenção da ordem, segurança e integridade do Território ;

5º. conceder e solicitar a extradição de criminosos, nos termos da lei federal ;

6º. representar o Departamento nas suas relações oficiais com a União e os Estados ;

7º. licenciar até três meses, nos termos do presente regulamento, funcionários administrativos de nomeação do Governo Federal, fazendo as necessárias participações ao mesmo Governo ;

8º. expedir instruções para fiel execução das leis, regulamentos e ordens do Governo da União ;

9º. estabelecer a divisão administrativa civil e judicial do Departamento, subdividindo os termos nos distritos de paz que forem necessários ;

10º. mandar abrir, conservar e desenvolver as estradas e outros meios de viação interna ;

11º. promover o recenseamento geral da população do Território ;

12º. prestar às respectivas autoridades judiciárias as informações que lhe forem solicitadas e bem assim o necessário auxílio, quando este lhe fôr requisitado para a pronta e fiel execução de suas ordens e sentenças ;

13º. exercer as funções de chefe de polícia, da segurança pública e da milícia ;

14º. fazer, em geral, tudo quanto estiver ao seu alcance, nos limites da Constituição e das leis federais, para segurança, progresso e prosperidade do

Departamento, subordinando, porém, sempre a sua ação ao Governo Federal, a quem consultará, mesmo previamente, quando lhe parecer conveniente.

§ 1.º. O Prefeito é obrigado a apresentar ao Ministro da Justiça um relatório semestral da sua administração.

§ 2.º. Os Prefeitos se comunicarão diretamente entre si e com o Governo Federal, transmitindo a este a sua correspondência pela Secretaria do Estado a que estiver afeto o assunto de que se tratar."

6) LEI N.º 366 DE 30 DE DEZEMBRO DE 1936

(Dispõe sobre a organização administrativa do Território do Acre)

"Art. 5.º Ao Governador compete :

- I — nomear e demitir o Secretário Geral e o Chefe de Polícia;
- II — nomear, licenciar, remover, suspender e demitir os funcionários ou autoridades, quando os respectivos cargos e empregos não forem de nomeação do Governo Federal ou Municipal;
- III — prover, interinamente, os cargos de nomeação do Governo Federal, exceto os de magistrado e dos funcionários desta dependentes e contratar os que se tornarem necessários, nos termos da lei que criarem serviços ou determinarem obras;
- IV — licenciar, até trinta dias, os funcionários administrativos de nomeação do Governo Federal, fazendo as necessárias comunicações;
- V — abrir, conservar e desenvolver as estradas, e outros meios de viação interna, com o concurso dos municípios;
- VI — organizar e custear os diversos serviços e repartições territoriais, dentro dos créditos consignados no respectivo orçamento;
- VII — organizar a polícia civil e bem assim a militar, distribuindo-a e mobilizando-a, conforme as exigências da manutenção da ordem, segurança e integridade do Território;
- VIII — prestar às autoridades judiciárias as informações que lhes forem solicitadas, bem assim o necessário auxílio, quando requisitado, para fiel e pronta execução de suas ordens e sentenças;
- IX — conceder e solicitar a extradição de criminosos;
- X — indicar ao Governo Federal os nomes de pessoas em condições de formar o Conselho Territorial ou de preencher as vagas que se verificarem;
- XI — solicitar ao Conselho Territorial pareceres sobre assuntos relativos à administração e submeter ao seu estudo :

- a) a organização de serviços públicos;
- b) os planos de obras e instituições do interesse territorial ou municipal;
- c) a proposta orçamentária.

XII — encaminhar ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores, até 31 de janeiro, a proposta, tanto quanto possível discriminada de orçamento do Território para o exercício seguinte, acompanhado de um memorial explicativo de todas as suas verbas. A proposta consignará as verbas destinadas à administração geral e às locais e será instruída com o parecer e seus anexos do Conselho Territorial;

XIII — expedir instruções para fiel execução das leis, regulamentos e ordens do Governo Federal;

XIV — representar o Território nas suas relações oficiais com a União, os Estados e o Distrito Federal;

XV — fazer, em geral, tudo quanto estiver ao seu alcance, nos limites da Constituição e das leis, para segurança, progresso e prosperidade do Território, subordinando, sempre, a sua ação ao Governo Federal, a quem consultará previamente, quando lhe parecer necessário;

XVI — apresentar, anualmente, ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores relatório circunstanciado da sua administração;

XVII — executar o orçamento federal, na parte atinente ao Território, e Municípios, aplicando e fiscalizando, conforme as circunstâncias, diretamente ou pelos funcionários que designar, a aplicação das verbas especialmente destinadas a obras e serviços realizados ou custeados pela União.

§ 1.º. O Governador se comunicará, diretamente, com o Ministro da Justiça e Negócios Interiores sobre todos os assuntos referentes ao Território, em geral, e com os outros Ministros sobre os atinentes a cada Ministério.

§ 2.º. Sem prejuízo das atribuições peculiares aos Municípios, compete ao Governador, ademais :

- a) favorecer e animar o desenvolvimento do ensino, mantendo e criando escolas e sugerindo sistemas educativos apropriados ao Território, para o que deve promover os etc.
- b) incrementar a agricultura, o comércio e a indústria em todos os seus aspectos, por todos os meios ao seu alcance, propugnando por todas as medidas adequadas, dependentes do Governo Federal.

Art. 41. Compete aos Prefeitos a suprema direção dos negócios municipais na execução das posturas e

regulamentos expedidos ou aprovados pela Câmara Municipal, especialmente :

- a) sancionar e promulgar as posturas ;
- b) expedir decretos, regulamentos e instruções para a fiel execução das posturas ;
- c) dirigir, superintender e fiscalizar os serviços públicos municipais ;
- d) fazer arrecadar as rendas municipais de acordo com o aprovado pela Câmara Municipal ;
- e) ordenar as despesas votadas pela Câmara Municipal e autorizar o respectivo pagamento pelos cofres municipais, sendo que as ordens de pagamento deverão sempre conter a indicação do artigo e parágrafo do orçamento por onde tenham de correr, e nenhuma despesa poderá ser efetuada sem os documentos que comprovem ;
- f) apresentar e ler, na sessão de instalação da Câmara Municipal, em 3 de maio, uma mensagem, informando-a de todos os atos de sua gestão no exercício anual imediatamente anterior e dela prestando-lhe contas circunstanciadas ;
- g) formular a proposta de orçamento, que apresentará à Câmara Municipal, ao reinstalar-se, na sessão de 12 de outubro, e fornecer-lhe todos os dados, pedidos por ela ou pelas suas comissões regimentais, para a elaboração orçamentária ;
- h) nomear, suspender e demitir os funcionários do Municípios, excetuados os da Secretaria da Câmara Municipal, observadas as formalidades e respeitadas as garantias constitucionais e legais ;
- i) determinar a realização de obras de reconhecimento da necessidade desde que para tal haja crédito no orçamento.
- j) regular a abertura e denominação de ruas, praças, estradas e caminhos, assim como o livre trânsito, o alinhamento e embelezamento, a irrigação, os esgotos pluviais, o calçamento e a iluminação ;
- l) propor a desapropriação e aquisição de imóveis necessários à abertura, retificação e alargamento de ruas e praças ;
- m) vender, se devidamente autorizados, os terrenos ou prédios adquiridos ou desapropriados que não sejam aproveitados para logradouro público nas avenidas, praças ou ruas, em hasta pública, anunciada pela imprensa e por editais afixados nos lugares de costume, por espaço de tempo nunca inferior a quinze dias ;
- n) organizar, dirigir e fiscalizar a escrituração, arrecadação e guarda da receita, assim como os serviços necessários à execução e fiscalização das obras ;
- o) manter um serviço de estatística municipal em todos os seus ramos ;
- p) a iniciativa dos projetos de despesas e de receita e, enfim, todas as financeiras ou administrativas, aumento ou diminuição de vencimentos, criação ou supressão de empregos ou cargos ;
- q) publicar, diariamente, a relação dos pagamentos efetuados no dia anterior e, mensalmente, o balancete da receita e da despesa, enviando cópias autênti-

cas e assinadas ao Governador e aos Presidentes da Câmara Municipal, e do Conselho Territorial ;

- r) realizar as operações de crédito autorizadas, assinando títulos, apólices, documentos ou escrituras, públicas ou particulares ;
- s) representar o Município em Juízo, por intermédio do Procurador da Fazenda Municipal, nas ações em que ele seja autor, réu ou de qualquer forma interessado ;
- t) manter relações com a União, os Estados, o Distrito Federal, podendo celebrar ajustes, convenções e tratados, sem caráter político, "ad referendum" da Câmara Municipal ;
- u) prestar, oralmente ou por escrito, todas as informações que a Câmara Municipal solicitar ;
- v) resolver sobre a proposição, desistência e abandono das ações que interessarem ao Município, bem assim sobre acordos ou transações, nos termos das leis processuais, sempre "ad referendum" da Câmara Municipal ;
- x) praticar todos os atos, diligências ou providências para as salvaguardas dos interesses e defesa dos bens municipais ;

§ 1.º. Nenhuma despesa ordenarão os Prefeitos sem que seja a verba para ela consignada no orçamento.

§ 2.º. Quando o Prefeito julgar os projetos, submetidos à sua sanção, no todo ou em parte, infringentes da Constituição ou das leis ou contrários ao interesse público, poderá vetá-los, total ou parcialmente, dentro dos dez dias úteis, a contar do em que lhe tenham sido oficialmente enviados pelo Presidente da Câmara Municipal, devolvendo-lhe neste prazo, com as razões do veto, o projeto ou a parte vetada. Se não estiver a Câmara Municipal funcionando, será imediatamente convocada, pelo seu Presidente, para conhecer do veto. Mantido o projeto ou a parte vetada pelos votos de dois terços na totalidade dos Vereadores, será promulgado pelo Presidente da Câmara Municipal ;

§ 3.º. O silêncio do Prefeito no decênio importa a sanção do projeto, que será promulgado pelo Presidente da Câmara Municipal, se o Prefeito não o promulgar nas quarenta e oito horas seguintes, bem assim a parte que não tiver sido vetada."

7) DECRETO-LEI N.º 5.718, DE 3 DE AGOSTO DE 1943

(Dispõe sobre a administração do Território de Fernando de Noronha).

.....
"Art. 4.º. Ao Governador compete :

- I — praticar todos os atos necessários à administração e representação do Território e à guarda da Constituição e das leis.
- II — cumprir e fazer cumprir as leis, os atos e decisões do Governo da União, expedindo para esse fim regulamentos e instruções ;
- III — organizar serviços públicos territoriais, dentro dos créditos consignados em orçamento ;

- IV — expedir decretos, regulamentos, instruções e demais atos relativos à administração do Território;
- tro dos créditos consignados em orçamento;
- para o Território e encaminhá-la, até 31 de março, ao Ministro da Guerra;
- VI — apresentar ao Presidente da República, por intermédio do Ministro da Guerra, um relatório anual da sua gestão;

Parágrafo único — O Governador se comunicará diretamente com os Ministros de Estado e outras autoridades sobre todos os assuntos referentes ao Território."

8) DECRETO-LEI N.º 5.839, DE 21 DE SETEMBRO DE 1943

(Dispõe sobre a administração dos Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, de Guaporé, de Ponta Porã e do Iguaçu).

"Art. 4.º. Ao Governador compete :

- I — praticar os atos necessários à administração e representação do Território e à guarda da Constituição e das leis;
- II — cumprir e fazer cumprir as leis, atos e decisões do Governo da União, expedindo para esse fim regulamentos e instruções;
- III — executar o orçamento do Território;
- IV — executar e fazer executar as ordens e sentenças judiciais e prestar às autoridades judiciais o auxílio necessário ao cumprimento de suas decisões;
- V — organizar os serviços públicos territoriais, dentro dos créditos consignados em orçamentos e de acordo com o disposto para os serviços da União, no que for aplicável;
- VI — fiscalizar os serviços executados diretamente pelo Governo Federal e representar sobre as suas necessidades e as irregularidades que verificar;
- VII — expedir decretos, regulamentos, instruções e demais atos relativos à administração do Território;
- VIII — nomear e demitir os Prefeitos dos Municípios;
- IX — nomear, aposentar, pôr em disponibilidade, demitir e licenciar funcionários ou autoridades do Território, quando os respectivos cargos e empregos não forem de nomeação do Governo Federal ou Municipal, e impor-lhes penas disciplinares, respeitado o disposto na Constituição e nas leis;
- X — prover a organização de uma guarda territorial, que será civil;
- XI — autorizar a admissão de extranumerários para os serviços públicos do Território;
- XII — prover, interinamente, os cargos de nomeação do Presidente da República, exceto os da ma-

gistratura, e licenciar, até trinta dias, os respectivos funcionários;

- XIII — conceder e solicitar a extradição de criminosos;
- XIV — aprovar os projetos de decretos-leis que devam ser baixados pelos Prefeitos;
- XV — organizar anualmente o projeto do orçamento para o Território e encaminhá-lo, até 31 de março, ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores;
- XVI — apresentar ao Presidente da República, por intermédio do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, um relatório anual de sua gestão;

Parágrafo único — O Governador comunicar-se-á diretamente com os Ministros do Estado e outras autoridades sobre os assuntos referentes ao Território.

Art. 9.º. Compete ao Prefeito :

- I — elaborar os projetos de decretos-leis nas matérias de competência do Município e sancioná-los depois de aprovados pelo Governador;
- II — expedir decretos-leis, independentemente de aprovação prévia do Governador, em caso de calamidade ou necessidade de ordem pública, sujeitando "a posteriori" o seu ato à aprovação do Governador;
- III — expedir decretos, regulamentos, posturas, instruções e demais atos necessários ao cumprimento das leis e à administração do Município;
- IV — organizar, de acordo com as normas funcionais e de contabilidade estabelecidas pela União para os Estados e Municípios, o projeto do orçamento do Município, e sancioná-lo depois de revisto pelo Governador;
- V — nomear, aposentar, pôr em disponibilidade, demitir e licenciar os funcionários e admitir e dispensar extranumerários municipais, impor-lhes penas disciplinares, respeitado o o disposto na Constituição e nas leis;
- VI — organizar os serviços públicos municipais e praticar todos os atos necessários à administração do Município e à sua representação."

9) — DECRETO-LEI N.º 1.202, DE 8-4-1939, ALTERADO PELO DECRETO-LEI N.º 5.511, DE 21-5-1943.

(Dispõe sobre a administração dos Estados e Municípios).

"Art. 6.º Compete ao Interventor, ou Governador, especialmente :

- I — organizar a administração do Estado e dos Municípios, de acordo com o disposto para os serviços da União, no que for aplicável;

- II — legislar para os municípios constituídos em Prefeituras Sanitárias, em Estâncias Climáticas e Hidrominerais;
- III — organizar o projeto do orçamento do Estado e sancioná-lo depois de aprovado pelo Conselho Administrativo;
- IV — fixar, em decreto-lei, o efetivo da força policial, mediante prévio exame do Conselho Administrativo e aprovação do Presidente da República;
- V — elaborar os projetos de decretos-leis e sancioná-los depois de aprovados pelo Conselho Administrativo;
- VI — expedir decretos-leis, independentemente de aprovação prévia do Conselho Administrativo, em casos de calamidade ou necessidade de ordem pública, sujeitando *a posteriori* o seu ato à aprovação do Presidente da República, depois de emitido parecer por aquêle Conselho.

§ 1.º O preparo da proposta orçamentária será feito sob a imediata orientação e supervisão do Interventor ou Governador, obedecidas as normas financeiras e de contabilidade estabelecidas pela União para os Estados e Municípios.

§ 2.º Nos Estados em que já tenha sido criado ou em que se crie o Departamento do Serviço Público, caberá a este órgão o preparo da proposta orçamentária.

Art. 7º São ainda atribuições do Interventor ou Governador :

- I — expedir decretos, regulamentos, instruções e demais atos necessários ao cumprimento das leis e à administração do Estado;
- II — nomear o secretário geral ou os secretários do seu governo e os Prefeitos dos Municípios;
- III — nomear, aposentar, pôr em disponibilidade, demitir e licenciar os funcionários do Estado, e impor-lhes penas disciplinares, respeitado o disposto na Constituição e nas leis.
- IV — autorizar a admissão de extranumerários para os serviços públicos do Estado;
- V — praticar todos os atos necessários à administração e representação do Estado e à guarda da Constituição e das leis.

Art. 12 Compete ao Prefeito :

- I — elaborar os projetos de decretos-leis nas matérias de competência do Município e sancioná-los depois de aprovados pelo Conselho Administrativo;
- II — expedir decretos-leis, independentemente de aprovação prévia do Conselho Administrativo, em caso de calamidade ou necessidade de ordem

pública, sujeitando *a posteriori* o seu ato à aprovação daquele Conselho;

- III — expedir decretos, regulamentos, posturas, instruções e demais atos necessários ao cumprimento das leis e à administração do Município;
- IV — organizar, de acôrdo com as normas financeiras e de contabilidade estabelecidas pela União para os Estados e os Municípios, o projeto de orçamento do Município, e sancioná-lo, depois de revisto pelo Interventor, ou Governador, e aprovado pelo Conselho Administrativo;
- V — nomear, aposentar, pôr em disponibilidade, demitir e licenciar os funcionários e admitir extranumerários municipais e impor-lhes penas disciplinares, respeitado o disposto na Constituição e nas leis;
- VI — praticar todos os atos necessários à administração do Município e à sua representação."

44. O estudo comparativo de tais dispositivos em confronto, serve para demonstrar as semelhanças entre a competência dos chefes executivos, apesar da diversidade dos instrutores.

45. Objetar-se-á, porém, que êsse confronto pouco servirá aos fins em vista, desde que as atribuições devem ser fixadas levado-se em conta não apenas o grau de descentralização, mas, sobretudo, a natureza dos serviços.

46. E em que diferirão os serviços de *peculiar interesse dos Estados-membros* daqueles dos Territórios Federais? Além de tudo, a própria União admite que serviços de sua competência poderão ser executados pelos Estados (art. 19), argumento que deve ser levado em conta no sentido de demonstrar a flexibilidade dos dispositivos constitucionais e seu ajustamento às situações imprevisíveis.

47. Por outro lado, não se devem compreender os Governadores dos Territórios Federais como autoridades apenas pagadoras do funcionalismo público, supervisoras de serviços e executoras de planos administrativos, a debater-se nos estreitos limites das atribuições que lhes forem fixadas pela lei orgânica, conforme disse antes.

48. O problema de fixação de atribuições do Governador e do Prefeito, tal como se apresenta, não pertence, como se vê exclusivamente, à técnica da administração, mas, também, à técnica constitucional, no que diz respeito, sobretudo, aos limites de competência.

49. Assim sendo, delimitadas as áreas de prestação de serviços, poderá o *legislador fixar as atri-*

buições do Governador, tendo em vista os seguintes princípios, conveniências e limites de competências :

Ao Governador compete :

- I — Decretar a organização dos serviços públicos territoriais, dentro dos créditos consignados no orçamento, tendo em vista :
 - a) promover a execução, em planos a longo prazo, de serviços que forem reservados à competência do Governo do Território e os que não possam ser administrados diretamente pelos órgãos ministeriais da União, apesar de a estes competirem ;
 - b) estruturar a organização administrativa do Território de modo que a ação do governo se faça sentir, através de suas divisões e órgãos auxiliares, em setores dos serviços de sua competência, referentes à segurança e guarda civil; viação e obras; organização e fomento da produção; saúde e saneamento, além dos de administração geral, evitando, porém, duplicidade de execução com atividades que só os órgãos ministeriais poderão realizar ;
 - c) apresentar, no decreto de organização administrativa, a proposta dos quadros de pessoal necessários à administração.
- II — elaborar e executar a proposta orçamentária, de acordo com as instruções para esse fim expedidas, prestando contas do emprego das dotações deferidas ao Tribunal competente, na forma regulamentar.
- III — elaborar, com a colaboração do órgão consultivo local, projetos de lei a serem submetidos, pelo órgão competente, ao Conselho Federal.
- IV — expedir decretos, regulamentos, instruções e demais atos necessários à administração do Território, submetendo, porém, à apreciação do órgão local de planejamento e controle, e à autorização prévia ou posterior aprovação dos órgãos superiores, os que, nesse sentido, sejam objeto de instruções ministeriais.
- V — opinar, com auxílio do órgão local de planejamento e controle, sobre os atos do Prefeito que devam ser submetidos à sua apreciação, particularmente no que disser respeito aos orçamentos municipais, posturas, códigos de edificação, disposições sanitárias e municipalização de serviços.
- VI — reservar às prefeituras a execução apenas de serviços que possam ser mantidos com os recursos municipais ou subvenções, chamando inteiramente a seu cargo a superintendência e a manutenção dos estabelecimentos de ensino, policiamento civil e construções de maior vulto, dentro dos planos de governo.
- VII — submeter à apreciação superior, instruindo as propostas orçamentárias, projetos referentes a edificações públicas, serviços industriais e outros constantes de matéria que o Governo Federal condicionar à prévia autorização.
- VIII — admitir o pessoal extranumerário e nomear o pessoal em comissão, de acordo com os quadros aprovados, bem como preencher, interinamente, cargos de nomeação privativa, exceto os da magistratura, podendo praticar, nesse sentido, todos os atos necessários à administração do pessoal.
- IX — acompanhar a execução dos serviços de competência dos órgãos ministeriais, na qualidade de autoridade mais alta na região, representando, quando necessário, sobre as irregularidades observadas.
- X — cumprir e fazer cumprir as decisões da União, praticando todos os atos necessários à guarda da Constituição e das leis.
- XI — apresentar, anualmente, ao Presidente da República, por intermédio do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, com o qual se comunicará diretamente em todos os assuntos de interesse do Território, um relatório de sua gestão.

50: Quanto às atribuições dos Prefeitos, devem as mesmas partir de um critério administrativo e governamental, pelo qual o Governo do Território chamará à sua competência, condicionando-a às possibilidades das dotações federais, a realização

e administração de serviços públicos que os municípios não poderiam executar ou executariam deficientemente, com os seus próprios recursos orçamentários ou dotações auxiliares.

51. Embora as limitações não fossem exaustivas — critério impossível de adotar — o controle dos atos de administração e governo municipal seria processado dentro daquelas conveniências, mas não de modo a condicionar limpezas de ruas, calçamentos de vias públicas, denominação de logradouros ou providências de ordem doméstica das Prefeituras à aprovação prévia, conforme se verifica em alguns Estados, cujos Departamentos de Municipalidades anulam, por completo, através de uma política de excessivo controle, as verdadeiras finalidades do Decreto-lei n.º 1.202 citado.

52. Dêse modo, as atribuições dos Prefeitos dos Municípios Territoriais, tanto agora como no período de plena vigência constitucional, seriam as mesmas de que dispõe o art. 12 da lei orgânica em aprêço, feitas, porém, as adaptações que se fazem mister.

VI — CONCLUSÃO : A REFORMA CONSTITUCIONAL

Numas das palestras internas da D.C., realizada em novembro de 1943, o Sr. Celso Furtado, atualmente técnico de administração do Estado do Rio, levantou a seguinte tese, por ele defendida habilmente : “os Territórios criados pela União em face do art. 6.º da Constituição deverão ser devolvidos aos Estados-membros de onde foram separados logo que desapareça o motivo determinante de sua criação”.

54. Na qualidade de primeiro debatedor, manifestei-me contrário a essa tese, apesar de bem fundamentada pelo expositor, no que fui seguido pelo ilustre Prof. Celso de Magalhães, o qual ajuntou sérios e convincentes argumentos à antítese por mim levantada e que se baseava, entre outros pontos de vista, na seguinte dedução : “A intenção do legislador, em dar nova estrutura ao território nacional, está expressa, para não invocar outros argumentos, no art. 3.º da Carta Constitucional de 20 de novembro, quando fala na “união indissolúvel (e esta tem várias interpretações...) dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (observe-se o plural), quando em matéria de Terri-

tórios só possuíamos o Acre. Foi mais além. Definiu as fontes de criação dessas entidades: *desmembramento*, *transformação* (transferência e competência) e *aquisição* (nas formas do Direito Internacional). Apesar desses dispositivos, a referida Carta, que não é obra perfeita, foi omissa em muita coisa no que diz respeito a Territórios. Assim é que nada consta sobre a transformação de Territórios em Estados-membros, por processos tradicionais ou novos. Mas está claramente definido que os Territórios, figuras de Direito Constitucional, representam entidades constitutivas do Estado e não apenas instituições provisórias”. De fato, para atender a interesses da defesa nacional, a União poderia recorrer à cooperação dos Estados, sem impor-lhes o processo de desmembramento. Outro aliás não foi o parecer do Dr. José Vicente de Oliveira Martins, técnico de orçamento, ex-secretário-geral e Governador interino do Território do Acre, além de autor de substancial tese sobre a administração financeira nos Territórios Federais : “... não só achamos que os Territórios não devem ser devolvidos aos Estados-membros como também consideramos não existir nenhuma inteligência entre o artigo 6.º e 9.º da Constituição de 10 de novembro de 1937”.

55. Este, porém, representa apenas um aspecto do problema da revisão constitucional, porque se refere à *estadualização*, ou melhor, à transformação de Territórios Federais em Estados-membros, por onde se concluiria pela necessidade de alterar o sistema de paridade dos Municípios : os Territórios Federais, até o momento de serem transformados Estados-membros, teriam seus municípios, ao invés de definitivamente extintos, organizados em bases diferentes dos Municípios que se comportam na estrutura dos Estados”. A matéria encontra apoio, de certo modo, no art. 5.º da norma constitucional vigente, e está consagrada num princípio internacionalizado de Direito Constitucional : a admissão de novos Estados e a transformação de Territórios Federais em Estados-membros.

56. Como se vê, a lei orgânica, que poderá ser uniforme, para os Territórios Federais, inclusive o Acre, e na qual o problema da fixação das atribuições de Governadores e Prefeitos representa um dos capítulos mais delicados, está na dependência de certas preliminares que só a reforma cons-

titucional poderia solver, a não ser que não se considerasse a natureza típica de tais entidades, completamente diferentes das de outros países, tanto assim que se apresentam os Territórios Federais criados por desmembramento como figuras peculiares do Direito Brasileiro, e a não ser também, por outro lado, que se sacrificasse o espírito de inovação e pesquisa pelo servilismo das cópias de texto.

57. Essa reforma teria os seguintes pontos capitais :

- a) transformação dos Territórios Federais em Estados-membros ;

- b) instituição de um tipo de Município diferente ;
- c) eleições locais e representação nacional ;
- d) o problema legislativo.

58. Como disse, êsses são os pontos capitais, por mim já enunciados. Os Territórios Federais, pelo seu número já bastante elevado, devem merecer maiores preocupações da União, porquanto não seria conveniente que cada uma dessas entidades es transformasse em organização igual ao Acre, cujo fracasso tem servido de argumento a todos os que pretendem insurgir-se contra uma das mais decisivas e proveitosas inovações do legislador brasileiro.

Os princípios orçamentários da unidade e universalidade

EDWALDO REIS DA SILVA

Técnico de Orçamento

I — INTRODUÇÃO

EM tôrno dos princípios orçamentários tem surgido uma teoria deveras atraente. E isso ainda mais ressalta quando se estudam, em particular, a unidade e a universalidade — princípios que, embora sejam os mais aceitos e recomendados, paradoxalmente são os que com mais facilidade se desrespeitam. Como disse ALLIX, “hoje em dia a sua infração é mais freqüente que sua observância”.

Tanto a unidade como a universalidade surgiram com o objetivo político de permitir o contrôle democrático sobre a arrecadação e o emprêgo dos dinheiros públicos. Para atender a essa finalidade, o orçamento deveria ser apenas o quadro *geral e único* das finanças do govêrno.

Dada, porém, a crescente complexidade das funções governamentais e a conseqüente preocupação de imprimir a necessária eficiência à administração pública, o orçamento, que a princípio era apenas um instrumento de contrôle do poder executivo pelos representantes do povo, passou por uma transformação fundamental de conceito. Além de satisfazer àquele requisito de ordem política, o orçamento moderno tem outro objetivo de não menor importância — êste de ordem administrativa. De simples “estado de previsão das receitas e despesas públicas” — como era antes entendido — assumiu, por fôrça das circunstâncias, o caráter de plano dos trabalhos governamentais para um período futuro, expresso em termos monetários.

A par dessa evolução, certas regras ou princípios, que antes também visavam apenas ao contrôle democrático da arrecadação e emprêgo dos dinheiros públicos, passaram a adquirir importância cada vez maior do ponto de vista administrativo, chegando mesmo a transformar-se, em muitos

países, de meras normas costumeiras em preceitos de direito positivo.

É assim que a Constituição brasileira, por exemplo, institui em nosso sistema de orçamento cinco dos princípios orçamentários mais importantes, a saber :

— *Anualidade* (Art. 67, que define as atribuições do Departamento Administrativo do Serviço Público, alínea *b*) : “Organizar anualmente, de acôrdo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por êste à Câmara dos Deputados”.

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

— *Especialização* : “Art. 69. A discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição”.

— *Exclusividade* : “Art. 70. A lei orçamentária não conterá dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados, excluídas de tal proibição :

- a) a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação de receita ;
- b) a aplicação do saldo ou o modo de cobrir o *deficit*”.

II — CONCEITO DE UNIDADE

Conquanto estudem separadamente os princípios da unidade e universalidade, os autores quase sempre falham ao distinguir um do outro. É sabido, porém, que êsses dois princípios, não obstante a relação íntima que possam apresentar na prática, não podem nem devem ser confundidos.

Tantas divergências e confusões tem havido na definição de unidade do orçamento que se torna sobremodo difícil chegar a uma conclusão definitiva quanto ao verdadeiro conceito dêsse princípio. Como se verá das definições que adiante transcrevemos, no intuito de documentar esta assertiva, há, entre os autores, opiniões diversas quanto ao conceito de unidade. Para alguns, é necessário que haja singularidade de caixa e de contabilidade; para outros, singularidade de lei e de documento; outros falam em apresentação clara da receita e da despesa, de modo que se possam facilmente conhecer os totais de ambas e, assim, saber se há *deficit* ou *superavit*; mais modernamente, fala-se em planejamento, votação e controle orçamentários unificados.

*

* *

Encabeçando a lista dos partidários da unidade de caixa, WAGNER explica que “o princípio da unidade das caixas fiscais consistê em reunir, pelo menos na contabilidade, tôdas as entradas e saídas de um orçamento público, particularmente do orçamento do Estado, em uma só caixa ou em uma só conta” (1).

Para NITTI, que — diga-se de passagem — faz certa confusão com a universalidade, exige a unidade que “tôdas as receitas e tôdas as despesas devem ser registradas, de modo que se não conheça somente a receita líquida, como, também, a receita bruta”. E prossegue: “Outrora, a unidade quase nunca existia. Havia tantos orçamentos particulares quantas administrações especiais. Atualmente, embora cada Ministério tenha seu orçamento, todos têm por base a mesma caixa. A boa regra não é somente que tôdas as receitas e tôdas as despesas figurem num único documento” (2).

Acha MORSELLI que um orçamento obedece ao princípio da unidade “quando nêle aparecem tôdas as receitas e tôdas as despesas de um Estado, evitando-se, pois, gestões especiais e separadas, com contabilidade própria”. E termina dizendo que “é em geral seguido o critério da unidade de caixa, pelo qual todos os fundos administrados pelo governo passam pela caixa única do Tesouro, quer na agência central, quer nas suas ramificações” (3).

AGENOR DE ROURE, ao comentar a dualidade de leis orçamentárias (uma para a receita, outra para a despesa), que durante muito tempo se verificou entre nós, depois de afirmar que a unidade do orçamento é uma decorrência “da abolição dos fundos especiais ou da especialização da receita criada para fim certo e determinado”, defende a unidade de lei, justificando-a do modo seguinte: “A evolução do direito orçamentário e da contabilidade pública trouxe como consequência a centralização da receita e da despesa no Tesouro: as rendas de qualquer origem são recolhidas ao Tesouro e as despesas de qualquer natureza são pagas no Tesouro, de modo que há correlação entre as duas leis, porque uma recolhe o dinheiro necessário ao gasto da outra”. E, continua ROURE, “o princípio da unidade orçamentária deveria levar-nos a manter o sistema de uma só lei para a receita e despesa”, a fim de obter “um golpe de vista geral capaz de abranger a situação financeira e econômica do país no seu complexo organismo” (4).

O orçamento, para LOUIS TROTABAS, deve representar um quadro único de tôdas as atividades financeiras do Estado, a fim de permitir ao Parlamento e aos governados abarcar, de relance, aquelas atividades. Acha êle que essa “necessidade de clareza e de controle” é satisfeita pela regra da unidade, e conclui por apresentar a seguinte definição:

“Regra de Unidade — A reunião, em um só ato, da totalidade das receitas e despesas previstas e autorizadas é indispensável para dar um sentido completo à autorização parlamentar. Se o governo pudesse obter, por diversas vezes e em atos distintos, as autorizações de que necessita, o Parlamento perderia de vista o conjunto e a realidade dos encargos e dos recursos” (5).

(1) A. WAGNER, *Traité de la Science des Finances*, trad. francesa, Paris, 1909, Vol. I, pág. 191.

(2) FRANCESCO NITTI, *Princípios da Ciência das Finanças*, Rio, 1937, 2.º vol., pág. 330.

(3) EMANUELE MORSELLI, *Corso de Scienza della Finanza Publica*, Padova, 1939, pág. 88.

(4) AGENOR DE ROURE, *O Orçamento*, Rio de Janeiro, 1926, pág. 89.

(5) LOUIS TROTABAS, *Les Finances et les Impôts de la France*, Paris, 1937, pág. 44.

MARCEL MOYE diz que, para que seja obedecido o princípio da unidade, “o conjunto das operações financeiras deve ser mostrado em um só quadro”. E, em conclusão: “Se a universalidade consiste em não deixar escapar nenhuma dessas operações, a unidade consiste em reuni-las numa única massa, que se possa facilmente totalizar e que, conseqüentemente, indique, à primeira vista, a situação do Estado” (6).

*

* *

Transcrevendo as opiniões acima, tivemos em mira demonstrar com precisão o que os diversos autores entendem por unidade do orçamento. E confirmado está o que já havíamos dito: os autores são ora pela singularidade de caixa e de contabilidade, ora pela de lei e documento, ora pela apresentação conjunta da receita e da despesa.

Parece, todavia, que a unidade orçamentária, de um ponto de vista teórico, diz respeito não apenas à caixa ou à contabilidade, ao documento ou à lei, mas a tudo isso em conjunto, sem esquecermos o planejamento, a votação e o controle. Assim, ao invés de existir um orçamento distinto para cada órgão da administração, deve haver apenas um orçamento geral, consolidando os planos de trabalho de todos os serviços governamentais, autorizado pela mesma lei e financiado por uma caixa única. Veja-se, por exemplo, a opinião do Dr. ARÍZIO DE VIANA:

“O principal objetivo da regra de unidade é tornar fácil e rápido o exame em conjunto das operações orçamentárias e evitar que a cada setor administrativo corresponda um orçamento próprio. Alcança-se, formalmente, esse objetivo quando se fundem, num só programa, os orçamentos parciais de todos os órgãos da administração. Considerada esta como um todo, a que se atribui uma unidade de caixa, aprova-se, mediante um único ato legislativo, o quadro geral de sua receita e de sua despesa” (7).

Considerado desse modo o princípio da unidade, é-nos forçoso dar inteira razão aos financistas que afirmam ser a unidade orçamentária um ideal im-

possível de realizar. Eis como a respeito se manifesta ALLIX:

“... a regra da unidade constitui um ideal que não é completamente realizado em parte alguma, e que é diversamente apreciado conforme o país” (8).

Outra não é a opinião de SUNDELSON, para quem a unidade orçamentária — “ideal teórico”, na expressão desse autor — é o planejamento, votação e controle unificados de todas as despesas e todos os meios de financiamento. Adianta o mesmo SUNDELSON que, “em vista da complexidade dos regimes econômicos, sistemas fiscais e políticas governamentais de hoje, é inconcebível se possa alcançar esse ideal” (9).

E MARCEL MOYE também opina que, “em razão da multiplicidade de serviços do Estado, a qualidade da unidade é a mais difícil de realizar” (10).

Têm esses autores inteira razão, ao que nos parece. Porque o governo moderno está a cada passo ampliando suas atividades normais e empreendendo um número cada vez maior de serviços novos, aos quais confere, muitas vezes, autonomia administrativa e financeira, visando obter maior eficiência. As necessidades financeiras de alguns desses serviços passam a fazer parte de um orçamento que poderíamos chamar “independente”, isto é, separado do orçamento geral do governo.

*

* *

O aspecto predominante no conceito de unidade é, a nosso ver, aquele apontado por SUNDELSON — singularidade do planejamento, votação e controle orçamentários. O que mais importa à técnica orçamentária é a unidade por assim dizer orgânica, e não a simples unidade formal.

Na classificação adotada por esse autor, a unidade aparece entre os princípios que dizem respeito ao “tratamento dado pelo mecanismo orçamentário aos fatores incluídos no sistema”.

Indaga-se aqui qual o processo adotado — se o de orçamento único ou de orçamentos múltiplos.

(8) EDGARD ALLIX, *Traité Élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière Française*, Paris, 1907, pág. 64.

(9) J. WILNER SUNDELSON, *Budgetary Methods in National and State Government*, Special Report of the State of New York, N.º 14, 1938, pág. 133.

(10) MARCEL MOYE, *op. cit.*, pág. 309.

(6) MARCEL MOYE, *Précis de Législation Financière*, Paris, 1937, págs. 308-9.

(7) ARÍZIO DE VIANA, *O Orçamento Brasileiro*, Rio, 1943, pág. 41.

Para prevenir-se naturalmente contra o conceito formal de unidade, esclarece SUNDELSON: "Trata-se de um problema de processo, de mecânica, mais que de encadernação, impressão e publicação" (11).

Há várias razões que impõem a adoção do princípio da unidade. Assegura SUNDELSON que "uma política irregular, de crédito público ou de equilíbrio, usualmente se segue aos desvios da unidade orçamentária". Vale recordar que FAYOL, ao estudar o programa de ação das empresas, aconselha a unidade de programa. Se as empresas fizerem previsões a longo prazo — digamos, para 5 ou 10 anos — tais previsões podem e devem ser divididas em programas parciais a curto prazo, que constituem partes integrantes do plano diretor.

Ora, o governo também é uma empresa, em geral a maior e mais complexa das empresas existentes no país. Assim, com maior razão que os particulares, o governo deve elaborar programas dos trabalhos que tenciona realizar. E se houver pluralidade de programas poderá facilmente ocorrer desvio da unidade de direção, em prejuízo da eficiência administrativa.

Se, porém, no tocante à unidade orçamentária, o maior interesse técnico, ou administrativo, se concentra na singularidade dos programas de trabalho do governo, não devemos, entretanto, diminuir a importância do objetivo político do princípio em estudo, objetivo êsse que consiste em apresentar formalmente a receita e a despesa de modo que o povo possa verificar os totais de cada uma e as relações entre ambas.

Aceita como aspecto essencial do princípio da unidade a singularidade de programa, qualquer item financeiro — receita ou despesa — que fôr conservado à margem desse programa, estará em infração ao princípio.

Assim, os "fundos especiais", que constituem destinação extra-orçamentária de itens da receita para o financiamento de certas despesas, representam uma das violações mais contraditórias do princípio; donde se conclui que a unidade será facilitada onde vigorar o princípio da não afetação de rendas.

(11) J. W. SUNDELSON, *Princípios Orçamentários*, Tradução de Célia Neves, in "Revista do Serviço Público", maio, 1944.

III — CONCEITO DE UNIVERSALIDADE

No que se refere ao princípio da universalidade, as divergências entre os autores já se não fazem notar na mesma escala. E' geralmente aceito que êle exige a inclusão de tôdas as receitas e tôdas as despesas governamentais ao orçamento.

Como vimos, os princípios orçamentários — entre os quais o da universalidade — que haviam surgido como uma necessidade de ordem política, passaram a adquirir importância crescente do ponto de vista administrativo; em alguns países, como por exemplo o Brasil, confere-se a alguns de tais princípios força de dispositivo legal e até constitucional. "Mais vital que essas idéias políticas é o argumento financeiro que milita em favor da reunião de tôdas as entradas e saídas de dinheiros públicos em um orçamento universal. Preservar o crédito do Estado, evitar despesas excessivas e, mais importante ainda, manter o equilíbrio, eis o que exige a congregação de todos os fatores financeiros no quadro orçamentário" (12).

É interessante ainda assinalar que, ao contrário do que ocorreu à unidade, o conceito da universalidade não se tem modificado através dos tempos. A sua finalidade, esta sim, sofreu a influência da evolução administrativa.

Não pode haver dúvidas, parece, quanto ao conceito de universalidade. Para A. E. BUCK, a grande autoridade americana em matéria de orçamentos públicos, o princípio "significa que o orçamento inclui tôdas as receitas e tôdas as despesas do governo. Indica, em outras palavras, que o orçamento compreende tôdas as necessidades financeiras do governo, não omitindo qualquer receita ou despesa" (13).

A opinião de SUNDELSON, ao analisar o princípio em face do equilíbrio orçamentário, também não se afasta dessas diretrizes: "Em suas interpretações usuais, apresenta a exigência de que o orçamento cubra tôdas as receitas e tôdas as despesas do governo" (14).

(12) J. WILNER SUNDELSON, *Princípios Orçamentários*, tradução de Célia Neves, "Revista do Serviço Público", maio de 1944.

(13) A. E. BUCK, *The Budget in Governments of Today*, New York, 1934, pág. 125.

(14) J. WILNER SUNDELSON, *Budgetary Methods in National and State Government*, Special Report of the State of New York, N.º 14, 1938, pág. 133.

Deve, portanto, o princípio da universalidade do orçamento ser assim entendido: inclusão, na parte da receita, de todas as rendas do Estado, e consignação, na parte da despesa, de todas as importâncias destinadas a financiar os encargos do Estado. Se o orçamento inclui ou compreende todas as despesas e todas as receitas de um governo, ele é universal ou compreensivo; está, portanto, de acordo com o princípio da universalidade.

Há, todavia, dois pontos que precisam ser devidamente esclarecidos. O primeiro, é que se faz necessário incluir no orçamento geral a receita e a despesa nos totais respectivos, isto é, sem dedução de qualquer espécie. Nesse sentido, aliás, dispõe o nosso Regulamento Geral de Contabilidade Pública:

“Art. 47. Toda receita deve ser inscrita no orçamento pela sua importância integral, sem dedução alguma para despesas de arrecadação ou de qualquer natureza. De igual modo a despesa deve figurar no orçamento por inteiro, sem ser diminuída de quaisquer contribuições”.

O segundo, é o de que não deve haver, no sistema financeiro, qualquer destinação prévia de receita a fins específicos. Como veremos adiante, parece-nos que a afetação de rendas a determinados fins, ainda que tais rendas e despesas figurem no orçamento, mutila ou desfigura o princípio da universalidade.

O Princípio da Não-afetação de Rendas e a Universalidade

Afirmamos que a destinação de receita a fins específicos se choca com o princípio da universalidade. Vamos tentar demonstrar isso, em seguida, tendo em vista que, no concernente à técnica orçamentária, a universalidade tem por escopo, antes de tudo, alargar a amplitude do planejamento orçamentário, em que importa considerar todos os recursos financeiros como um fundo geral.

O princípio da universalidade do orçamento, além de constituir, em seu enunciado mais rudimentar, a exigência de inclusão na receita de “todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos” e de incorporação à despesa de “todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos” (Constituição de 1937, art. 68), envolve também certos

pressupostos menos formais, cujo conhecimento não nos é lícito desdenhar, porque eles dizem respeito, como muito bem ponderou abalizado financista, às relações entre o sistema orçamentário e o financeiro de todos os países (15).

Sendo o orçamento um instrumento de planificação, a universalidade é o princípio que lhe determina a amplitude, o alcance e as possibilidades, quer no tocante à Receita, quer no tocante à Despesa. Se no sistema orçamentário já existirem receitas previamente destinadas a determinados fins, tornar-se-á patente a desvirtuação sofrida no alcance do planejamento financeiro. “Relativamente à questão de destinar uma renda especial a uma despesa especial” — ensina SHIRRAS — “o princípio geral que cumpre seguir é o de custear as despesas com as receitas gerais, e não reservar uma fonte determinada para um item especial de despesa” (16).

A afetação de rendas a determinados fins, ou melhor, a destinação prévia de certas rendas ao financiamento de certas despesas, adultera o objetivo essencial do princípio da universalidade, embora essas receitas e despesas figurem no orçamento. Assim, todo sistema orçamentário que consagre o princípio da universalidade, coerentemente deve também adotar outro princípio de não menor importância para o orçamento como plano financeiro do trabalho governamental — o da não-afetação de receitas, cujo enunciado será este: “nenhuma receita deve ser destinada exclusivamente ao financiamento de determinado serviço”. Este princípio, se ainda não está legalmente em vigor no sistema orçamentário federal (17), foi em boa hora inscrito na Codificação das Normas Financeiras e Orçamentárias para os Estados e Municípios (art. 13, parágrafo único), aprovada pelo decreto-lei n. 2 416, de 17 de julho de 1940: “A arrecadação constituirá um todo para atender às despesas autorizadas, sendo vedada a sua fragmentação para a criação de fundos especiais”.

(15) J. WILNER SUNDELSON, *Princípios Orçamentários*, tradução de Célia Neves, “Revista do Serviço Público”, maio de 1944.

(16) G. FINDLAY SHIRRAS, *Science of Public Finance*, 3.^a edição, Londres, 1936, Vol. II, pág. 969.

(17) Poder-se-á interpretar o art. 68 da Constituição no sentido de que “todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos” devam ser obrigatoriamente incorporados à receita geral da União. Nesse caso, será lícito dizer que a nossa lei básica também institui o princípio em causa.

A verdade, porém, é que se tem tolerado, em nosso país, essa transgressão parcial da universalidade, julgando-se que o princípio está atendido com a simples inclusão, no orçamento, de um item de receita para o fim específico de custear uma despesa particular. Tal precaução constitui, não resta dúvida, grande conquista, se se quer que o orçamento represente apenas um quadro geral de tôdas as receitas e despesas do governo. Mas o orçamento não é apenas isso; muito ao contrário, reflete ou deve refletir o plano das realizações governamentais para determinado período futuro. E claro está que êsse plano fica diminuído em seu alcance com a existência das chamadas rendas especializadas. A visão panorâmica dos múltiplos encargos governamentais é sacrificada e não se logra situar cada um dêles em perspectiva apropriada, por isto que ficam fragmentados em quotas os meios de que dispõe a administração e certos fins são elevados a uma categoria de invulgar importância, quando é bem certo não mereciam tal realce.

No intuito exclusivo de buscar fundamentação para o que vimos de afirmar, será útil examinar aqui a opinião do acatado financista norte-americano HARLEY LUTZ, ao estudar a universalidade. "Constitui princípio geralmente aceito — ensina êle — que não, deve haver destinação de rendas a fins específicos a ponto de tal política interferir no planejamento universal das necessidades governamentais e dos meios de financiar estas necessidades. Em verdade, afigura-se-nos muito sedutor o argumento de que deveria haver um impôsto especialmente destinado à construção de estradas, escolas ou qualquer outro serviço. É evidente, no entanto, que o produto de um impôsto particular nunca poderá, salvo por pura coincidência, ser a medida adequada dos gastos de qualquer serviço; aliás, se essa norma fôsse geralmente acatada, alguns serviços seriam mantidos na abastança, enquanto outros viveriam na miséria" (18).

Prosseguindo em sua análise do princípio da universalidade, adverte LUTZ que, pelo contrário, tôdas as receitas e tôdas as despesas devem passar pelo

orçamento, no sentido de que as necessidades relativas de todos os serviços sejam ponderadas e consideradas na elaboração do plano financeiro. Se razoavelmente houver quem pretenda que certa fonte de renda só existe para custear dado serviço e unicamente a êle — continua LUTZ — que o orçamento então consigne dotações iguais à estimativa da receita.

A concepção moderna de orçamento como plano de trabalho governamental traduzido em termos monetários exclui evidentemente o primarismo de reservar-se a importância produzida por qualquer tributo ao custeio de determinado serviço público. É precisamente com o objetivo de facilitar a atribuição de justa importância em dinheiro a cada item do plano de trabalho que se impõe a consideração dos recursos financeiros disponíveis como um todo único. Talvez seja por isto que, modernamente, o princípio da universalidade importa muito mais à técnica de elaboração orçamentária do que à consecução de um autêntico controle externo da administração.

No que concerne à técnica orçamentária, o objetivo essencial do princípio da universalidade é, pois, possibilitar o planejamento compreensivo dos trabalhos governamentais. Nesse planejamento, a receita deveria ser considerada como um fundo geral, isto é, sem destinação prévia de qualquer das suas parcelas a fins especiais.

*

* *

Isto pôsto, pensamos que a destinação especial de receita a fins específicos desfigura a universalidade em seu objetivo essencial, que seria o de ampliar o alcance do planejamento financeiro. O princípio da não-afetação de rendas, dêsse modo, completaria o da universalidade.

Outro princípio que vem completar o da universalidade é o da exclusividade, o "minor postulate" de SUNDELSON, que no Brasil se acha elevado, desde 1926, à categoria de preceito constitucional. Se a universalidade exige a congregação de todo o material financeiro no quadro orçamentário, a exclusividade recomenda que todo o material não financeiro seja excluído do orçamento.

(18) HARLEY L. LUTZ, *Public Finance*, 3.^a edição, New York-Londres, 1936, pág. 877.

Revisão do regime de Previdência dos servidores do Estado

JOSÉ AUGUSTO SEABRA

Procurador do M.T.I.C. e Diretor de
Previdência do I. P. A. S. E.

- SUMÁRIO: 1. A realidade sobre as pensões do IPASE.
2. O seguro facultativo de suplementação.
3. Novo censo geral dos servidores do Estado.
4. Consulta ampla aos contribuintes.
5. Síntese do regime em vigor.
6. Extensão do âmbito do censo.
7. Uma sugestão — garantia de mínimos.
8. Um reparo — desigualdade de tratamento a ser considerada.

EM trabalho publicado na “Revista do Serviço Público” de maio de 1944, sob o título “A previdência dos Servidores do Estado”, tive ocasião de fazer a defesa do regime de “benefícios de família”, instituído pelo D.L. n.º 3 347, de 12-6-941, mostrando que êle sendo superior ao de “pecúlios obrigatórios”, que o precedera, não perdia em confronto com o seguro social dos empregados particulares.

1 — A REALIDADE SOBRE AS PENSÕES DO IPASE

Confirmando plenamente a minha referida explanação sobre o seguro social do IPASE, o relatório da Presidência do Instituto relativo ao exercício de 1944, já em mãos do Conselho Fiscal, apresenta a seguinte exposição a respeito das pensões em vigor:

“Analisando o Relatório de 1943, houve quem criticasse, em parecer oficial, o plano de benefícios do IPASE, baseando-se, para isso, em um quadro análogo ao de fls. 31. Confundiu o parecer, porém, as quotas individuais de beneficiários de pensão com o montante das pensões pagas às famílias dos segurados.

Estavam, entretanto, como estão, muito claros os títulos desse quadro, para não permitir, razoavelmente, qual-

quer confusão. A distinção que há entre os dois elementos põe, ao contrário, em evidência o erro do crítico em considerar as “quotas por beneficiário” como “pensão total correspondente à família de cada segurado falecido”.

Desprezando, ademais, os complementos constituídos pelas chamadas “pensões de conversão”, bem como tôda a parte do Relatório em que está largamente explicada a criação dos “mínimos” para as pensões, ateve-se, ainda, o referido parecer aos valores das “quotas de cada beneficiário” antes da aplicação desses acréscimos.

Com essa dupla deformação dos elementos numéricos constantes do Relatório de 1943, pôde o parecer chegar à conclusão propícia para um apêlo contra uma imaginária inferioridade do regime de previdência dos servidores do Estado em face da proteção dada, em geral, aos trabalhadores particulares.

Tal apêlo, entretanto, esqueceu-se o parecer de confessá-lo, veio fora de tempo, quando já não existe aquela pretendida inferioridade, e quando já estaria, de há muito, precedido pela ação da própria administração do IPASE, ação que remonta à exposição de motivos do Decreto-lei n.º 3.768, de 28 de outubro de 1941, e consta de numerosas publicações, já se havendo consolidado sob o lema de “princípio de não inferioridade”.

As quotas individuais de pensões já concedidas, até dezembro de 1943, como parte de “regime de benefícios de família” instituído pelo Decreto-lei n.º 3.347, de 12-6-41, sem qualquer acréscimo a título de “pensão de conversão” ou de “mínimo”, assim se discrimina:

CLASSE	VITALÍCIAS	TEMPORÁRIAS	TOTAL DA CLASSE	TOTAL ACUMULADO	% DA CLASSE	% ACUMULADA
Até..... Cr\$ 50,00	412	3 564	3 976	3 976	65,4	65,4
Cr\$ 50,10 a Cr\$ 100,00	851	469	1 320	5 296	21,7	87,1
Cr\$ 100,10 a Cr\$ 200,00	571	101	672	5 968	11,0	98,1
Cr\$ 200,10 a Cr\$ 300,00	19	1	20	5 988	0,3	98,4
Acima de.... Cr\$ 300,00	82	18	100	6 088	1,6	100,0
TOTAL.....	1 935	4 153	6 088	—	100,0	—

Grupadas essas quotas individuais por famílias de beneficiários, seja, totalizadas as quotas de pensões que cada segurado falecido deixou, temos a distribuição seguinte :

CLASSE	TOTAL DA CLASSE	TOTAL ACUMULADO	% DA CLASSE	% ACUMULADA
Até..... Cr\$ 50,00	312	312	14,6	14,6
Cr\$ 50,10 a 100,00	625	937	29,3	43,9
Cr\$ 100,10 a 150,00	457	1 394	21,4	65,3
Cr\$ 150,10 a 200,00	241	1 635	11,3	76,6
Cr\$ 200,10 a 300,00	253	1 888	11,8	88,4
Cr\$ 300,10 a 400,00	129	2 017	6,0	94,4
Cr\$ 400,10 a 500,00	49	2 066	2,3	96,7
Cr\$ 500,10 a 700,00	40	2 106	1,9	98,6
Cr\$ 700,10 a 1 000,00	11	2 120	0,6	99,2
Acima de..... 1 000,00	16	2 136	0,8	100,0
TOTAL.....	2 136	—	100,0	—

A impressão de modicidade das pensões, que ainda se tem com o quadro supra, retifica-se em face dos elementos a seguir apresentados. É que a massa em causa se constitui principalmente de antigos segurados do anterior regime de "pecúlios", inscritos no novo regime de pensões com a idade que contavam em agosto de 1941. Com essa idade inicial, geralmente avançada, as pensões do novo regime são naturalmente módicas. Entretanto, tratando-se de antigos segurados, não se pode esquecer a função complementar dos "pecúlios obrigatórios", conforme está amplamente exposto na publicação sobre "O Seguro Social do IPASE", anexa ao presente Relatório. Considerada, assim, a melhoria decorrente da conversão em pensão dos antigos pecúlios obrigatórios, ou seu valor saldado, segundo determina a lei, a distribuição percentual constante do quadro anterior passará a ser a seguinte, conforme se verificou com a massa em que ocorreu a aludida conversão :

CLASSE DA PENSÃO	% DA CLASSE	% ACUMULADA
Até..... Cr\$ 50,00	0,8	0,8
Cr\$ 50,10 a 100,00	13,0	13,8
Cr\$ 100,10 a 150,00	20,5	34,3
Cr\$ 150,10 a 200,00	16,6	50,9
Cr\$ 200,10 a 300,00	20,1	71,0
Cr\$ 300,10 a 400,00	12,3	83,3
Cr\$ 400,10 a 500,00	4,9	88,2
Cr\$ 500,10 a 600,00	4,5	92,7
Cr\$ 600,10 a 700,00	3,3	96,0
Cr\$ 700,10 a 800,00	1,2	97,2
Cr\$ 800,10 a 900,00	0,7	97,9
Cr\$ 900,10 a 1 000,00	0,7	98,6
Acima de..... 1 000,00	1,4	100,0
TOTAL.....	100,0	—

Esses resultados, como toda apuração estatística, exigem uma análise compreensiva. Sejam precisos nessa análise. Embora a massa, que foi objeto dessa última apuração, seja constituída apenas dos enquadrados no novo regime de benefícios de família que tiveram o acréscimo das chamadas "pensões de conversão", podemos considerar a sua distribuição como índices da situação geral. Isto porque aqueles que não estão compreendidos nessa apuração :

- a) ou eram também titulares de pecúlios obrigatórios, e optaram pelo seu pagamento sem a conversão em pensão (O.F.P.), de acordo com o art. 14 do Decreto-lei n.º 3 347, caso em que não afetam a distribuição, pois, para este efeito, a

importância paga sob a forma de pecúlio se deve computar como se houvesse sido convertida em pensão; ou não eram titulares de pecúlio obrigatório e, nesta hipótese :

- b) ou eram servidores do Estado antes de agosto de 1941, e, neste caso, não contribuindo para o pecúlio obrigatório, estavam fora da lei e não podem ser levados em conta para a análise do novo regime; ou não eram ainda servidores do Estado e, nesta última hipótese :
- c) ou entraram para o serviço público depois de agosto de 1941 com idade avançada, constituindo uma exceção, caso em que, se contribuía anteriormente para outra instituição de previdência social, têm o acréscimo de benefícios correspondente às reservas transferidas pela mesma instituição, e se não contribuía para instituição alguma, representam, então, exceção ainda mais rara, que não pode ser levada em conta ;
- d) ou, finalmente, entraram para o serviço público depois de agosto de 1941 com idade normal, até 35 anos, caso em que as pensões, sendo naturalmente superiores à média verificada na apuração feita (Vide "O Seguro Social do IPASE") só viriam, se incluídas, modificar para melhor aqueles resultados.

Espelhando, assim, a situação geral, demonstra o quadro supra que, mesmo sem se levar em conta os acréscimos decorrentes da instituição dos "mínimos", os segurados do IPASE, já falecidos na constância do atual "regime de benefícios de família", deixaram pensões que podem ser classificadas em 50 % inferiores a Cr\$ 200,00 e 50 % superiores, havendo mais de 35% entre Cr\$ 200,10 e Cr\$ 500,00 e mais de 10 % entre Cr\$ 500,10 e Cr\$ 1.000,00, além de várias de mais de Cr\$ 1.000,00. Note-se que se é verdade que 50 % das pensões são de Cr\$ 200,00 ou menos, é verdade também que os salários-base dos segurados falecidos eram em mais de 50 % inferiores a Cr\$ 600,00, como se vê pelo quadro seguinte :

CLASSE	TOTAL DA CLASSE	% DA CLASSE	TOTAL ACUMULADO	% ACUMULADA
Até..... Cr\$ 100,00	24	1,00	24	1,00
Cr\$ 101,00 a 150,00	44	1,84	68	2,84
Cr\$ 151,00 a 200,00	65	2,71	133	5,55
Cr\$ 201,00 a 250,00	112	4,68	245	10,23
Cr\$ 251,00 a 300,00	144	6,01	389	16,24
Cr\$ 301,00 a 350,00	152	6,35	541	22,59
Cr\$ 351,00 a 400,00	214	8,94	755	31,53
Cr\$ 401,00 a 450,00	135	5,64	890	37,17
Cr\$ 451,00 a 500,00	232	9,69	1 122	46,86
Cr\$ 501,00 a 600,00	307	12,82	1 429	59,68
Cr\$ 601,00 a 700,00	217	9,06	1 646	68,74
Cr\$ 701,00 a 800,00	77	3,22	1 723	71,96
Cr\$ 801,00 a 900,00	162	6,76	1 885	78,72
Cr\$ 901,00 a 1 000,00	50	2,09	1 935	80,81
Cr\$ 1 001,00 a 1 100,00	124	5,18	2 059	85,99
Cr\$ 1 101,00 a 1 200,00	34	1,42	2 093	87,41
Cr\$ 1 201,00 a 1 300,00	59	2,46	2 152	89,87
Cr\$ 1 301,00 a 1 400,00	12	0,50	2 164	90,37
Cr\$ 1 401,00 a 1 500,00	55	2,30	2 219	92,67
Acima de..... 1 500,00	176	7,33	2 395	100,00

Verifica-se, pois, que quem considerar módicas as pensões concedidas pelo IPASE terá de reconhecer que essa modi-

cidade decorre mais do nível dos salários do que do plano de benefícios, pois, em média, as pensões vêm representando mais de um terço, seguramente 35 % do último salário-base do segurado, o que não é excedido pela generalidade das Instituições autárquicas de seguro social. Está, assim, confirmada, objetivamente, a demonstração feita, em tese, em 1943, pelo Diretor do Departamento de Previdência, Dr. José Augusto Seabra, constante do Capítulo III da publicação "O Seguro Social do IPASE", anexa a este Relatório. Note-se que não foram ainda levados em conta os acréscimos de pensões concedidos a título de "mínimos".

Não vemos, em face do exposto, como pode alguém declarar, sumariamente, em relação ao plano de benefícios do IPASE, que a lei está errada. O que é possível dizer-se, e a própria Administração do IPASE o tem dito sem alarde, segundo demonstram seus Relatórios, é que a lei é suscetível de algumas alterações para melhor.

Não só o tem dito a Administração do IPASE, como tem diligenciado no sentido de alcançar melhorias para o plano de benefícios em vigor, bastando referirmo-nos aqui, para exemplificar, à iniciativa de um Censo Geral dos Servidores do Estado e à resolução de conceder acréscimos de pensões, para assegurar os mínimos que a lei não previu. Tais acréscimos, que já foram abonados em 1943 e 1944, de acordo com a informação constante do relatório relativo ao exercício de 1943, também serão pagos neste ano, depois de aprovado o balanço a que se refere o presente relatório.

Com a incorporação dos acréscimos de pensões decorrentes do estabelecimento do mínimo individual de Cr\$ 50,00 e do mínimo familiar de Cr\$ 150,00, a distribuição das pensões já concedidas pelo IPASE, apresentada no item supra, passa a ser a seguinte :

CLASSE DA PENSÃO			% DA CLASSE	% ACUMULADA
Cr\$ 150,00 a	200,00.....		22,7	22,7
Cr\$ 200,10 a	300,00.....		33,6	56,3
Cr\$ 300,10 a	400,00.....		17,3	73,6
Cr\$ 400,10 a	500,00.....		11,4	85,0
Cr\$ 500,10 a	600,00.....		6,8	91,8
Cr\$ 600,10 a	700,00.....		3,5	95,3
Cr\$ 700,10 a	800,00.....		1,6	96,9
Cr\$ 800,10 a	900,00.....		1,0	97,9
Cr\$ 900,10 a	1 000,00.....		0,7	98,6
Acima de.....	1 000,00.....		1,4	100,0
TOTAL.....			100,0	—

Por essa apuração final, das pensões concedidas de acordo com o Decreto-lei n.º 3 347, de 12-6-41, com o acréscimo das chamadas "pensões de conversão" e com os aumentos provenientes da garantia de "mínimos", verifica-se que os beneficiários do IPASE, habilitados até 31 de dezembro de 1944, percebem pensões mensais que, por segurados, assim se distribuem :

- nenhuma é inferior a Cr\$ 150,00 ;
- só 22,7 % são de Cr\$ 200,00 ou menos ;
- 62,3 % estão entre Cr\$ 200,10 e Cr\$ 500,00 ;
- 13,6 % estão entre Cr\$ 500,10 e Cr\$ 1.000,00 ;
- 1,4 % excede de Cr\$ 1.000,00.

Esse montante das pensões parece-nos bem diferente daqueles que a crítica desprevenida, ou tendenciosa, atribuiu aos benefícios do IPASE, restando-nos, porém, a convicção de que os críticos de ânimo realmente construtivo, em face dos novos elementos que ora oferecemos, hão de fazer revisão de seus conceitos.

2 — O SEGURO FACULTATIVO DE SUPLEMENTAÇÃO

Em outro artigo publicado na "Revista do Serviço Público", de setembro de 1944, apresentei "O Seguro Facultativo como suplemento da previdência social", concluindo pela demonstração de que há "em pleno funcionamento no IPASE, uma organização de seguros facultativos, especialmente aparelhada para atender ao funcionalismo, notadamente àqueles que desejarem "enfrentar necessidades anormais" ou "manter padrões de conforto acima do nível de subsistência", na expressão de William Beveridge".

3— NOVO CENSO GERAL DOS SERVIDORES DO ESTADO

As duas referidas explanações em defesa do vigente regime de previdência dos servidores do Estado, por mim feitas na "Revista do Serviço Público", não excluíram a minha afirmação de que esse regime é suscetível de melhoria, nem me prejudicaram a iniciativa de uma completa revisão, tecnicamente orientada.

Objetivando essa revisão, fiz, em 21-7-44, a seguinte exposição ao Presidente do IPASE ("Diário Oficial" de 3-8-44) :

"O Conselho Diretor do IPASE, de acordo com a proposta desta Diretoria aprovada por essa Presidência, já resolveu que se elevasse para Cr\$ 50,00 a pensão mensal mínima de cada beneficiário, com a única restrição de não ultrapassar a soma das pensões a 100 % do último salário do segurado falecido.

Esse considerável aumento das pensões concedidas pelo IPASE, nos termos das Instruções n.º 44-43, de 3 de novembro de 1943, já está sendo pago a todos os beneficiários cuja habilitação se iniciou durante os exercícios de 1941 e 1942.

Não foi ainda iniciado o pagamento dos acréscimos das requeridas em 1943, porque, tendo a despesa de correr à conta dos resultados desse exercício, só depois de aprovado pelo Sr. Ministro o balanço correspondente poderá ser concedido esse aumento de benefícios. Dessa mesma aprovação depende, igualmente, a concessão dos novos aumentos resolvidos pelo Conselho Diretor, assaz avultados, em seu conjunto, e decorrentes do estabelecimento do mínimo familiar de Cr\$ 150,00 para as pensões deixadas pelo segu-

rado, ainda que haja sido dessa importância o seu salário de contribuição, e da fixação do princípio de se conceder aos filhos do segurado que não deixa pensão vitalícia uma pensão temporária adicional, de montante equivalente.

Esses acréscimos de benefícios, não obstante seu elevado alcance social, têm o inconveniente de depender, por força de lei, da aprovação ministerial para o balanço do IPASE, aprovação essa que, como se tem verificado, demanda longo tempo, acarretando atraso de mais de seis meses no início dos pagamentos.

Por outro lado, esses aumentos, restritos que são à força do "fundo especial destinado à melhoria dos benefícios concedidos no seguro social", nos termos do art. 47, alínea a, do D.L. 2 865, de 12-12-1940, não podem ter a generalidade que seria de desejar, nem podem envolver alteração do regime de beneficiários estabelecido pelo D. L. 3 347, de 12-6-41.

Para se tornar a concessão daqueles aumentos independente dos resultados de balanço e da aprovação deste, e para se alcançar qualquer melhoria de caráter mais geral, ter-se-á de cogitar de uma reforma de disposições do citado D.L. 3 347. A esse respeito, tive ocasião de declarar em uma das preleções constantes da publicação oficial sobre "O Seguro Social do IPASE":

"Só uma nova apuração técnica poderá permitir qualquer revisão, corrigindo desvios que acaso se tenham verificado na composição ou no comportamento da massa dos servidores do Estado. Essa revisão é prevista em todos os regimes de previdência social, recomendando-se, em regra, de cinco em cinco anos. No IPASE o recenseamento originário data de 1938, mas a lei que nêlé se baseou só começou a vigorar em 1941. Não obstante, em 1944 deveremos realizar outro censo geral, para efeito da aludida revisão e exame da possibilidade de alguma melhoria no plano de benefícios".

A iniciativa dessa revisão foi sustada, até aqui, pela expectativa da breve promulgação do plano único compreendido na lei orgânica da previdência social, como consta do ofício dirigido ao Exmo. Sr. Ministro do Trabalho em 21-5-43, a que se faz referência na aludida publicação oficial (3). Nesse ofício foi declarado pelo IPASE:

"De fato, parece que, imediatamente após a promulgação da referida lei orgânica da previdência social, deverá ser examinada a possibilidade de assemeilhação das normas do Decreto-lei n.º 3 347, atendidas as peculiaridades da classe dos servidores do Estado, dentro do ponto de vista de que estes não poderão ficar em situação inferior".

Todavia, não tendo sido ainda promulgada a aludida lei orgânica da previdência social e urgindo a revisão prometida, para 1944, na mencionada publicação oficial do IPASE, para "exame da possibilidade de alguma melhoria no plano de benefícios", penso que se deve dar imediato início aos trabalhos dessa "nova apuração técnica".

Nesse sentido sugiro seja o Chefe da Divisão Atuarial do IPASE encarregado de elaborar os questionários para o novo censo geral da massa dos servidores do Estado, incumbindo-se o Chefe da Divisão de Pensões e Contribuições de se articular com a Divisão própria do DASP, para o fim de se realizar o serviço de distribuição e recolhimento dos mesmos questionários, com a urgência possível, por intermédio das repartições pagadoras dos diferentes Ministérios".

4 — CONSULTA AMPLA AOS CONTRIBUINTE

Em 17-10-44, sugeri uma ampla consulta à classe dos servidores do Estado, nestes termos (*Diário Oficial* de 31-10-44):

"Em aditamento à exposição desta Diretoria, de 20-7-44, sobre a realização do Censo Geral dos Servidores do Estado em 1944, aprovada por essa Presidência e pelo Conselho Diretor (*Diário Oficial* de 3-8-44), e em cumprimento às Instruções 40-44, de 24-7-44, que determinaram as providências necessárias para a execução do referido censo, tenho a honra de submeter à vossa aprovação o projeto de questionário elaborado pelo chefe da D.P.A. (Divisão Atuarial), com a colaboração do chefe da D.P.C. (Divisão de Pensões e Contribuições), deste Departamento.

Esse questionário, por se destinar a ser entregue a todos os servidores do Estado, permanecendo em poder de cada um durante o período de um mês, constitui, a meu ver, um excelente instrumento para receber e veicular ao Governo, por intermédio do IPASE, os reparos ou reclamações que ocorram sobre o atual regime de seguro social, bem como as sugestões que os interessados julgarem oportunas, dentro do espírito construtivo que, por certo, a todos animará.

Para esse fim, parece-me conveniente acrescentar ao questionário propriamente dito, uma folha especial, facilmente destacável, de forma a permitir que, simultaneamente com a apuração técnica do censo, sejam classificados, apurados e apreciados, para julgamento do Governo, os reparos e sugestões que forem recebidos, cujos originais serão encadernados separadamente, constituindo a mais preciosa documentação sobre a matéria.

Sobrecarregando-se, embora, o trabalho de classificação e apuração, não se deverá, a meu ver, constranger ou dirigir, por meio de "quesitos", essa manifestação da classe dos servidores do Estado. Ficarão estes com a iniciativa e a liberdade de formular seus reparos e sugestões pela forma, ou sob o aspecto, que mais lhes interessar. Ter-se-á, assim, em lugar de simples inquérito, um irrestrito pronunciamento.

Para que esse pronunciamento, entretanto, não fique prejudicado por falta de elementos informativos, parece-me conveniente, isto sim, oferecer aos declarantes uma síntese das características gerais do regime atual, com indicação das fontes em que poderão ser encontrados elementos mais desenvolvidos, para o completo esclarecimento dos interessados. Com a exposição sintética do regime atual, ter-se-á oportunidade de divulgar algumas noções básicas e distintivas, que ainda não são correntes mesmo entre

peças familiarizadas com os problemas da previdência social. Será oportuno, também, fixar-se o que já foi feito a favor do seguro social dos servidores do Estado, com a colaboração da atual administração do IPASE, e o que, nesse sentido, está sendo objeto de estudos no presente momento.

Nesse propósito, tenho a honra de submeter à vossa aprovação, não só o modelo do questionário para o Censo, propriamente dito, mas, especialmente, a parte intitulada "Reparos e Sugestões do Declarante", com a exposição esclarecedora que preparei sob a epígrafe "Oportunidade e objetivos desse pronunciamento promovido pelo IPASE".

5 — SÍNTESE DO REGIME EM VIGOR

Este é o texto que precederá a parte do questionário, para o censo geral dos servidores do Estado, destinada a receber os reparos e sugestões do declarante, de acordo com a exposição supra (*Diário Oficial* de 31-10-44, fls. 18.688) :

"O atual regime de benefícios de família, instituído pelo Decreto-lei n.º 3 347, de 12-6-41, se baseia em apuração técnica realizada pela Comissão Organizadora do IPASE. Assim, a revisão desse regime, em razão de suas características, só se poderia fazer mediante nova apuração. A este respeito, já em setembro de 1943, esclarecia o Diretor do Departamento de Previdência do IPASE: "Essa revisão é prevista em todos os regimes de previdência social, recomendando-se, em regra, de cinco em cinco anos. No IPASE, o recenseamento originário data de 1933, mas a lei que nele se baseou só começou a vigorar em 1941. Não obstante, em 1944 deveremos realizar outro censo geral, para efeito da aludida revisão e exame da possibilidade de alguma melhoria no plano de benefícios" (Vide explanação feita em 6-9-43 — D. O. de 29-3-44).

Com esse objetivo, o censo geral que ora se realiza, oferece uma oportunidade excepcional para que o declarante apresente os reparos e sugestões que considerar oportunos, admitindo uma próxima reforma do plano em vigor, com eventual alteração da taxa de contribuição, ou da forma de custeio, do montante e das modalidades de benefícios, bem como da definição de beneficiários.

Esses reparos e sugestões, que poderão ser feitos no espaço adiante reservado, serão, sem dúvida, tanto mais proveitosos, em sua finalidade orientadora, quanto mais o declarante tiver em vista as características do regime atual. Tais características, que podem ser objeto dos reparos e sugestões do declarante, se resumem no princípio de não inferioridade, na peculiaridade do custeio, no requisito de equilíbrio técnico e em modalidades de benefícios a sistematizar.

Princípio de não inferioridade

Durante dez anos, desde o fechamento do Montepio Civil até 1926, os novos funcionários civis da União ficaram inteiramente desamparados de qualquer regime de seguro para o caso de morte. De 1927 até julho de 1941, vigorou

o regime de "pecúlios obrigatórios", o qual, entretanto, "não se ajustava ao conceito da previdência social" e ainda "contrastava desfavoravelmente com a proteção legal proporcionada aos empregados das empresas particulares" (Vide exposição de motivos do D.L. 3 347, de 12-6-41 — D. O. de 18-6-41). Aquêlê contraste desfavorável, a que aludira o Sr. Ministro do Trabalho, ainda perdurou em relação ao pessoal extranumerário, que só em outubro de 1941 veio a ter, assegurado em lei, o direito à aposentadoria. Nesse sentido, "a atual administração do IPASE, empenhada na solução do problema, entrou em contato direto com o Sr. Ministro da Fazenda e obteve de Sua Excelência opinião favorável" (Vide exposição de motivos do D. L. 3 768, de 28-10-41, item 10 — D. O. de 31-10-41). Desde então se consolidou o princípio de que a previdência dos servidores do Estado não pode ser inferior à instituída para os trabalhadores das empresas particulares, princípio esse que hoje corresponde a um *minimum* irrecusável aos referidos servidores. Coerentemente com esse mesmo princípio, já se demonstrou amplamente que o atual regime de "benefícios de família", sendo muito superior ao primitivo regime de pecúlios obrigatórios, não perde em qualquer confronto que seja feito, ponderadamente, com os demais regimes de previdência social, realizados pelas diferentes instituições autárquicas, como os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões; e, em relação ao chamado "plano único", compreendido no projeto de lei orgânica da previdência social, já declarou a atual administração do IPASE, em 21-5-43, que, "imediatamente após a promulgação da referida lei orgânica da previdência social, deverá ser examinada a possibilidade de assembléa das normas do Decreto-lei 3 347, atendidas as peculiaridades da classe dos servidores do Estado, dentro do ponto de vista de que estes não poderão ficar em situação inferior" (Vide as publicações "O Seguro Social do IPASE", no D. O. de 19-3-44, e "A previdência do Servidor do Estado", na *Revista do Serviço Público*, de maio de 1944, ou em separatas à disposição dos interessados).

Peculiaridade do custeio

A previdência do servidor do Estado se distingue da dos empregados em empresas particulares por não obedecer ao sistema de custeio por meio de contribuição triplíce — a dos empregados, a dos empregadores e a do Estado. No caso, cabe ao servidor, especificadamente, o custeio do seguro por morte — os chamados "benefícios de família", ao passo que o Estado assume, direta e exclusivamente, o encargo do "seguro-invalidéz", isto é, da aposentadoria. Da mesma forma que a aposentadoria, custeia também o Estado, diretamente, o que nos diversos Institutos e Caixas se denomina "seguro-doença", ou "auxílio-enfermidade", correspondendo a isso, com vantagem, a licença para tratamento de saúde, que é concedida ao servidor do Estado.

Requisito de equilíbrio técnico

Em face da referida peculiaridade do custeio, a única parte da previdência do servidor do Estado que se baseia em contribuição, a cargo do servidor, é o seguro para o caso de morte. Para esta modalidade de previdência, é

antigo o requisito de equilíbrio técnico entre a contribuição e o benefício. Em nome desse equilíbrio técnico, aliás, é que o Congresso Nacional resolveu, em 1910, encerrar o regime do antigo Montepio Civil. Impondo, ainda, esse mesmo requisito de equilíbrio técnico, coube também ao Congresso Nacional, já em 1918, recomendar a forma autárquica para o regime de seguro para o caso de morte do servidor do Estado, autorizando o Governo "a organizar a reforma dos montepios civil e militar, criando um novo Instituto, com personalidade jurídica e gestão autônoma, que assuma a responsabilidade das pensões atuais" (Lei n.º 3454, de 6 de janeiro de 1918). Sem ter alcançado, ainda, a amplitude por essa lei preconizada, o certo é que, desde então, o requisito de equilíbrio técnico vem sendo observado em relação aos servidores civis da União, de um modo geral. A esse requisito obedeceu o primitivo regime de pecúlio, e a ele se submete o atual, de "benefícios de família".

Modalidades de benefícios a sistematizar

Sem prejuízo do requisito de equilíbrio técnico, justificase, por se tratar de seguro social, uma limitação para o máximo das contribuições, impondo-se, por outro lado, o estabelecimento de um mínimo para o benefício. Para assegurar esse mínimo, aos servidores de pequeno salário, que de outra forma não poderiam alcançá-lo, concorria a União, no antigo regime de pecúlio, com um terço dos prêmios correspondentes. No regime atual esse mínimo vem sendo assegurado por meio de pensões suplementares, por iniciativa da Administração do IPASE e por conta de fundos especiais (Instruções ns. 44-43 e 48-44 — D. O. de 24-12-43 e 15-9-44). Todavia, não está ainda o mínimo, para as futuras pensões, garantido por lei, de forma a não ficar na dependência dos resultados de cada exercício.

Igualmente, não está ainda regulada a assistência médica, para os servidores do Estado, como também não o está para a quase totalidade dos empregados em empresas particulares. Não existe mesmo qualquer contribuição prevista em lei, para esse fim. Por enquanto só há, neste sentido, as dotações já aplicadas na construção do "Hospital dos Servidores do Estado"; a futura aplicação, para fins de assistência aos servidores do Estado, de uma parte do produto do recente aumento da taxa de Educação e Saúde (D. L. 6 694, de 14-7-44); bem como a assistência especial para tuberculosos e os serviços de ambulatório, de laboratório e de Raios X, além dos de alimentação, prestados por iniciativa da Administração do IPASE, por conta de fundos especiais restritos (Instruções 31-43 — D. O. de 28-4-44).

Também não está, ainda, corporificada em lei a proteção suplementar devida à família dos servidores vitimados por acidente do trabalho, ou por motivo de serviço. Só está coberto, neste particular, e até certo ponto, o risco de incapacidade permanente, pela majoração do provento de aposentadoria. E os casos de morte, já verificados, vêm sendo atendidos por meio de pensões especiais, concedidas à conta do Tesouro, com base em pronunciamento do DASP.

Assim, a instituição de um mínimo para as pensões, a assistência médica e a indenização para os casos de acidente do Trabalho, ou lesões por motivos de serviço, constituem modalidade de benefícios a sistematizar, em regulamentação

geral e ampla, o que, presentemente, está sendo objeto de estudos por parte do Governo, com a colaboração do IPASE, dentro do princípio de não inferioridade, já referido.

6 — EXTENSÃO DO ÂMBITO DO CENSO

A extensão do âmbito do censo a todas as classes de servidores do Estado, inclusive a dos Militares, foi por mim proposta em ofício de 26-10-44, do seguinte teor (*Diário Oficial* de 30-10-44):

"De acordo com as Instruções n.º 40-44, que mandaram promover o Censo Geral dos Servidores do Estado, nos termos da sugestão desta Diretoria, de 20-7-44 (D. O. de 3-8-44), bem como em cumprimento ao despacho dessa Presidência na exposição que apresentei em 17-10-44, tenho a honra de submeter à vossa aprovação o projeto de expediente a ser feito ao DASP, no sentido de se alcançar a oficialização do referido Censo.

Nesse expediente, parece-me oportuno esclarecer que o Censo ora promovido tem âmbito restrito, visando especialmente a revisão do regime de seguro social do servidor do Estado, consubstanciado no Decreto-lei n. 3 347, de 12-6-41, e valendo, também, como atualização cadastral e revisão do serviço de implantação do número de matrícula dos funcionários e extranumerários.

Esses objetivos iniciais já foram ampliados, entretanto, com a iniciativa para um pronunciamento da classe dos servidores do Estado a respeito de seu seguro social, sob a forma de "reparos e sugestões", de acordo com a proposta desta Diretoria, de 17 do corrente.

Maiores objetivos, sem dúvida, poderão ainda ser alcançados com o censo, se o Governo quiser aproveitar o aparelhamento e a iniciativa do IPASE, estendendo-lhe o âmbito a todos os servidores do Estado, compreendidos, genericamente, segundo a doutrina, todos os que percebam estipêndio, de qualquer natureza, dos cofres públicos, a saber:

- a) os servidores — membros dos Poderes Executivo e Judiciário (não se aludindo ao Legislativo por não estar constituído presentemente);
- b) os servidores civis — do Executivo, do Judiciário e do Legislativo, com exclusão do pessoal para obras;
- c) os servidores militares, de terra, mar e ar, com exclusão das praças de pré;
- d) os servidores territoriais, estaduais e municipais, de qualquer das citadas categorias, dos Territórios, dos Estados e dos municípios;
- e) os servidores paraestatais;
- f) os servidores inativos, de qualquer das categorias compreendidas nas alíneas anteriores.

Essa ampliação do âmbito do Censo terá o mérito de representar um levantamento geral dos servidores do Estado, de sorte a ficar o Governo aparelhado com um completo cadastro, sem lacunas, como a que foi reconhecida pelo DASP, quando, ao estudar o "reajustamento dos vencimentos e salários do pessoal civil e do pessoal militar", se viu a braços com a "ausência de dados sobre a situação

de família dos militares" (Exposição de Motivos n.º 3 474, de 8-11-43). Por outro lado, passaria o Governo a dispor de elementos para conhecer tècnicamente, e pela primeira vez na história administrativa do Brasil, o encargo que a União acaso já assume em decorrência dos benefícios assegurados pelos montepios civil e militar, e aquêles que a ela ainda poderia caber na hipótese de se orientar no sentido de uma melhoria do seguro social dos seus servidores, mediante um tratamento equitativo para todos que, neste ou naquele setor, põem a sua atividade normal a serviço direto da Pátria, expondo-se aos riscos funcionais, com a abnegação e o altruísmo que representam os requisitos comuns dos servidores do Estado.

Esse desenvolvimento do Censo, entretanto, dependerá, a meu ver, da expedição de um decreto-lei que o determine e que autorize o IPASE a custeá-lo, uma vez que o acréscimo de despesa será considerável e os seus objetivos transcendem do âmbito dos interesses próprios d'este Instituto, para atender a conveniências de caráter nacional".

7 — UMA SUGESTÃO — GARANTIA DE MÍNIMOS

As iniciativas do censo geral, da consulta à classe dos servidores do Estado e da extensão do censo aos militares, acima expostas, foram todas aprovadas pelo Conselho Diretor do IPASE, unanimemente, e submetidas à consideração do DASP, por ofício do Presidente do Instituto, datado de 6-11-44. Enquanto não se conclui essa fase preliminar do Censo, não podem os questionários ser distribuídos e não tem o IPASE oportunidade de receber as sugestões de seus segurados. De minha parte, neste meio tempo, já formulei uma sugestão, sobre matéria que me pareceu de maior urgência, segundo consta do ofício, de 26-2-45, com que apresentei os dados do meu Departamento para o relatório de 1944. São d'esse ofício os trechos seguintes:

"Esses dados falam por si do extraordinário desenvolvimento que tiveram os múltiplos serviços do Departamento de Previdência do IPASE, sob a atual administração, especialmente no exercício de 1944. O ano de 1944, foi, sem dúvida, de notável aperfeiçoamento nos dois setores em que se dicotomiza o Departamento de Previdência, correspondendo plenamente ao "slogan" adotado por esta Diretoria: "Seguro Social — rápido, seguro privado — muito". De fato, no seguro social, por ser obrigatório, o que se requer é rapidez na concessão dos benefícios. Já no seguro privado, por ser facultativo, a eficiência se mede pela produção, pois a rapidez é intrínseca, ocorrendo naturalmente, até mesmo como fator de propaganda.

Não tem havido, realmente, em relação ao seguro social, reclamação dos interessados quanto à demora na concessão dos benefícios, não havendo esta Diretoria recebido qualquer reparo, nesse sentido, dos gerentes das Agências nos Estados, os quais são sempre os primeiros a sentir e a refletir a reações dos beneficiários, quando estes têm motivo de descontentamento. Para este aspecto, aliás, se voltou

especialmente a minha atenção durante as visitas de inspeção que realizei, recentemente, a diversas agências.

Mesmo as antigas reclamações quanto ao montante dos benefícios, que sempre apareceram mais em notas de jornais do que frente aos guichês ou em face de casos concretos, mesmo essas antigas reclamações não se repetiram em 1944, devendo-se este fato, em muito sem dúvida, à ampla divulgação que essa Presidência mandou fazer da minha exposição sob o título "O Seguro Social do IPASE — Explicação do regime em vigor e análise das críticas contra êle formuladas". Aliás, a análise dos elementos que acompanham o presente ofício vem comprovar a exatidão de todas as afirmações constantes dessa publicação, sobre o "regime de benefícios de família" em confronto com os demais regimes de previdência social.

Todavia, muito haverá, ainda, para se melhorar, quer na execução dos serviços d'este Departamento, quer, sobretudo, nas condições legais do nosso seguro social.

Confio em que, nesse sentido, um grande passo iremos dar com o próximo "Censo Geral dos Servidores do Estado", e com os reparos e sugestões que serão recebidos, de acordo com o que foi proposto por esta Diretoria em seus ofícios de 20-7-44, de 17-10-44 e 26-10-44, publicados, respectivamente, no *Diário Oficial* de 3-8-44, 31-10-44 e 30-10-44, iniciativa essa aprovada pelo Conselho Diretor do IPASE e submetida por essa Presidência ao DASP, em expediente de 6 de novembro de 1944.

Na síntese que elaborei, das características do atual regime de previdência dos servidores do Estado, a fim de ser impressa no questionário do próximo "Censo Geral", condensei a matéria sob quatro títulos: "*Princípio de não inferioridade*", "*Peculiaridade do custeio*", "*Requisito de Equilíbrio Técnico*" e "*Modalidades de Benefícios a Sistematizar*" (D.O. de 23-10-44).

Entre as "modalidades de benefícios a sistematizar" se inclui a garantia dos "mínimos" para as pensões. A este propósito, observei na referida síntese:

"Para assegurar êsse mínimo aos servidores de pequeno salário, que de outra formã não poderia alcançá-lo, concorria a União no antigo regime de pecúlio, com um terço dos prêmios correspondentes. No regime atual êsse mínimo vem sendo assegurado por meio de pensões suplementares, por iniciativa da Administração do IPASE e por conta de fundos especiais (Instruções 44-43 e 48-44 — D.O. de 24-12-43 e 15-9-44). Todavia, não está ainda o mínimo, para as futuras pensões, garantido por lei, de forma a não ficar na dependência dos resultados de cada exercício" (D. O. de 23-10-44).

O inconveniente dessa dependência já havia sido focalizado em minha exposição de 20-7-44 (D. O. de 3-8-44), em que observei:

"Esses acréscimos de benefícios, não obstante seu elevado alcance social, têm o inconveniente de depender, por força de lei, da aprovação ministerial para o balanço do IPASE, aprovação essa que, como se tem verificado, demanda longo tempo, acarretando atraso de mais de seis meses no início dos pagamentos".

Para obviar êsse inconveniente, penso que a solução mais racional e mais expedita será a obtenção de uma fórmula mista, pela qual a União não suportaria todo o encargo dos "mínimos", como acontecia no "regime de pecúlios", mas assumiria a responsabilidade da parte que eventualmente excedesse à força do "fundo para melhoria de benefícios" a que se refere o art. 47, alínea a, do D.L. 2 865, de 12-12-40. Com uma disposição legal nessa base, não se precisaria esperar aprovação ministerial para o balanço, nem mesmo a apuração do resultado do exercício; seria possível a incorporação dos acréscimos, a título de mínimo, no próprio ato de concessão das pensões, indo a débito da União apenas o que, na soma dos valores atuais dos acréscimos, não coubesse nos limites do referido "fundo", no encerramento de cada exercício, à semelhança da norma existente, em relação aos pecúlios mínimos, no art. 24 do Decreto n.º 24 563, de 3-7-934".

8— UM REPARO — DESIGUALDADE DE TRATAMENTO A SER CONSIDERADA

Correspondendo, antecipadamente, à iniciativa do IPASE de colhêr reparos e sugestões dos segurados, já apresentei uma primeira sugestão, quanto aos "mínimos". Agora formularei também um primeiro reparo, quanto à desigualdade entre civis e militares.

Aliás, êste é um reparo que a mim mesmo tem sido feito por muitos dos numerosos colegas de serviço público, que a mim se dirigem em virtude da minha atual função de Diretor do Departamento de Previdência do IPASE. Um dos mais eminentes desembargadores da Côrte de Apelação do Distrito Federal, por exemplo, depois de se render à minha demonstração de que as pensões do IPASE não poderiam ser maiores, em consequência do "requisito de equilíbrio técnico", acima exposto, replicou em *ultima ratio*: "Por que êsse "requisito" se impõe para o servidor civil e não para o servidor militar? Por que em nome dêsse "requisito" foi encerrado o montepio civil e não o montepio militar?" Respondi que, a meu ver, o reparo procedia, mas se dirigido ao Estado e não ao IPASE, pois êste, no caso, não era a causa e sim o efeito, efeito da organização autárquica do seguro por morte do servidor civil, alimentado exclusivamente pelas contribuições do próprio segurado.

Mostrei-lhe, então, que em minha preleção sobre "Noções Gerais de Seguro", publicada na "Revista do IRB" de dezembro de 1943, o problema havia sido abordado, nos termos seguintes:

"No Brasil, podemos considerar como exemplo de seguro social do Estado, de custeio impessoal, o *seguro-invalides*,

ou *velhice*, representado pela aposentadoria dos funcionários, dos extranumerários e dos militares (reforma). Um exemplo de *custeio misto*, ou *parcialmente contributivo*, temos no *seguro em caso de morte*, a cargo do antigo montepio civil e do montepio militar. A orientação do Govêrno, neste particular, vem sendo no sentido de continuar com o encargo da aposentadoria, reforma, jubilação, ou que outro nome tenha o risco de inatividade de seus servidores, tendo em vista a maior comodidade que essa forma proporciona à administração. Quanto ao risco de morte, porém, vem se orientando o Govêrno para a forma de *custeio pessoal*, ou *exclusivamente contributivo*, sem ônus para os cofres públicos. Dentro dessa orientação já foi fechado, há muito, o montepio civil. Naturalmente o montepio militar ainda não o foi, igualmente, por se encontrarem confundidos, no caso, dois riscos distintos: o de morte normal e o de acidente do trabalho, compreendendo a morte em consequência do serviço.

Êste último, em regra, é uma responsabilidade do empregador, no caso o Estado, estando o militar, mais do que o civil, exposto a êsse risco. O problema, entretanto, poderá ser bem solucionado desde que se separe o risco de morte normal do risco de acidente do trabalho, com ou sem a morte, e se estabeleçam as indenizações que couberem, por conta do Estado, para *civis e militares*, que se invalidarem ou morrerem em consequência do serviço".

Nessa explicação apresentada para a desigualdade de regimes, admiti que o militar esteja exposto ao risco de morte em serviço mais do que o civil, mas isto em tese, pois em certas classes de civis, pelo menos, êsse risco parece normalmente superior, segundo se tem verificado, como nas classes de agentes de polícia, conservadores de linhas telegráficas, condutores de malas postais e inspetores do fisco no interior. Tantos são os acidentes já verificados, que na "Síntese do Regime em Vigor", acima apresentada, fui levado a incluir, entre as "Modalidades de benefícios e sistematizar", a "indenização para os casos de acidente do trabalho, ou lesões por motivo de serviço", depois de observar:

"Também não está, ainda, corporificada em lei a proteção suplementar devida à família dos servidores vitimados por acidente do trabalho, ou por motivo de serviço. Só está coberto, neste particular, e até certo ponto, o risco de incapacidade permanente, pela majoração do provento de aposentadoria. E os casos de morte, já verificados, vêm sendo atendidos por meio de pensões especiais, concedidas à conta do Tesouro, com base em pronunciamento do DASP".

Concorrendo, dentro das minhas possibilidades, para que se desfça aquela "confusão" a que aludi na preleção de 1943, tive a iniciativa de propor, com a unânime aprovação do Conselho Diretor do IPASE, se estendesse aos militares o próximo

Censo geral dos servidores do Estado, estando explícito no documento acima transcrito, de 26-10-44:

“Por outro lado, passaria o Governo a dispor de elementos para conhecer tècnicamente, e pela primeira vez na história administrativa do Brasil, o encargo que a União acaso já assume em decorrência dos benefícios assegurados pelos montepios civil e militar, e aquêle que a ela ainda poderia caber na hipótese de se orientar no sentido de uma melhoria do seguro social dos seus servidores, *mediante um tratamento equitativo*, para todos que, neste ou naquele setor, põem a sua atividade normal a serviço direto da Pátria expondo-se aos riscos funcionais, com a abnegação e o altruísmo que representam os requisitos comuns dos servidores do Estado”.

Esse *tratamento equitativo* para civis e militares, por mim assim preconizado com a unânime aprovação do Conselho Diretor do IPASE, atende à velha determinação do Congresso Nacional, que, pela Lei n.º 3.454, de 6 de janeiro de 1918, autorizou o Governo “a organizar a reforma dos *montepios civil e militar*, criando um novo Instituto”.

De mais longe vem ainda a recomendação de um *tratamento equitativo* para civis e militares, no que concerne às pensões para o caso de morte. Vem de Ruy Barbosa, o maior estadista brasileiro de todos os tempos, primeiro Ministro da Fazenda da República. Vem de quem, em seu relatório de janeiro de 1891, reconheceu que não podiam ser negados direitos especiais aos militares, nos termos seguintes :

“As origens militares da revolução, as aspirações que com ela, consequentemente, deviam suscitar-se no seio do elemento militar, a função necessária, patriótica, salvadora, que êsse elemento concentrava em si, e em que nenhum outro o poderia substituir, eram outras tantas causas de aberrações financeiras, que não estava em nossas mãos reprimir. Num país sem milícias, o exército e a armada foram a polícia da paz na revolução e depois dela. Essa missão, cuja legitimidade a nação espontânea e unânimemente lhes reconheceu, obrigava necessariamente o governo a lhes expandir os quadros, e não regatear satisfação às suas queixas. Por outro lado, essas queixas eram, em grande parte, justas, de todo ponto isentas de cubição, inspiradas geralmente em motivos de independência e dignidade profissional, que se não podiam desconhecer, sem amesquinhar o espírito dessas classes, e conculcar-lhes os mais nobres impulsos. O império, ao que se diz, tinha acabado por compreender a urgência de acudir a essas aspirações, e não tardaria em procurar atender-lhes. Inevitável era, portanto, a êste respeito, empreender novos sacrifícios, adicionar ônus, que não podiam ser diminutos, ao orçamento. Se êsses ônus excederam, como cremos que indubitavelmente excederam,

e em grandes proporções, a medida razoável, natural era o fato, atenta a posição do Governo Provisório ante os exércitos de terra e mar, no dia imediato à revolução, de que êles foram a garantia contra os inimigos da liberdade e em que, por consequência, já pelo pêso material de sua força, já pela gratidão popular que conquistaram, haviam adquirido prestígio incomparável e indiscutível. Era preciso que nos faltasse a dose de bom senso elementar em homens de governo, a intuição da prudência indispensável à administração nas circunstâncias mais triviais da vida política, quanto mais na penosa navegação que dirigíamos através de tantos escolhos, para nos abalancarmos a um papel de intransigência, que só se podia reservar aos eleitos do país, à autoridade soberana da representação nacional reunida em suas assembléias regulares e habilitada pelo povo com os poderes necessários para falar às mais poderosas de tôdas as classes em nome da força das frôças num país constitucional : a vontade dos contribuintes”.

Pois bem. Mesmo tendo reconhecido, nos termos com que reconheceu, os direitos especiais dos militares em 1890, Ruy Barbosa não deixou em segundo plano os demais servidores do Estado, antes os exaltou condignamente, como se vê do seguinte trecho do seu relatório, na parte relativa à criação do Montepio do Ministério da Fazenda, estendido igualmente aos demais (fls. 377) :

“Tendo em mente melhorar a sorte dos funcionários dêste Ministério que, dedicando tôda a sua atividade ao serviço do país, não dispõem de elementos para arrimar o futuro de suas famílias, deixando-as, quando falecem, em posição mais ou menos indigente, e considerando que é dever da República amparar os seus servidores, que não logram, como outras classes da sociedade, meios de ação para formar pecúlio, e aumentar os seus haveres, resolvi, por aviso de 20 de setembro, nomear uma comissão, composta do bacharel Carlos Augusto Naylor, ajudante do procurador fiscal do Tesouro Nacional, do sub-diretor das rendas públicas, bacharel Francisco José da Rocha, e do conferente da alfândega do Rio de Janeiro José Alves da Silva Oliveira, a fim de organizarem um projeto de montepio obrigatório para os empregados do Ministério da Fazenda, *modelado nas instituições congêneres existentes para as classes militares*”.

Assim, sob o patrocínio do nome de Ruy Barbosa — a mais sublime encarnação da Justiça no Brasil, o *tratamento equitativo* dos servidores do Estado, em face do seguro social, deixa de ser objeto de um simples reparo e passa a constituir uma justa aspiração dos servidores civis, a ser considerada na próxima revisão do regime de previdência em vigor.

Organização e administração dos Territórios Federais

J. M. DOS SANTOS ARAUJO CAVALCANTI

Técnico de Administração

SUMÁRIO: 1 — Os planos de organização administrativa dos novos Territórios Federais. 2 — Esquema geral dos problemas básicos na administração dos Territórios. 3 — Exemplo do Território Federal do Rio Branco: o levantamento das condições especiais da terra, dos habitantes e dos problemas regionais como base do planejamento da organização administrativa. 4 — A organização administrativa sugerida pelos Governadores dos Territórios do Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã e Iguaçu. 5 — Resumo e apreciação sumária dos planos apresentados. 6 — Contribuição ao planejamento da organização administrativa definitiva dos Territórios Federais. 7 — Administração Territorial. Considerações finais.

EM obediência ao estabelecido pelo art. 17 do Decreto-lei n. 5 839, de 21 de setembro de 1943, os primeiros governadores dos novos Territórios Federais submeteram à aprovação do Presidente da República os planos de organização administrativa dos respectivos Territórios, isto é, Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã e Iguaçu, criados pelo Decreto-lei n. 5 812, de 13 de setembro de 1943.

Acompanhando os planos elaborados para cada Território, foram simultaneamente encaminhadas à aprovação do Governo Federal as propostas orçamentárias para 1945. Ao mesmo tempo procuraram os Srs. Governadores justificar o planejamento efetuado, não sendo de forma alguma lícito ignorar ou menosprezar as razões, argumentos e pontos de vista defendidos pelos prepostos da União.

Convém salientar que alguns desses documentos são fontes preciosas de informações exatas sobre as diversas regiões a que dizem respeito (1).

(1) Os Planos submetidos à aprovação do Governo Federal pelos primeiros Governadores dos novos Territórios apresentam forma, extensão e conteúdo diferentes, apesar da existência de um grande número de problemas semelhantes em cada Território. Por exemplo, a proposta de organização administrativa do Guaporé consta de uma ex-

2 — O exame de cada caso concreto deixa no estudioso uma sensação de desalento e de tristeza, pela verificação do atraso inconcebível dessas áreas longínquas, em que mourejam populações abandonadas, esmagadas sob o rôlo compressor da pobreza, das doenças, da ignorância e do insulamento.

Do Amapá ao Iguaçu, o quadro doloroso é todo um protesto de revolta e de indignação contra a inércia, a apatia, o desleixo, a incúria dos responsáveis pelo triste estado de coisas. De um modo geral, os planos enviados aos órgãos federais competentes para exame e aprovação revelam — não

posição de motivos e 6 decretos, nos quais se consubstanciam os atos iniciais do Governador: decreto n.º 1, de 11-2-44 (*Cria a Guarda Territorial*); decreto n. 2, de 25-2-44 (*Organiza a administração do Território*); decreto n. 3, de 25-2-44 (*Cria o Quadro I de Funcionários do Território e dá outras providências*); decreto n. 4, de 25-2-44 (*Aprova as Tabelas do Pessoal Extranumerário-mensalista, do Serviço de Rádio, da Secretaria Geral e dos Departamentos de Saúde, Educação e Obras*); decreto n. 5, de 25-2-44 (*Aprova a Lotação Provisória dos Funcionários da Administração Territorial*); e decreto n. 6 de 1-3-44 (*Cria um Pôsto da Guarda Territorial em Guajarámirim*). O Governador do Iguaçu, porém, se limitou a enviar uma ligeira exposição de motivos e 2 anteprojetos de decreto dispondo sobre a organização administrativa e o quadro do pessoal a ser admitido. O Governador do Amapá apresentou uma minuciosa justificação da estrutura proposta, acompanhada de uma descrição sumária dos órgãos da administração territorial e justificação das tabelas orçamentárias das despesas previstas para 1945. Merecem menção toda especial os trabalhos enviados pelos Governadores de Ponta Porã e Rio Branco. O plano da organização administrativa de Ponta Porã integra um relatório que é um modelo de clareza, simplicidade e concisão. No caso especial do Rio Branco, o plano da organização administrativa constitui apenas uma das partes do grande trabalho submetido à apreciação do Sr. Presidente da República e que é um levantamento geral das condições do Território sob os mais diversos aspectos (geográfico, econômico, social etc.). Baseado nos resultados desse vasto levantamento, foi elaborado um Plano Quinquenal para o referido Território, abrangendo os seguintes setores: organização administrativa, obras e equipamentos, desenvolvimento gradual dos quadros de pessoal, aquisição de material, transportes, colonização e, como conclusão, a proposta orçamentária das despesas a serem efetuadas. De um modo geral, todos os planos foram apresentados em caráter provisório e experimental, condicionada sua vigência à aprovação do Governo Federal.

obstante as peculiaridades de cada caso concreto — incontestáveis semelhanças quanto à natureza, extensão e profundidade dos problemas a serem resolvidos, todos eles presentes, com maior ou menor intensidade, nos Territórios recém-criados. No Território Federal do Rio Branco avultam primordialmente os abaixo mencionados, os quais, *mutatis mutandis*, se reproduzem nos demais Territórios:

- saúde;
- proteção à maternidade e à infância;
- saneamento;
- educação;
- transportes;
- preços e custo de vida;
- colonização;
- organização e fomento da produção;
- obras (construção de casas baratas; instalações iniciais para os serviços públicos; armazéns, etc.);
- serviços industriais (olaria, serraria, luz e força; oficinas de aparelhagem fluvial; estaleiro territorial; etc.);
- o elemento indígena (muito importante à vista das condições em que se encontram os macuxis, ingaricós e uapichanas que constituem grande parte da população do Rio Branco);
- segurança (particularmente difícil nas zonas de garimpagem e “faiscação” de ouro);
- a própria constituição do mecanismo administrativo adequado, sem o qual esses problemas não poderão ser resolvidos a contento;
- e o financiamento dos trabalhos a serem efetuados (por enquanto mediante dotações orçamentárias concedidas pela União) (2).

3 — Além desses, inúmeros outros problemas há, ainda, decorrentes das condições especiais de cada Território, as quais apresentam, como sabemos, as-

pectos diversos — tanto do ponto de vista geográfico, quanto do econômico e social. Via de regra, a ocorrência de tantos problemas simultaneamente — alguns deles exigindo providências imediatas — dificultou sobremaneira a árdua tarefa de planejamento de uma organização administrativa adequada.

Vale a pena mencionar a esse respeito a ausência de conhecimentos precisos ou mesmo informações idôneas, realmente exatas, sobre os vários problemas em cada área, bem como as enormes dificuldades encontradas pelos primeiros governadores na obtenção de pessoal qualificado para o desempenho correto do difícil encargo de caracterizar, estudar e solucionar tais problemas, dentro dos limites impostos pela precariedade das condições locais, pela insuficiência de recursos disponíveis — financeiros, materiais ou humanos — e no prazo estabelecido pelo decreto-lei n. 5 839, de 21-9-943.

O Território Federal do Rio Branco, por exemplo, continua ainda ignorado do resto do país. Basta citar o fato de que, sobre essa extensa área de 250.000 km² do extremo setentrional brasileiro, as únicas informações merecedoras de crédito são as contidas nos trabalhos não traduzidos dos exploradores Hamilton Rice e Kock Grunberg, para não mencionar as notas de viagem da Comissão Demarcadora de Limites, Setor Norte, devidas à operosidade do Com. Braz Dias de Aguiar (3).

Compreendendo a impossibilidade de elaborar planos objetivos de ação sem o conhecimento exato da terra, dos seus habitantes e dos problemas da região sob sua responsabilidade imediata, o 1.º Governador do Território Federal do Rio Branco, Cap. Ene Garcez dos Reis, muito acertadamente mandou proceder ao levantamento completo das realidades desse longínquo recanto da terra brasileira.

Os resultados do levantamento efetuado serviram de base aos trabalhos posteriores, consubstan-

(2) J. M. DOS SANTOS ARAÚJO CAVALCANTI — *Administração Territorial* (Relatório apresentado aos Srs. Presidente da República e do D.A.S.P. encaminhando e justificando os Planos elaborados para o Território Federal do Rio Branco. Boa Vista, 25-9-44).

(3) A obra de HAMILTON RICE, *The Rio Branco, Uricuera and Parima*, foi publicada em números sucessivos do “Geographical Journal” (February, March and April, 1928, London). Trata-se de um trabalho excepcional do conhecido explorador e naturalista, de grande interesse científico. Quanto aos trabalhos de KOCK GRUNBERG sobre a região do Rio Branco e do Roraima, não nos foi possível encontrá-los. A monografia do Com. BRAZ DIAS DE AGUIAR, *Nas Fronteiras da Venezuela, Guiana Britânica e Neerlandesa*, foi publicada em separata pelo Serviço Gráfico do I.B.G.E. (Anais do IX Congresso Brasileiro de Geografia, Rio, 1943).

ciados num vasto plano quinquenal, por sua vez subdividido nos seguintes setores principais :

- organização administrativa;
- desenvolvimento gradual dos quadros de pessoal;
- aquisição de material;
- obras e equipamentos;
- transportes;
- colonização;
- proposta orçamentária para 1945 — despesas a serem efetuadas no 1.º ano de execução do Plano, em pessoal, material, obras, organização e instalação da administração territorial.

Não há negar a utilidade de um levantamento prévio com as proporções do efetuado no caso particular do Rio Branco, porquanto os planos elaborados com base nos resultados de um levantamento dessa natureza possuem realismo, precisão e objetividade.

Deve-se, outrossim, considerar que esta é a grande oportunidade de evitar, com relação aos novos Territórios, os erros de origem, os desajustamentos, as deficiências e anomalias características de alguns dos nossos Estados e do próprio Território do Acre. Aplicar às entidades criadas pelo decreto-lei n. 5 812, de 1943, quaisquer modelos preconcebidos à distância, é um erro que urge evitar.

Tudo indica que os Territórios devem ter uma organização própria, adequada às suas condições especiais e uniforme nos seus delineamentos gerais.

Exceção feita dos Territórios do Rio Branco e Ponta Porã — cujos planos de organização administrativa indicam, com objetividade, o roteiro a seguir — aos demais Territórios se fez, com ligeiras adaptações, a aplicação de modelos já conhecidos. Apesar de toda a argumentação em contrário, seria preferível que os Territórios de Iguaçu, Guaporé e Amapá houvessem apresentado propostas originais, sem a preocupação de obediência às fórmulas preestabelecidas. Parece-nos não ser inteiramente justificado o manifesto desejo de organizá-los nos moldes de alguns Estados da União.

A longa experiência de administração territorial do Acre e o funcionamento dos novos Territórios desde os decretos-leis ns. 5 812 e 5 839, de 1943, vêm confirmar a necessidade de se dar aos

Territórios Federais uma organização simples, livre de suntuosidades dispensáveis, inteiramente diferente da organização dos pequenos Estados da União, porém, evitando os excessos opostos de estruturas extremamente complexas e diferenciadas entre si ou rigidamente padronizadas.

4 — Vejamos, entretanto, de um modo sumário, qual a organização administrativa sugerida para os novos Territórios de acordo com os planos originais e respectivos gráficos elucidativos submetidos à aprovação do Sr. Presidente da República pelos seus primeiros Governadores (4).

1. AMAPÁ

A organização proposta pelo Governador do Amapá é a seguinte :

1 — Gabinete do Governador

2 — Serviços Industriais (diretamente subordinados ao Governador) :

- Serviço de Transportes
- Serviço de Obras
- Serviço de Serraria (com tendências autárquicas).

3 — Secretaria Geral :

- Serviço de Secretaria
- Serviço de Imprensa e Propaganda.

4 — Departamento de Administração :

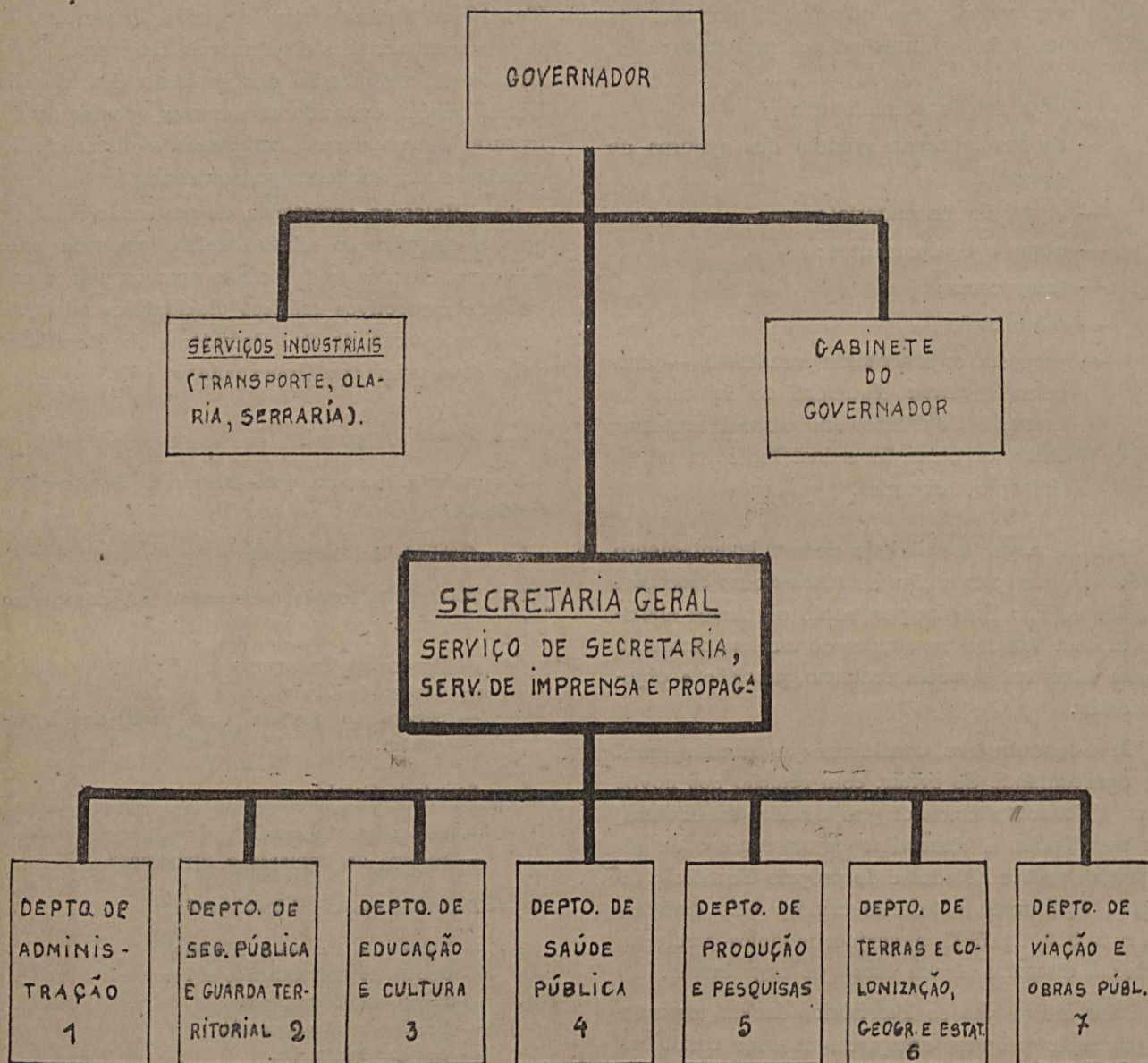
- Secção de Pessoal e Material
- Secção de Contabilidade e Tesouraria
- Secção de Comunicações
- Secção de Mecanografia
- Garage Territorial.

5 — Departamento de Segurança Pública e Guarda Territorial :

- Instituto de Identificação
- Instituto Médico-Legal
- Delegacia de Investigações e Capturas
- Delegacia de Ordem Política e Social

(4) Em Boa Vista do Rio Branco foi-nos proporcionado o ensejo de conhecer a organização administrativa projetada para os Territórios do Amapá e Guaporé. Quanto aos planos elaborados para os Territórios de Iguaçu e Ponta Porã, só em fins de novembro de 1944 é que tivemos a oportunidade de conhecê-los, por ocasião das primeiras reuniões da Comissão designada pelo Sr. Presidente do D.A.S.P. para estudo dos problemas de administração territorial.

Os primeiros Governadores dos novos Territórios Federais são : Cap. Janary Gentil Nunes (Amapá) ; Cap. Ene Garcez dos Reis (Rio Branco) ; Major Aluizio Ferreira (Guaporé) ; Major Ramiro Noronha (Ponta Porã) e Major João Garcez do Nascimento (Iguaçu).



Plano de organização administrativa do Território Federal do Amapá

- Guarda Territorial :
Estado Maior
Pelotão Extranumerário
Secção de Oficiais
3 Pelotões de Guarda.

6 — Departamento de Educação e Cultura :

- Serviço de Coordenação
- Colégio de Macapá
- Escola Doméstica Darcy Vargas
- Escola Profissional Dr. Getúlio Vargas
- Biblioteca e Arquivo Público
- Teatro Territorial.

7 — Departamento de Saúde Pública :

- Serviço de Coordenação
- Serviço de Saúde e Assistência :

- Assistência-Médica da Capital
- Assistência-Médica do Interior.

8 — Departamento de Produção e Pesquisas :

- Serviço de Coordenação
- Serviço de Fomento da Produção Vegetal
- Serviço de Fomento da Produção Animal
- Serviço de Fomento da Produção Mineral
- Serviço de Fomento da Produção Industrial
- Pôsto Agro-Pecuário de Macapá
- Pôsto Agro-Pecuário de Amapá.

9 — Departamento de Terras e Colonização, Geografia e Estatística :

- Serviço de Geografia
- Serviço de Estatística
- Serviço de Terras e Colonização

10 — Departamento de Viação e Obras Públicas :

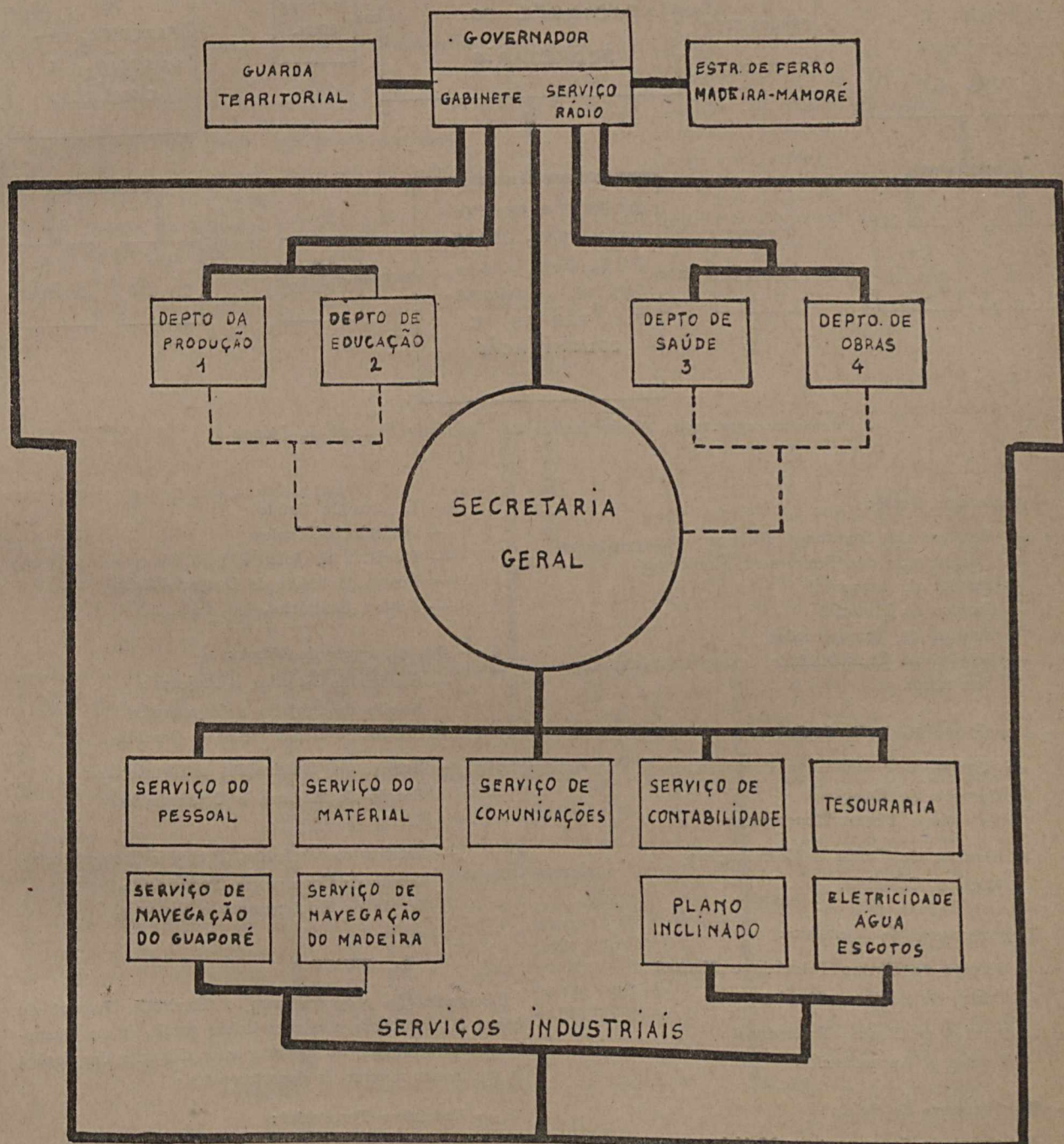
- Serviço de Obras
- Serviço de Limpeza de Rios
- Serviço de Estradas de Rodagem.

2. GUAPORÉ

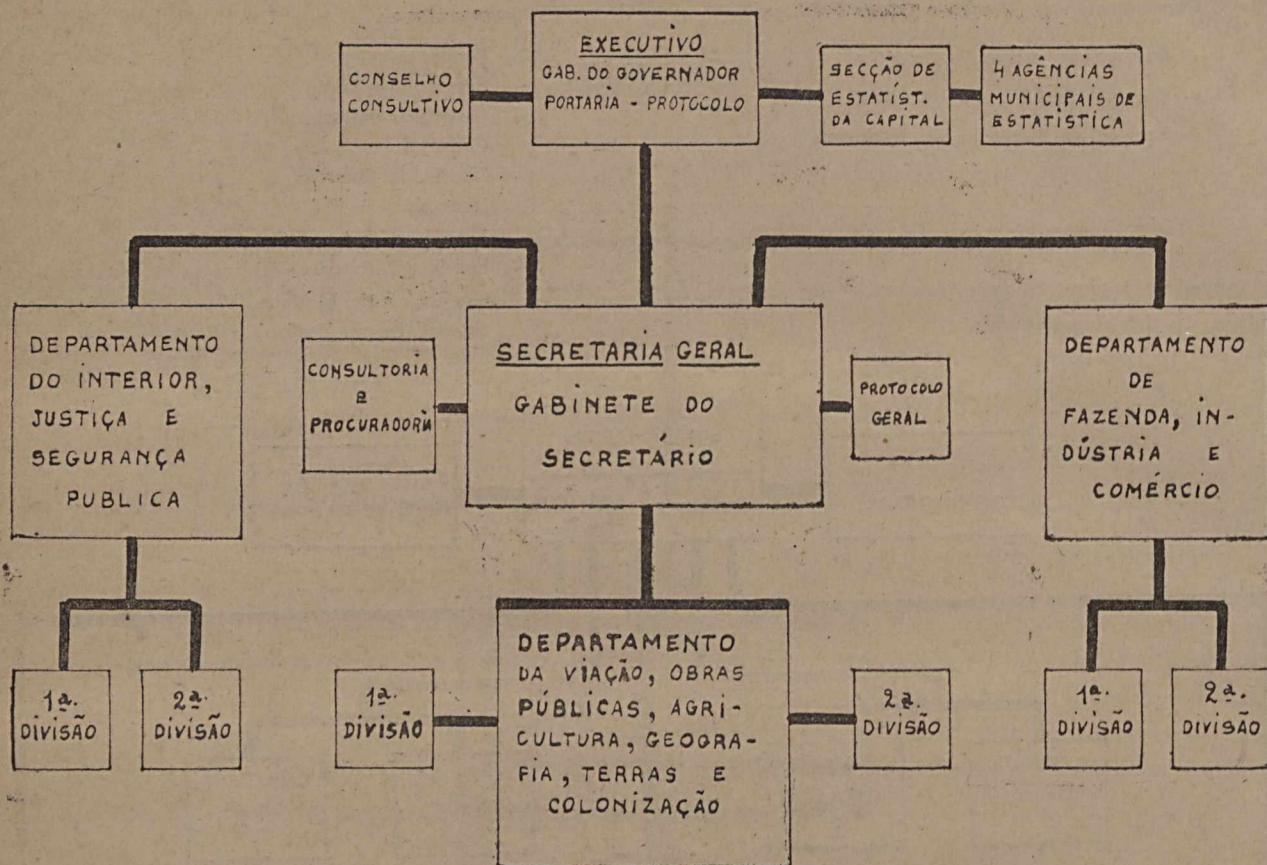
A organização proposta pelo Governador do Guaporé é também de tipo departamental :

1 — Governador :

- Gabinete
- Serviço de Rádio
- Guarda Territorial :
Comando
Chefes de Guardas
Guardas
- Estrada de Ferro Madeira-Mamoré
- Serviços Industriais (Serviços de Navegação do Guaporé e do Madeira, Plano Inclinado, Eletricidade, Água, Esgoto).



Plano de organização administrativa do Território Federal do Guaporé



Plano de organização administrativa do Território Federal do Iguaçu

2 — Secretaria Geral:

- Serviços de Segurança Pública
- Coordenação das Prefeituras Municipais
- Serviço do Pessoal
- Serviço do Material
- Serviço de Comunicações
- Serviço de Contabilidade
- Tesouraria.

3 — Departamento da Produção:

- Serviço de Fomento da Produção:
 - Campos de Criação
 - Estações e Postos Experimentais
- Serviços de Terras e Colonização:
 - Núcleos Coloniais.

4 — Departamento de Educação:

- Serviço do Ensino Primário e Normal:
 - Centro de Ensino e Escolas
- Serviço do Ensino Profissional:
 - Escolas e Aprendizados.

5 — Departamento de Saúde:

- Serviço de Saneamento e Malária:
 - Postos Itinerantes

- Centros de Saúde
- Assistência-Técnica
- Hospital S. José
- Postos de Saúde de Guajará-Mirim
- Postos Sanitários.

6 — Departamento de Obras:

- Serviço de Estudos e Projetos:
 - Secção de Projetos e Orçamentos
 - Secção de Concorrência e Contrôlo
- Serviço de Edificações e Instalações:
 - Secção de Reparos e Conservação
 - Olaria
- Serviço de Rodovias, Portos e Aeroportos:
 - Secção de Conservação Permanente
 - Secção de Equipamento e Viaturas.

3. IGUAÇU

A organização proposta para o Território Federal do Iguaçu é semelhante, nas suas linhas gerais, às do Guaporé e Amapá, apesar do agrupamento diferente dos órgãos em um menor número de departamentos:

1 — Executivo Territorial:

- Gabinete do Governador
- Portaria

- Protocolo
- Conselho Consultivo
- 1 Secção de Estatística na Capital
- 4 Agências Municipais de Estatística.

2 — *Secretaria Geral* :

- Gabinete do Secretário Geral
- Consultoria e Procuradoria
- Protocolo Geral
- Diretamente subordinados à *Secretaria Geral* foram projetados 3 grandes Departamentos :

I) *Departamento do Interior, Justiça e Segurança Pública*

- Divisão do Interior e Justiça e Prefeituras Municipais
- Divisão de Segurança e Saúde Pública.

II) *Departamento de Fazenda, Indústria e Comércio*

- Divisão de Tesouraria, Pagadoria, Contabilidade e Contrôlo de Despesa
- Divisão de Indústria e Comércio
- Almoxarifado Geral.

III) *Departamento de Viação e Obras Públicas, Agricultura, Geografia, Terras e Colonização*

- Divisão de Obras, Viação e Agricultura
- Divisão de Terras e Colonização
- Geografia — Arquivo Público

4. RIO BRANCO

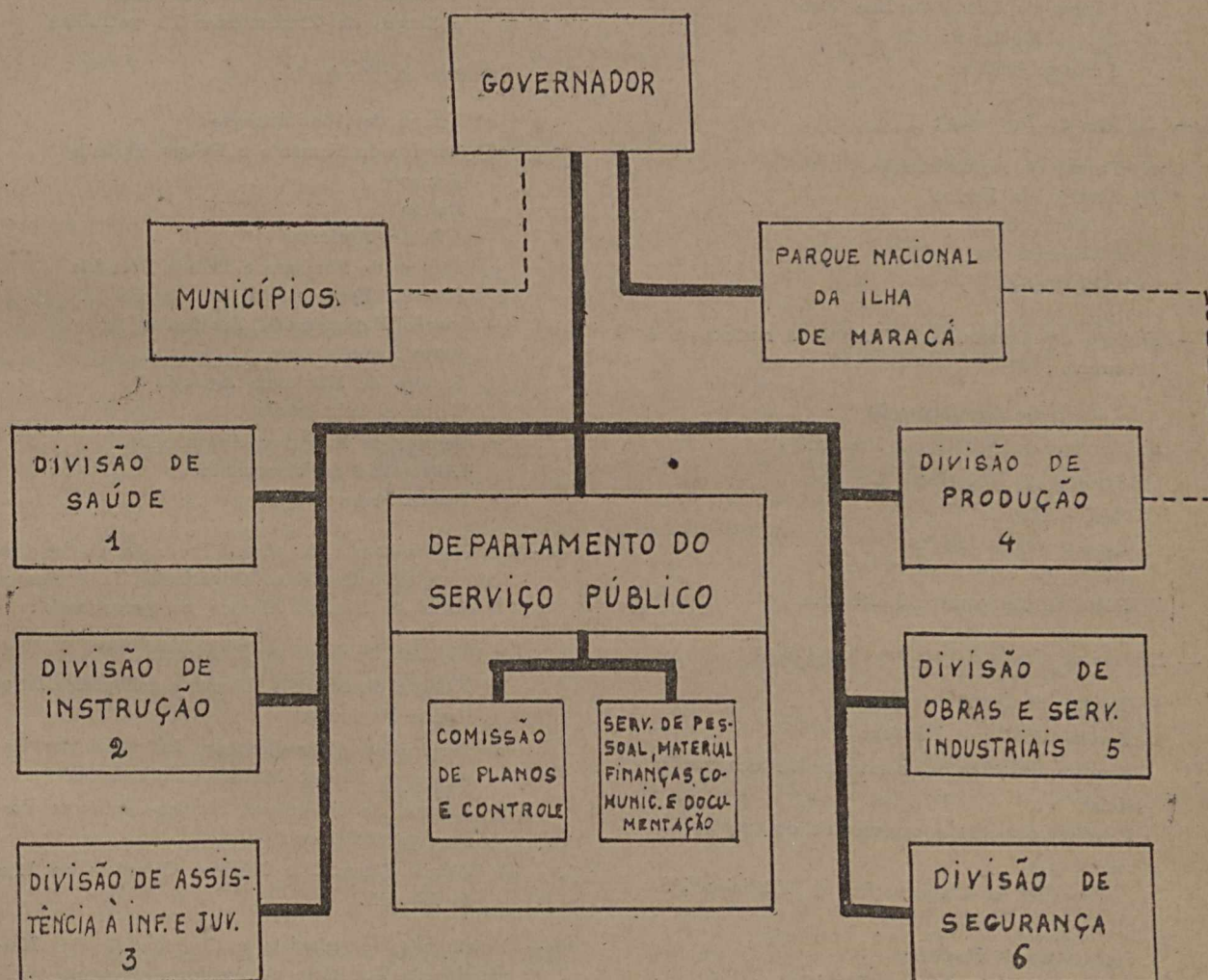
O plano de organização administrativa do Território Federal do Rio Branco difere radicalmente dos planos elaborados para os Territórios do Amapá, Guaporé e Iguaçu, mas apresenta, contudo, alguns pontos de semelhança em relação ao de Ponta Porã. E' a seguinte a organização proposta para o Rio Branco :

1 — *Governador*

2 — *Departamento do Serviço Público* :

- a) Comissão de Planos e Contrôlo
- Conselho Consultivo
- Consultoria Jurídica

- b) Serviço de Finanças
- Orçamento e Contabilidade
- Tesouraria e Pagadoria



Plano de organização administrativa do Território Federal de Rio Branco

- c) Serviço do Pessoal
 - Contrôle Geral
 - Fiscalização e Legislação Especializada

- d) Serviço do Material
 - Registo, Contrôle e Fiscalização
 - Almoxarifado

- e) Serviço de Comunicações
 - Protocolo
 - Portaria
 - Arquivo

- f) Serviço de Imprensa

- g) Biblioteca.

3 — Divisão de Saúde Pública :

- a) Turma de Administração
- b) Serviço Técnico
 - Secção de Bioestatística e educação sanitária
 - Secção de Engenharia Sanitária
- c) Serviço de Assistência Médico Social
 - Centro de Saúde de Boa Vista
 - Secção Médico-Fluvial
 - 3 Postos Médicos

4 — Divisão de Instrução :

- a) Turma de Administração
- b) Serviço de Ensino
 - 1 Grupo escolar
 - 15 Escolas
- c) Fiscalização

5 — Divisão de Assistência e Proteção à Infância e à Juventude :

- a) Turma de Administração
- b) Serviço de Assistência Preventiva
- c) Serviço de Assistência Curativa
 - Secção Médica
 - Secção Odontológica
 - Postos de Boa Vista
 - Pôsto de Caracará e Sta. Maria.

6 — Divisão de Obras e Serviços Industriais :

- a) Turma de Administração
- b) Serviço de Obras Públicas
 - Estudos, projetos e orçamentos de construções civis
 - Estudos, projetos e orçamentos de construções rodoviárias
 - Construções e Conservação de Edifícios Públicos
 - Construção de Rodovias
 - Officinas de Aparelhagem Fluvial
 - Equipamentos

- c) Serviços Industriais

Águas e Esgotos (Exploração e Conservação)
Luz e Fôrça (Exploração e Conservação)
Serraria
Olaria

7 — Divisão de Segurança :

- a) Serviços Gerais de Segurança do Território :

Delegacia de Boa Vista
Gabinete de Identificação, Cadastro e Estatística
Cadeia de Boa Vista
Sub-Delegacia de Caracará
Postos Policiais de Sta. Maria, Sta. Helena e Conceição

- b) Guarda Territorial :

Comando
Subcomando
1 Secção de Artífices
Secção de Transportes
3 Secções a pé
1 Secção Fluvial
1 Secção Automóvel (1 patrulha)
1 Secção de Transmissões (1 patrulha)

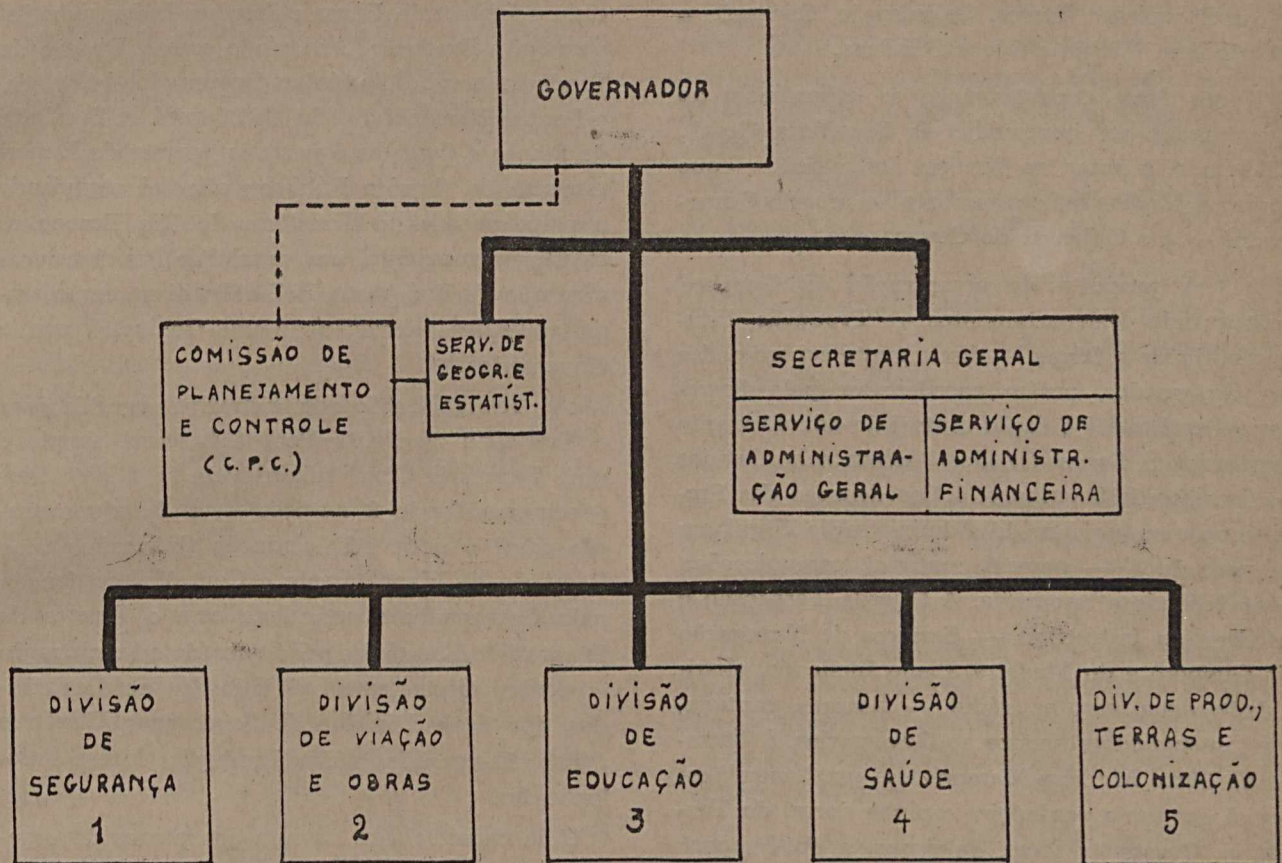
8 — Divisão da Produção :

- a) Turma de Administração
- b) Serviço de Fomento e Defesa Agrícola
 - Fomento
 - Defesa
 - 3 Postos Agrícolas
- c) Serviço de Fomento e Defesa Pecuária
 - Fazenda Experimental de Criação
 - Criação Experimental Zootécnica
 - Agrostologia
- d) Serviço de Economia Agrícola
 - Terras e Colonização
- e) Serviço de Pesquisas Agronômicas
 - Laboratório de Veterinária
 - Postos Metereológicos

9 — Articulado com a Divisão da Produção, porém diretamente subordinado ao Governador, há o Parque Nacional da Ilha do Maracá, compreendendo :

- a) Floresta Nacional do Uraricoera
- b) Refúgio de Animais Silvestres e Espécies Ictiológicas Regionais
- c) Serviço de Aproveitamento Industrial dos Recursos da Ilha do Maracá e Adjacências
- d) Centro de Pesquisas Técnico-Científicas dos Produtos Regionais
- e) Colônia Florestal e Núcleos Coloniais da Ilha do Maracá.

- 10 — Finalmente, foi prevista a Coordenação dos Municípios do Território pelo próprio executivo territorial.



Plano de organização administrativa do Território Federal de Ponta Porã

5. PONTA PORÃ

A organização administrativa do Território Federal de Ponta Porã difere das anteriores tendo sido proposta a seguinte estrutura :

1 — Governador

2 — Comissão de Planejamento e Controle :

- Colégio Deliberativo
- Secretaria Executiva
- Secção de Planos e Orçamento
- Secção de Coordenação dos Municípios

Diretamente subordinado ao Governador, porém articulado com a Comissão de Planejamento e Controle, funcionará o

3 — Serviço de Geografia e Estatística

4 — Secretaria Geral, abrangendo 2 serviços :

a) Serviço de Administração Geral

Secção de Pessoal (Turma de Administração e Turma Financeira)

Secção do Material (Turma de Compras, Almo-xarifado Central e Turma de Orientação, Fiscalização e Controle)

Secção de Documentação (Turma de Comunicações, Biblioteca, Turma de Divulgação)

b) Serviço de Administração Financeira

Secção de Execução e Controle
Tesouraria
Secção de Contabilidade

5 — Divisão de Segurança

6 — Divisão de Viação e Obras

7 — Divisão de Educação

8 — Divisão de Saúde

9 — Divisão de Produção, Terras e Colonização (5).

5 — Resumindo e recapitulando :

a) A estrutura sugerida para o Território do Amapá compreende 7 departamentos : — Administração; Segurança Pública e Guarda Territorial; Educação e Cultura; Saúde Pública; Produ-

(5) O plano da organização administrativa de Ponta Porã foi elaborado por uma Comissão enviada pelo D.A.S.P. e constituída pelos Srs. Wagner Estelita Campos, Océlio de Medeiros, Aristóteles Moura, Randoval Montenegro, Speridião Carvalho, Oswaldo Magalhães e Srta. Célia Neves.

ção e Pesquisas ; Terras, Colonização, Geografia e Estatística ; Viação e Obras Públicas.

Todos êsses departamentos se subordinam ao Governador por intermédio da Secretaria Geral. Há, ainda, a notar, os Serviços Industriais — que foram subordinados diretamente ao próprio Governador — e o Gabinete do Governador.

b) A proposta de organização do Guaporé compreende 4 departamentos — Produção, Educação, Saúde e Obras — diretamente subordinados ao Governador, porém coordenados pela Secretaria Geral que é o órgão central da administração territorial. À Secretaria Geral foram subordinados os Serviços de Segurança, a Coordenação das Prefeituras e os serviços de Administração Geral em número de 5 — pessoal, material, comunicações, contabilidade e tesouraria. A Guarda Territorial e os Serviços Industriais — Serviços de Navegação do Guaporé e do Madeira, Plano Inclinado, eletricidade, água, esgotos, rádio — ficaram, contudo, diretamente subordinados ao Governador. A Estrada de Ferro Madeira-Mamoré tem um "status" especial por ser a verdadeira espinha dorsal do Território. Consta, também, da proposta do Guaporé a existência de um Gabinete para o Governador.

c) No plano elaborado para o Território de Iguaçu foram previstos apenas 3 departamentos, todos êles diretamente subordinados à Secretaria Geral. A Secretaria Geral é, também, no Iguaçu, o órgão central da administração territorial. Os Departamentos projetados são os seguintes : Interior, Justiça e Segurança Pública ; Fazenda, Indústria e Comércio ; Viação e Obras Públicas, Agricultura, Geografia, Terras e Colonização. Cada Departamento foi subdividido em 2 divisões. Subordinam-se, ainda, diretamente, à Secretaria Geral, uma Consultoria e Pagadoria e o Protocolo Geral. Ao Governador ficaram diretamente subordinados o Conselho Consultivo e os órgãos de Estatística. Tanto o Governador como o Secretário Geral dispõem de Gabinetes.

d) Para o Território do Rio Branco foi planejado, no lugar da Secretaria Geral, apenas um Departamento, o Departamento do Serviço Público, integrado pela Comissão de Planos e Contrôles e pelos vários serviços de administração geral (pessoal, material, finanças, comunicações, etc.). Como órgãos de administração específica, diretamente subordinados ao Governador, foram projetadas 6 Divisões — Saúde, Instrução, Assistência à Infân-

cia e à Juventude, Obras e Serviços Industriais, Segurança e Produção. Articulado com a Divisão da Produção e subordinado ao Governador há, ainda, o Parque Nacional da Ilha de Maracá. A Comissão de Planos e Contrôles é parte integrante do Departamento do Serviço Público ; não foi organizada à parte porque no Território do Rio Branco só existe, no momento, um município em funcionamento, o de Boa Vista. Foi, além disso, considerada supérflua a criação de um Gabinete para o Governador.

e) A organização administrativa sugerida para o Território de Ponta Porã é bastante simples : uma Secretaria Geral subordinada ao Governador e compreendendo 2 serviços — o de administração geral e o de administração financeira ; uma Comissão de Planejamento e Contrôles coordenada pelo Governador e articulada com o Serviço de Geografia e Estatística ; 5 órgãos de administração específica diretamente subordinados ao Governador, isto é, as Divisões de Segurança ; Viação e Obras ; Educação ; Saúde ; Produção, Terras e Colonização.

Uma característica comum aos planos de organização administrativa do Amapá, Guaporé e Iguaçu é a hipertrofia das funções atribuídas à Secretaria Geral, transformada no órgão central da administração territorial, responsável pela simultânea execução de funções técnicas e pelo controle, supervisão e coordenação dos vários departamentos. Infelizmente a experiência e a boa doutrina administrativa condenam tal sistema. A Secretaria Geral, dentro dêsse esquema, tem-se revelado, na prática, um verdadeiro mecanismo de coerção, contribuindo para aumentar o atraso, o empêro, as delongas, as marchas e contramarchas burocráticas de que todos se queixam.

Por hipótese alguma se deveria permitir a existência de elementos de interferência entre os governadores e os diretores dos órgãos executivos específicos (saúde, educação, obras, etc.). Ou, como expressivamente observou o Sr. Wagner Estelita Campos, referindo-se à Secretaria Geral tal como foi concebida para os novos Territórios, cumpre evitar por todos os meios a constituição de uma etapa a mais a ser vencida no andamento dos serviços.

Os entendimentos entre os governadores e os seus auxiliares imediatos — isto é, os chefes dos órgãos específicos — devem ser diretos e constan-

tes. À Secretaria Geral cabem grandes responsabilidades no desempenho de uma multiplicidade de atribuições fundamentais de administração geral (pessoal, material, finanças, comunicações, documentação, etc.).

O desempenho satisfatório desses variados encargos é mais do que suficiente para tomar todo o tempo do Secretário Geral; seria comprometer seriamente a eficiência da máquina administrativa do Território atribuir ao Secretário Geral funções de supervisão, coordenação e controle dos demais órgãos executivos. Por que criar uma outra fonte de autoridade no Território, além do Governador? A própria Secretaria Geral melhor se ajustaria às necessidades da administração se fôsse porventura transformada num órgão executivo, técnico, altamente especializado.

A figura do Secretário Geral tem atualmente um sentido político que não se coaduna com a natureza das suas atribuições e que a experiência de funcionamento dos Territórios vem desaconselhando, havendo mesmo alguns casos de dualidade e conflito de decisões nocivos ao bom andamento dos serviços. Se o Governo Federal tenciona, de fato, colher resultados satisfatórios com os novos Territórios, tudo deve fazer para evitar que a eficiência da administração seja sacrificada pela interferência do personalismo político dissolvente. Urge efetuar a convergência de todas as forças no sentido do desenvolvimento social e econômico dos Territórios, não se justificando o afastamento dessa diretriz sob nenhum pretexto.

O exame metódico desse conjunto de planos sugere argumentos favoráveis ao estabelecimento, pelo Governo Federal, de um sistema de administração territorial tipicamente brasileiro, escoimado de suntuosidades, simples, flexível e uniforme nas suas grandes linhas, sem sacrifício das peculiaridades locais (6).

A verdade é que não há razões ponderáveis que justifiquem ou autorizem excessivas disparidades, divergências ou pluralidades de estruturas contraditórias. A ausência de normas gerais baixadas

pelo Governo Federal contribuiu, grandemente, para a falta de unidade de orientação que se observa nos planos apresentados. Por outro lado só agora é que se encontra o Governo Federal plenamente capacitado.

a) para julgar com segurança das vantagens ou desvantagens de cada plano;

b) para sugerir, propor ou tomar quaisquer providências a tal respeito, entre as quais a própria elaboração da organização administrativa mais adequada em cada caso.

Cabendo ao Governo Federal pesados encargos financeiros decorrentes da criação e manutenção dos Territórios, é perfeitamente lógico que sejam atribuídas também as responsabilidades de orientação, supervisão, controle, assistência e coordenação dessas entidades.

Não se trata de reforçar ainda mais certas tendências excessivamente centralizadoras e unitárias da União no instante presente, mas, de obter a desejada harmonia mediante o equilíbrio dos interesses recíprocos.

Há uma situação de fato diante da qual têm de se curvar as mais fascinantes doutrinas: não dispondo os Territórios de rendas próprias e de pessoal qualificado para sua auto-administração, ao Governo Federal compete, em última análise, tomar todas as providências nesta fase inicial da vida das novas unidades sob administração direta da União.

Também as questões de previsão e planejamento foram postas de lado nas propostas de organização administrativa dos Territórios do Amapá, do Guaporé e do Iguaçu. Procurou-se dar o máximo de importância aos problemas de execução propriamente dita, de acordo, aliás, com os modelos consultados. Seria de desejar que esses Territórios — a exemplo de Ponta Porã e Rio Branco — houvessem sido beneficiados com um órgão especial de planejamento e controle. Cumpre evitar por todos os meios, na administração dos Territórios, os males oriundos da improvisação, da pressa, da indisciplina, da ação tumultuosa e desordenada de conseqüências tão funestas à administração pública (entre outras, rendimento pouco satisfatório do trabalho, desperdício de toda ordem, custos e despesas excessivas, índices percentuais cada vez mais elevados de manutenção da máquina administrativa, etc.).

(6) Em um livro recém-publicado (*Territórios Federais*, Editora Nacional de Direito Ltda., Rio, novembro, 1944) o Sr. OCÉLIO DE MEDEIROS defende ponto de vista semelhante ao escrever: "Se há dois sistemas na administração federal, o de administração direta e o de administração indireta, um terceiro sistema poderia ser tentado envolvendo todas as administrações territoriais, isto é, todos os Territórios, dentro de um plano nacional que ainda poderá ser traçado". (pág. 156).

Não basta um Conselho Consultivo tal como o que integra a organização sugerida para o Iguazu, mas um órgão de proporções mais amplas nos moldes do que se projetou para os Territórios do Rio Branco e Ponta Porã.

Tanto no caso do Rio Branco como no de Ponta Porã, houve grande empenho em se evitar qualquer subordinação dos órgãos específicos ao Secretário Geral; ao mesmo tempo procurou-se estabelecer linhas de relações diretas entre o Governador e os chefes dos órgãos executivos no sentido de evitar conflitos de orientação, paralelismos de chefia ou simples interferências, procrastinadoras das soluções colimadas.

6 — Só os que já tiveram a feliz oportunidade de percorrer os novos Territórios é que poderão ter uma idéia precisa das dificuldades e da tremenda complexidade dos seus inúmeros problemas. Um simples exame bibliográfico e estatístico, feito à distância, jamais proporcionará ao legislador o conhecimento exato das condições e necessidades reais dessas longínquas regiões do nosso país. Não é, pois, de espantar, o fracasso inevitável de quaisquer planos elaborados fora do quadro das realidades da área sem os benefícios do íntimo e prolongado contacto *in loco* com essas realidades — aliás, bem tristes, na quase totalidade dos casos. Daí, talvez, a razão pela qual o D.A.S.P. enviou vários técnicos aos novos Territórios para colaborar com os Governadores na elaboração dos planos provisórios de organização administrativa apresentados ao Presidente da República.

Alguns meses depois, em novembro de 1944, determinou o Sr. Presidente do D.A.S.P. fôsse constituída uma Comissão para exame dos problemas mais importantes de administração territorial. Para integrar essa Comissão foram indicados os que já haviam colaborado anteriormente com os primeiros governadores, tendo sido designado coordenador dos trabalhos o técnico de administração, Sr. Wagner Estelita Campos, recém-chegado do Território de Ponta Porã (7).

(7) Essa Comissão foi constituída pelos Srs. Wagner Estelita Campos (coordenador, ex-chefe da Comissão de Ponta Porã e chefe da S. Co. do D.A.S.P.); Aristóteles Moura (do Conselho Técnico de Economia e Finanças, atualmente na Comissão de Orçamento); Océlio de Medeiros, (Técnico de Organização do D.A.S.P. e autor de *Os Territórios Federais*); Célia Neves, (Técnico de Legislação Tributária da Comissão de Orçamento); Oswaldo Pinto Magalhães (do Ministério da Fazenda, atualmente na respectiva Comissão de Eficiência); Speridião Gabino de Carvalho (Assistente de Material da D.M. do D.A.S.P.) e pelo autor do presente artigo.

Os resultados dos estudos, discussões e trabalhos efetuados pela aludida Comissão já foram enviados à consideração das autoridades competentes e compreendem 9 setores principais a saber :

- 1 — Divisão Administrativa
- 2 — Estrutura
- 3 — Normas de Planejamento e Contrôle
- 4 — Contrôle das Despesas e Orçamento Interno
- 5 — Tributação
- 6 — Aquisição e Abastecimento de Material
- 7 — Contrôle da Administração Territorial pelo Governo Federal
- 8 — Problemas de Pessoal
- 9 — Conclusões.

Infelizmente não é possível, nos limites preestabelecidos dêste artigo, resumir cada um dêsses pontos, o que será feito oportunamente. Contudo, pode-se desde já adiantar que se trata de uma contribuição decisiva à solução do magno problema de como deverão ser organizados os Territórios Federais.

Por outro lado, os resultados obtidos pelos esforços da aludida Comissão vieram mais uma vez confirmar o fato indiscutível de que o Brasil é demasiado grande para ser estrangulado nas aperturas de uma centralização excessiva e não poderá jamais ser governado pelos processos arcaicos, dos contrôles remotos.

Ao mesmo tempo, utilizando-se da observação direta, promovendo o estudo *in loco* dos problemas regionais e colaborando com os governadores, proporcionou o D.A.S.P. um exemplo digno de ser imitado com mais freqüência pelos órgãos federais que ainda não se convenceram das vantagens inestimáveis dos hábitos de cooperação, auxílio recíproco, realismo e objetividade nos domínios da administração pública (8).

7 — Administração territorial exige planejamento, hierarquia e solução gradual dos problemas básicos já mencionados; esta é uma conclusão a que se não pode fugir e que se impõe, principalmente àqueles que conhecem bem o assunto pelo

(8) Afra os já mencionados, estêve, no extremo norte do País, — tratando de assuntos de administração territorial e colaborando com o Governador do Território do Amapá — o Sr. J. Caetano Gentil Neto, da Divisão de Organização do D.A.S.P.

estudo, pelas viagens de inspeção ou por experiência própria nesse domínio.

No caso especial do Rio Branco, por exemplo, foram tão numerosas as dificuldades ocorrentes que, para evitar um verdadeiro caos, estabeleceu-se um Plano Quinquenal Territorial, o qual traduz, nas suas grandes linhas :

- as necessidades mais prementes do Território ;
- os programas de trabalho indicados para atendê-las ;
- os objetivos imediatos e remotos a serem atingidos pela administração territorial dentro dos prazos preestabelecidos ;
- o volume dos recursos financeiros necessários à execução das obras imprescindíveis ao desenvolvimento do Território.

Definidas as necessidades de cada “área-problema” após largo inquérito, só então é que se pôde estabelecer o plano da organização administrativa do Território, elaborando-se, a seguir, os vários projetos e orçamentos dentro de setores bem definidos de trabalho, em cada órgão restrito, previsto um desenvolvimento progressivo pelo período de tempo julgado mais conveniente (5 anos).

O exemplo dado pelo Território do Rio Branco é digno de ser imitado ; seu Plano Quinquenal foi subdividido, como já foi dito, nas seguintes partes : obras e equipamentos, desenvolvimento gradual dos órgãos da administração territorial, desenvolvimento progressivo do pessoal, aquisição do material indispensável, colonização e, finalmente, transportes.

Para exemplificar, vamos transcrever o que se fez em relação ao setor Obras e Equipamentos. Após o levantamento das necessidades primordiais do Território nesse âmbito, procurou-se estabelecer ordens de urgência em uma escala de 5 anos. Assim, em 1945 serão atacadas apenas as obras julgadas indispensáveis e urgentes, preferencialmente as de caráter reprodutivo, tais como :

- 1 — Drenagem com revestimento dos igarapés em torno de Boa Vista (Saneamento da Capital do Território e seu maior núcleo de população) ;
- 2 — Rodovia Caracaraí — Boa Vista ;
- 3 — Estudo de potenciais hidro-elétricos ;

4 — Montagem dos equipamentos de luz e força ;

5 — Construção da aparelhagem fluvial ;

6 — Montagem das Oficinas (serraria, carpintaria, olaria, etc.) ;

7 — Construção do abastecimento de água para a capital do Território ;

8 — Construção da estrada colonial (Boa Vista — Serra da Lua) ;

9 — Montagem das instalações industriais (estaleiro territorial, entre outras) ;

10 — Plano Diretor da cidade de Boa Vista (1.^a parte) ;

11 — Montagem da estação de rádiodifusão ;

12 — Obras da Divisão de Instrução (1.^a parte) ;

13 — Obras da Divisão de Saúde (1.^a parte) ;

14 — Obras da Divisão da Produção 9 (1.^a parte) ;

15 — Estudos e Projetos do Parque Nacional da Ilha do Maracá (1.^a parte).

Pela simples enumeração das obras a serem atacadas em 1945, ter-se-á uma idéia do que significa para o Território Federal do Rio Branco a execução do Plano Quinquenal no setor obras e equipamentos (9).

Uma outra conclusão importante — evidente por si mesma — é a de que o desenvolvimento progressivo dos Territórios depende da prática de uma técnica racional de administração ; a precariedade das condições locais e a multiplicidade de problemas por resolver impõem às administrações territoriais o estabelecimento de fases de trabalho, ordens de urgência, prioridades, objetivos a atingir progressivamente. Daí a importância visceral do planejamento e, dentro do Plano Geral, dos projetos e orçamentos concebidos em função das necessidades do Território reveladas pelo levantamento a que se proceder.

Não basta, porém, elaborar planos : eles devem ser elásticos por causa da imprevisibilidade de determinados fatores e — o que é tudo — devem ser, realmente, postos em prática.

Fiquemos, entretanto, por aqui. Nem tudo pode ser dito sobre tão relevante assunto nos limites prefixados destas notas despretensiosas, destinadas

(9) 31,52 % do total das despesas a serem efetuadas em 1945 pela administração do Território do Rio Branco se destinam à execução desse plano de Obras e Equipamentos (V. *Proposta Orçamentária para 1945*, do referido Território, na Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda).

a dar aos leitores da *Revista do Serviço Público* uma ligeira idéia do que já se tentou fazer sobre a organização e administração dos novos Territórios Federais. Os fatos aí estão, demonstrando — conforme acentuamos em nosso Relatório — que “a planificação vale apenas tanto quanto os projetos elaborados; ela só terá eficácia se fôr concebida dentro do quadro das realidades da área e fôr adequada à ambiência geo-econômica e demográfica na qual se deve enquadrar.”

Sem a análise integral da área, pelo levantamento das suas condições, serão impossíveis a planificação e a execução dos projetos dos quais depende a estabilidade econômica de tantas regiões brasileiras em idênticas condições de precariedade.

Os Territórios apresentam uma excelente oportunidade de experimentação administrativa pela adoção de idéias modernas sobre planejamento; contínua revisão e adaptação de planos; treinamento objetivo de administradores fora das salas das bibliotecas e conhecedores práticos das nossas realidades; utilização de engenheiros, economistas, técnicos de administração e legislação tributária, agrônomos, sociólogos, etc., na constituição do corpo dos homens de que tanto precisa o Serviço Público; homens experientes e cultos, dotados de imaginação criadora, bom senso e capacidade de trabalho.

Os Territórios oferecem ao Brasil perspectivas de uma ampla renovação administrativa de sentido democrático que cumpre apressar:

- a) saneamento dos centros de decisão saturados de nacionalismo estreito;
- b) repúdio de fórmulas genéricas que são verdadeiras camisas de força tolhendo os movimentos de um país predestinado à grandeza;
- c) fixação da obrigatoriedade, para os Territórios e seus Municípios, da elaboração de planos de obras e equipamentos anuais — obras de vulto, úteis à economia local, não, como freqüentemente acontece, “obras” que se limitam a reparos em próprios do Governo, pavimentação de ruas e outras “válvulas” semelhantes de escapamento das dotações orçamentárias.

Aparelhar a administração territorial é imperativo a que o Governo Federal não poderá fugir: torná-la apta para anular as asperezas ecológicas e os inúmeros obstáculos que embaraçam a ação do governo. Hoje, como nunca, a administração territorial deve ser um empreendimento dominado por uma idéia central: o trabalho em grande escala, inteiramente planejado, no qual colaborem cientistas sociais e industriais.

Em cada Território a amplitude do empreendimento é de tal ordem que pode levar o desânimo aos administradores.

A guerra veio, porém, dar uma nova intensidade aos problemas administrativos.

O Brasil não conheceu, é bem verdade, a desolação de cidades arrasadas por bombardeiros inimigos, como Coventry, Stalingrado e tantas outras. O Brasil foi poupado... mas dentro de suas fronteiras há inimigos mais ameaçadores, mais sutis, mais perigosos, solapando o nosso futuro e contra os quais temos de fazer uma guerra implacável. São os inúmeros fatores negativos a que nos referimos, desde o baixo coeficiente demográfico e penúria extrema em que vivem as massas rurais aos demais embaraços que anulam as iniciativas dos nossos homens de pensamento e ação. Quase $\frac{3}{4}$ da nação estão a exigir saúde, saneamento, transportes, instrução, grandes obras públicas de irrigação, eletrificação rural, exploração racional dos recursos florestais, agro-pecuários e minerais.

Não será, pois, com processos arcaicos e morosos que o Governo Federal conseguirá desenvolver e integrar na comunidade nacional $\frac{3}{4}$ partes do Brasil, conquistando-as de fato para a civilização. O senso prático dos que conhecem a imensa hinterlândia vazia aconselha a sua fragmentação em novas unidades administrativas — possivelmente em novos Territórios, além dos recém-criados para redução “espacial” dos problemas, sua localização em setores definidos, no sentido de simplificar e apressar as soluções segundo ordens de urgência prefixadas.

Os esforços devem ser proporcionais às dificuldades existentes: o caso brasileiro indica que a energia a despender tem de ser semelhante à dos canadenses ou dos russos, no desenvolvimento das terras geladas e despovoadas do Ártico (10).

(10) ARAUJO CAVALCANTI, “Relatório” (págs. 100 e seguintes. Boa Vista, 25-9-944).

Balanços econômicos

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. MÉTODOS ESTÁTICOS

TODAS as empresas de alguma importância e em particular as sociedades comerciais efetuam seu balanço pelo menos uma vez por ano. Este confronto do ativo com o passivo, na maior parte dos países exigido por lei segundo um esquema estabelecido, serve não somente para esclarecer o público, os acionistas, os credores e outros interessados sobre a situação da firma, como também, e principalmente, de instrumento de auto-contrôle. Por meio dos balanços, as empresas são obrigadas a dar-se conta, periodicamente, de seu débito e crédito, a avaliar suas propriedades, examinar a produtividade de seus investimentos e o custo total de suas dívidas, bem como a calcular os resultados financeiros de suas atividades.

Estes balanços gerais, exigidos das entidades particulares, deveriam ser também regularmente realizados no que se refere ao conjunto da economia nacional. Com efeito, os grandes teóricos do mercantilismo e da fisiocracia, de PETTY e QUESNAY, consideravam a elaboração desta espécie de esquemas uma das principais tarefas da ciência econômica, e somente a partir de ADAM SMITH foi que tais inquéritos começaram a cair em desuso. Para a concepção individualista da vida econômica, parecia evidentemente supérfluo e quase um sacrilégio tratar os investimentos dos particula-

res nesta ou naquela indústria, ou os créditos bancários, não como uma simples soma aritmética, mas como grandeza real, característica da situação econômica do país.

Os progressos feitos neste domínio, durante o século XIX, são portanto bem modestos. Alguns economistas, tais como BAXTER e GIFFEN na Inglaterra, DE FOVILLE e VACHER na França, de quando em quando tentavam calcular o valor monetário da riqueza e da renda nacionais, quase sempre baseados em informações estatísticas insuficientes e obtidas por métodos equívocos. Os serviços governamentais ocupavam-se muito pouco desses problemas. Geralmente, a estatística oficial limitava-se a estabelecer com regularidade balanços do comércio exterior. Não foi senão no princípio do século XX que se começou, em alguns países, a adotar balanços também para o conjunto da economia nacional, a comparar cuidadosamente a produção e o consumo, a calcular a formação e a distribuição de capitais, bem como a parte dos diversos grupos da população no produto social. Citaremos, como exemplo desta categoria de balanços econômicos, dois quadros organizados pela Repartição Estatística do Reich, relativos à produção nacional da Alemanha em 1913 (1).

(1) ERNST WAGEMANN, *Narrenspegel der Statistik* (Hamburgo, 1935), ps. 88 e 179.

A. FORTUNA NACIONAL (em bilhões de dólares)

Valores reais		Valores monetários	
Estoque de mercadorias	40	Moeda escritural e em circulação	18
Equipamentos e edifícios	200	Títulos e hipotecas	115
Terras e terrenos	75	Depósitos a prazo	30
Inversões no estrangeiro	30	Capital próprio	177
Ouro e divisas	5	Débitos no estrangeiro	10
Total	350	Total	350

B. RENDA NACIONAL (em bilhões de marcos)

Produção		Utilização	
Produtos agrícolas	9	Produtos alimentícios	16
Bens industriais de produção	12	Produtos de gozo	5
Bens industriais de consumo	8	Vestuários, etc.	10
Comércio e transportes	10	Novos equipamentos	8
Total de mercadorias	39	Total de mercadorias	39
Habitacões	4	Habitacões	4
Serviços pessoais	5	Serviços pessoais	5
Produto social	48	Produto social	48

As particularidades destes esquemas são susceptíveis de sérias objeções. Parece-nos, por exemplo, fundamentalmente errado tratar a moeda escritural — que não é mais do que uma soma de contas interdependentes — como um montante de capital por meio do qual se podem contrabalançar valores reais (2). E' também muito artificial a prática de se incluírem as habitações — a utilização, não a construção — na rubrica *produção*, para equilibrar os dois lados do balanço. Ora, aqui não são as minúcias que nos interessam e sim a forma dos esquemas. Estes são visivelmente calcados no balanço das emprêsas particulares, e, como êle, o balanço econômico do país está dividido em dois quadros, um dos quais confronta o ativo e o passivo num dado momento, ao passo que o outro demonstra as receitas e despesas realizadas durante o exercício, cujo saldo é constituído pelo item "novos equipamentos", que indica o crescimento dos valores reais durante o ano.

O montante inscrito nesse item não coincide, como à primeira vista poderia parecer, com o total dos bens de produção; é menor. WAGEMANN atribui a diferença ao fato de serem os bens consumidos calculados à base dos preços do mercado, preços estes que incluem a depreciação dos meios de produção. A parte dos bens de produção (na coluna à esquerda do quadro), que continuamente é aplicada na substituição dos meios de produção, já é, pois, paga pelos consumidores e não pode figurar separadamente na coluna à direita. Esta é uma observação importante, às vèzes negligenciada nos balanços econômicos.

Os balanços que englobam a fortuna, ou riqueza, ou capital de um país tornam-se mais e mais raros. Os Estados Unidos, que fizeram quatro grandes inquéritos sobre o assunto — em 1900,

1904, 1912 e 1922 — há 23 anos não os realizam. A maior parte dos especialistas opina que a noção de "fortuna nacional" é muito vaga e que as avaliações inevitavelmente são demasiado arbitrárias, insuscetíveis, portanto, de fornecer indicações utilizáveis para fins de política econômica e social. Quase todos os trabalhos modernos que pretendem medir o crescimento do capital — as penetrantes análises de KUZNETS (3), por exemplo — têm como ponto de partida a renda nacional.

II. MÉTODOS DINÂMICOS

Os balanços atrás reproduzidos são puramente estáticos e demonstram a composição de um valor global sob dois aspectos diferentes. Com exceção, porém, de alguns truismos banais — como a verificação de que o consumo de serviços pessoais é igual à produção dos mesmos serviços — os diversos itens parecem não ter qualquer conexão causal. Na rubrica à esquerda $a+b+c+\dots = X$, e na rubrica à direita $k+l+m+\dots = Y$; e por definição $X = Y$. Haverá, porém, uma relação mais ou menos constante entre a e b ou um paralelismo entre os movimentos de a e k ? Se dispomos de balanços estabelecidos da mesma maneira para uma longa série de anos, os esquemas estáticos darão também esclarecimentos interessantes. Por exemplo: quanto à influência da industrialização sobre a formação do capital próprio e o endividamento no estrangeiro, ou vice-versa. Na fase inicial, entretanto, tais esquemas são pouco expressivos, porque não reconhecem diretamente a dinâmica do processo econômico.

Empregando aqui a palavra polimorfa *dinâmica*, não o fazemos no sentido que lhe atribuem

(2) Cf. o artigo do autor *A moeda escritural*, "Revista do Serviço Público", fev. 1945, págs. 32-36.

(3) SIMON KUZNETS, *National Income and Capital Formation 1919-1935*. Publicado pelo "National Bureau of Economic Research" (1937). — *Commodity Flow and Capital Formation* (1938).

alguns teóricos da escola matemática. De acordo com este conceito, toda análise econômica deve levar em consideração o fator *tempo*. A forma clássica do balanço, que, exteriormente, já pressupõe a existência de um equilíbrio por assim dizer natural, seria, dêsse modo, incapaz de demonstrar o desenvolvimento real, e cumpriria representar a evolução econômica sob a forma de *time curves*. Conquanto o método em apêço tenha sua utilidade no estudo de certos problemas econômicos, seus resultados, até o presente, são precários e não justificam o abandono dos esquemas de balanço, mais compreensíveis para os leigos e, tecnicamente, mais fáceis de elaborar.

Com efeito, é possível dar aos balanços econômicos caráter dinâmico, no mais amplo sentido do termo, isto é, demonstrar as relações entre as forças motrizes e os movimentos por elas produzidos. As bases teóricas dêste método foram estabelecidas principalmente por economistas suecos (4) e encontraram aplicação prática na excelente estatística da renda nacional da Suécia (5).

Todos os trabalhos anteriores realizados neste domínio têm perdido um pouco de sua importância diante dos novos balanços econômicos e financeiros adotados na Inglaterra. A partir de 1941, o Governo Britânico apresenta anualmente ao Parlamento, por ocasião dos debates sobre o orçamento, um "White Paper" (6) sobre o financiamento da guerra e sua base econômica — a renda nacional. Elaboradas sob a direção do eminente estatístico A. L. BOWLEY, as referidas análises são, sob todos os aspectos, verdadeiras obras primas. Com clareza e precisão sem par, elas demonstram, de maneira condensada: o crescimento da renda nacional em relação ao ano base de 1938, a evolução do poder aquisitivo, a parte que o Estado exige dos diversos grupos de renda para as despesas de guerra, quer por meio de imposto, quer por meio de empréstimo, o consumo, as economias e as inversões dos particulares e numerosos outros fatos característicos, no tocante à evolução da economia nacional. Como exemplo da perspicácia e nitidez com que estas análises são feitas, reproduzimos

aqui, extraído do último "White Paper" — provavelmente outro será publicado dentro de algumas semanas — o quadro referente às economias privadas (*private savings*), ajustadas pelo crescimento dos impostos:

PERSONAL SAVINGS

(IN MILLIONS OF POUNDS)

	1938	1941	1942	1943
(1) Gross personal saving, including allowance for accrued taxation.....	259	1.081	1.309	1.594
Less				
(2) Death duties, etc.....	— 90	— 94	— 100	— 104
(3) Gross personal saving after allowance for death duties, etc.....	169	987	1.209	1.490
Less				
(4) Increase in allowance to meet accrued taxation (+).....	— 11	— 37	— 196	— 83
(5) Net personal saving after allowance for accrued taxation.....	158	950	1.073	1.407

IMPERSONAL SAVINGS

(6) Gross impersonal saving, including allowance for accrued taxation.....	182	485	345	259
(7) Increase in allowance to meet accrued taxation (+).....	— 12	— 290	— 145	— 49
(8) Net impersonal saving after allowance for accrued taxation.....	170	195	200	210

NET PRIVATE SAVING (PERSONAL AND IMPERSONAL)

(9) Net personal saving after allowance for accrued taxation.....	158	950	1.073	1.407
(10) Net impersonal saving after allowance for accrued taxation.....	170	195	200	210
(11) Aggregate net private saving after allowance for accrued taxation.....	328	1.145	1.273	1.617

(+) This item shows the excess of the liability for direct taxes accruing on current incomes at current rates of taxation over current direct tax payment.

Os dados básicos, tão minuciosamente estabelecidos, são enfim reunidos em quatro grandes balanços: I. Estimativas da renda líquida nacional e das despesas; II. Estimativas da renda privada, aí compreendidos os juros da dívida pública e de diversos outros itens que não fazem parte da renda líquida; III. As despesas do governo central e as fontes que as financiam; IV. A renda, as despesas e o deficit das entidades públicas (*central government, extra-budgetary funds, local authorities*).

Eis aqui o quadro sobre a renda privada, talvez o mais interessante, por resumir, em algumas dúzias de algarismos, a vida econômica e social de um grande país em tempo de paz e de guerra:

(4) Cf. ERIC LINDAHL, *Studies in the Theory of Money and Capital*, Parte I: "The Dynamic Approach to Economic Theory" (Londres, 1939), págs. 39 e seg.

(5) ERIC LINDAHL, EIMAR DAHLGREN e KARIN KOCK, *National Income of Sweden 1861-1930* (Londres, 1937).

(6) *An Analysis of the Sources of War Finance and Estimates of the National Income and Expenditure in the Years 1938 to 1943* (Cmd. 6.520, London 1944).

ESTIMATES OF PRIVATE INCOME AND OUTLAY IN 1938, 1941, 1942 AND 1943
(IN MILLIONS OF POUNDS)
PERSONAL INCOME

	1938	1941	1942	1943		1938	1941	1942	1943
Rent of land and buildings, interest (including National Debt interest and interest accrued on National Savings Certificates) and profits received by persons.....	1.504	1.763	1.926	2.059	Personal expenditure on consumption adjusted for subsidies and specific indirect taxes, rates, etc.	3.648	3.920	4.093	4.098
Wages and salaries.....	2.827	3.721	4.038	4.275	Personal expenditure involved in the acquisition and transfer of property and life insurance....	66	67	63	68
Pay and allowances (in cash and kind) of members of H. M. Forces and Auxiliary Services.....	80	653	861	1.086	Excess of indirect taxes and rates specifically on consumption over subsidies.	424	637	764	883
Pension payments.....	131	178	201	221	Direct tax payments including War Damage Act contributions and premiums met out of personal income, but excluding income tax payments due for repayment after the war and death duties, etc.	382	692	678	895
Payments in respect of unemployment and the relief of poverty.....	113	30	20	17	Income tax payments due for repayment after the war.....	...	10	125	170
Health payments.....	34	33	40	44	Death duties and stamps on the transfer of property.....	90	94	100	104
Other transfer payments.....	...	29	11	6	Excess of direct tax liabilities over payments....	11	37	196	83
					Net personal saving after setting aside the excess of direct tax liabilities over payments.....	(158)	(950)	(1.073)	(1.407)
Personal income before tax.....	4.779	6.407	7.097	7.708	Personal outlay.....	4.779	6.407	7.097	7.708

IMPERSONAL INCOME

Impersonal income before tax.....	259	919	962	995	National Defense Contribution and Excess Profits Tax payments.....	15	231	348	483
					Other direct tax payments including War Damage Act contributions and premiums met out of impersonal income.....	62	203	269	253
					Excess of direct tax liabilities on impersonal income over payments.....	12	290	145	49
					Net impersonal saving after setting aside the excess of direct tax liabilities over payments....	170	195	200	210
Impersonal income before tax.....	259	919	962	995	Impersonal outlay.....	259	919	962	995

PRIVATE INCOME

Private income before tax.....	5.038	7.326	8.059	8.703	Private outlay.....	5.038	7.326	8.059	8.703
--------------------------------	-------	-------	-------	-------	---------------------	-------	-------	-------	-------

III. PREVISÕES

Estatística é História em algarismos. Refere-se ao passado, mas há duas maneiras pelas quais seus resultados nos podem fornecer índices sobre o futuro. Grande parte dos dados estatísticos refere-se a fenômenos duradouros. Sabe-se, assim, quase com certeza, que as forças hidráulicas naturais serão amanhã tão grandes como ontem, quando foi feito o último recenseamento. Outros fenômenos são menos constantes, mas suas alterações requerem certo tempo e, se se conhecem as forças tais como existiam ontem, sabe-se pelo menos seu efeito potencial no futuro. Nesta relação fundam-se não somente os cálculos sobre a capacidade industrial mas também, até certo ponto, as previsões sobre a produção agrícola. Se sabemos quantos cafeeiros foram plantados no curso dos últimos quatro anos, podemos prever, para os próximos anos, não as

colheitas, mas, aproximadamente, o crescimento máximo possível da produção.

Em todos os casos a estatística, ainda que formalmente retrospectiva, dá-nos indicações diretas sobre o futuro. Noutras ocorrências, o *processus* é mais complicado. Uma série de números estatísticos parece exprimir uma tendência determinada e nós supomos que ela continuará. Tal tendência pode consistir num crescimento ou descenso, em linha reta, da produção ou, ainda, de certas categorias de créditos ou de receitas fiscais, mas o movimento pode também acusar alternativas periódicas. Este último tipo de movimento, chamado cíclico, é de particular importância do domínio econômico.

As previsões são, em geral, uma síntese das duas formas de utilizar dados estatísticos; baseiam-se, ao mesmo tempo, nos efeitos potenciais

das forças conhecidas e nas tendências mais ou menos manifestas. Os resultados nem sempre foram encorajadores. Notadamente durante a grande crise de 1929, verificou-se que a técnica da previsão econômica se encontrava ainda em estágio rudimentar. As experiências e pesquisas feitas no decênio seguinte, porém, não foram vãs e a organização da economia e das finanças de guerra provou que, em determinadas condições, é possível fazer previsões sólidas,

O passo decisivo nesse sentido foi dado, no princípio da guerra, por KEYNES. A idéia da qual ele partiu era muito simples e não era nova: a produção de guerra, argumentava ele, acarretará o aumento, em proporções extraordinárias, da renda nacional, uma vez que os produtores — tanto os empregadores, como os operários — deverão ser recompensados pelo seu trabalho. Ao mesmo tempo, porém, os bens de consumo diminuirão e, na melhor das hipóteses, atingirão a mesma quantidade de antes da guerra; em nenhum caso aumentarão proporcionalmente à renda. Se se permitir que a renda atue livremente sobre o mercado, verificar-se-á uma enorme alta inflacionista dos preços. Cumpre, pois, eliminar a renda suplementar do mercado e dirigí-la, sob a forma de imposto ou de empréstimo, para os cofres públicos, pois que o Estado dela necessita urgentemente.

Tudo isto já era bem conhecido, pela experiência adquirida nas guerras anteriores, e fôra brilhantemente exposto, há muito tempo, por HAWTREY, na teoria do “unspent margin”, que considera a moeda como diferença entre a renda e as despesas da população (7). Idéias e fórmulas espirituais, todavia, não bastam; por elas não se chega a conclusões práticas. O grande mérito de KEYNES reside no fato de apresentar a idéia sob forma palpável. Apoiando-se nos amplos estudos estatísticos que COLIN CLARK (8) publicara às vésperas da guerra, KEYNES estabeleceu alguns esquemas de balanços, os quais mostram as relações existentes, em tempo de paz, entre as receitas e as despesas governamentais, de um lado, e a renda dos particulares e sua utilização, do outro (9). Em seguida, calculava a capacidade de produção ainda

não utilizada, avaliando-a, muito prudentemente, — o crescimento efetivo foi mais tarde consideravelmente mais elevado — em cerca de 17% da produção nacional de antes da guerra, ou sejam, 825 milhões de libras. Juntando-lhe uma parte das economias para as quais não havia aplicação (*new investment*) durante a guerra, chegou a um total de 950 milhões de libras, que se acumulariam nas mãos dos particulares, embora deveriam ser utilizados no financiamento da guerra. Dêste montante, 500 milhões poderiam ser absorvidos pelos novos impostos, mas “the remaining gap” (10) de 450 milhões de libras deveria também ser preenchido e, para tal fim, KEYNES sugeriu a instituição de empréstimos compulsórios, por meio de descontos nos salários (*deferred pay*).

A expressão *remaining gap* da linguagem keynesiana transformou-se, nos Estados Unidos, em *inflationary gap*. A palavra *gap* literalmente significa *lacuna*, interrupção de uma coisa que antes era coerente, sentido que logo se perdeu, sendo o termo *inflationary gap* empregado como sinônimo de desequilíbrio entre o poder aquisitivo monetário da população civil e os bens de consumo disponíveis.

Já LEON HENDERSON, chefe da Administração de Preços, em exposição feita em 1941 ante o Senado Americano (11), apresentava, para ilustrar o *inflationary gap*, a imagem de uma balança, da qual um prato tinha uma coluna de dólares simbolizando a oferta, e o outro, uma coluna simbolizando a procura. Em setembro de 1941, as duas colunas tinham a mesma altura; a balança encontrava-se, pois, em perfeito equilíbrio. Em junho de 1942, entretanto, prognosticava HENDERSON, a coluna do lado da procura ultrapassaria a outra por um *gap* de 5,8 bilhões de dólares e, conseqüentemente, o prato da procura baixaria, ao passo que o da oferta, e com ele o nível dos preços, subiria (12).

Os estatísticos norte-americanos fizeram ligeiras modificações técnicas no esquema inglês. KEYNES tomou como ponto de partida para os seus cálculos a renda nacional líquida. Nos Estados Unidos, presentemente, utiliza-se em grande escala, como

(7) R. G. HAWTREY, *The Art of Central Banking* (Londres, 1933, p. 106).

(8) COLIN CLARK, *National Income and Outlay* (Londres, 1937).

(9) JOHN MAYNARD KEYNES, *How to Pay for the War* (N. York) Apêndice I, ps. 79-82.

(10) KEYNES, *op. cit.*, pg. 28.

(11) *Emergency Price Control Act. Senate Hearings.* (HF 5990. Washington, 1941).

(12) A ilustração é reproduzida por JULIUS HIRSCH, *Price Control in War Economy* (Nova York e Londres, 1943, p. 20).

base de tais cálculos, a renda bruta (*gross income flow*), que é definida como "the amount available to individuals and business enterprises for acquisition of consumers's goods, capital purposes and the support of government" (13). Uma vez conhecida a renda bruta, o cálculo do *inflationary gap* pode ser efetuado da seguinte maneira:

	1941	1942	1943
Renda bruta	128	159	190
Menos:			
Despesas com bens de consumo.	78	85	80
Despesas com bens de produção.	21	9	2
Impostos de pessoas físicas e jurídicas	20	29	43
<i>Inflationary gap potencial</i>	9	36	65
Ajustamentos:			
Aquisição de títulos governamentais por particulares	— 6	— 20	— 43
Crescimento ou decréscimo dos empréstimos bancários concedidos a particulares	+ 2	— 4	— 6
Vendas de propriedades particulares ao Estado ou adiantamentos para fornecimentos..	+ 1	+ 2	+ 1
<i>Inflationary gap</i>	6	14	17

Todavia, o esquema acima reproduzido não é mais do que um dos métodos de medir o *inflationary gap*. WARBURTON afirma que três métodos, muito diferentes, deram resultados idênticos:

1. Excesso da renda bruta sobre os bens de consumo, bens de produção, impostos, aquisição de títulos governamentais e redução dos empréstimos bancários a particulares.

2. Mudança no total dos empréstimos bancários, investimentos e reservas metálicas, que nas atuais circunstâncias, representa o excedente de novos empréstimos bancários ao governo sobre a redução dos empréstimos a outros devedores dos bancos.

3. Aumento de depósitos bancários e papel-moeda nas mãos de pessoas físicas e jurídicas.

Destas diferentes possibilidades de cálculo a última seria, sem dúvida, a mais cômoda aplicável

(13) CLARK WARBURTON, *Measuring the Inflationary Gap*, "The American Economic Review", June 1943, p. 366.

também nos países onde, como no Brasil, a renda nacional, líquida ou bruta, não é bem conhecida. Mas nos países onde o uso dos depósitos bancários encontra-se ainda em pleno desenvolvimento, cumpriria levar em conta a tendência ascendente que a esse respeito já se manifestava em tempos normais.

A nova técnica de balanços, que deu tão bons resultados na organização da economia de guerra, agora está sendo utilizada também para as previsões sobre a economia de após-guerra. Nos Estados Unidos, numerosas *forecasts* (previsões) foram feitas relativamente à renda nacional, nos primeiros anos que se seguiram ao término das hostilidades na Europa. As estimativas mais otimistas previam 60 milhões de empregados e uma renda de 200 bilhões de dólares; as mais pessimistas, de 53 a 55 milhões de empregados e uma renda de 110 bilhões de dólares.

Citamos aqui uma das previsões mais cuidadosamente estabelecidas, cujo autor é o perito do "Federal Reserve System", EVERETT E. HAGEN (14). Ele toma por base do cálculo a produção nacional bruta (*gross national product*), cujo valor é virtualmente idêntico à renda bruta do país.

Em 1940, havia nos Estados Unidos 46,5 milhões de pessoas empregadas e o *gross national product* era de 119 bilhões de dólares, calculado no nível dos preços de 1943. Na hipótese de que o orçamento de todas as entidades públicas fôsse de 30 bilhões de dólares em 1947, — menos de um terço do orçamento atual do governo federal — e de que, em média, 58,7 milhões de pessoas encontrassem emprego, assim como que a produção por operário fôsse superior à de 1940 em cerca de 10%, a estimativa da renda nacional seria assim estabelecida:

	Bilhões de dólares
Produção nacional bruta	110
Menos:	
Amortizações e depreciações e outras reservas de uso comercial....	— 11
Impostos comerciais	— 17

(14) EVERETT E. HAGEN, *Jobs after the War*, "Federal Reserve Bulletin", maio, 1944, pgs. 429-431.

Renda nacional

Menos:	
Lucros não distribuídos das pessoas jurídicas.	— 4
Quotas de seguro social.....	— 4
Mais:	
Pagamentos de seguro social e pensões militares	+ 4
<i>Renda total dos particulares</i>	<u>138</u>
Menos:	
Impostos pessoais	— 11
<i>Total da renda dos particulares, dedução feita dos impostos</i>	<u>127</u>

Esta previsão, como quase tôdas as outras, parte de duas premissas: primeira, que se conseguiria manter os preços no nível atual, os quais, nos Estados Unidos, não diferem muito dos de 1943; segunda, que, virtualmente sem grande intervenção do govêrno, tôdas as pessoas capazes e prontas para trabalhar obteriam emprêgo. Há dois anos, quando os *planos de após guerra* estavam em voga, acreditava-se que em seguida à desmobilização militar e industrial, o desemprego atingiria cifras *record*. Sobre o assunto, as previsões mudaram radicalmente. Mas, como dizia KIPLING: esta é outra história.

O impôsto de renda nos Estados Unidos

BENEDICTO SILVA

III. A EVOLUÇÃO

1913: PONTO DE PARTIDA

DESDE a sua criação, em 1913, o impôsto de renda americano distingue entre as pessoas físicas e as pessoas jurídicas: o das pessoas físicas é chamado impôsto de renda pessoal (*personal income tax*); o das pessoas jurídicas, impôsto de renda das sociedades (*corporation income tax*). Ambos são complicados; ambos são progressivos; ambos têm sofrido numerosas alterações de taxas, sempre para cima, exceto uma única vez, após a terminação da primeira Guerra Mundial, em que o Congresso reduziu as taxas adotadas durante o período de beligerância.

Como, efetivamente, se trata de dois impostos distintos, embora com certos traços comuns, examinaremos cada um de per si.

Alguns fatos e traços bastam para delinear o impôsto de renda criado em 1913, logo após a reforma da Constituição.

Quanto às rendas das pessoas físicas, o impôsto (*personal income tax*) compunha-se de uma taxa proporcional de 1 %, que recaía sobre as rendas superiores a 3.000 dólares, no caso de se tratar de contribuinte solteiro, e superiores a 4.000 dólares, se o contribuinte fôsse casado; e de uma sobretaxa progressiva de 1 a 6 %, impositiva às rendas superiores a 20.000 dólares.

Quanto às rendas das pessoas jurídicas, o impôsto (*corporation income tax*) resumia-se em uma taxa proporcional e única de 1 %. Este impôsto, aliás, a despeito de sua alegada inconstitucionalidade, já era cobrado desde 1909. Ao mesmo tempo em que deu os primeiros passos para reformar a Constituição, o Congresso Americano criou, em 1909, talvez a título de ensaio, aquele suave impôsto sobre a renda das corporações.

Reformada a Constituição, a *corporation income tax* de 1909 recebeu confirmação em 1913. Dela trataremos em capítulo especial.

Tão rudimentar e tímido era o impôsto de renda criado em 1913, que produziu apenas 80 milhões de dólares no primeiro ano.

1918: TRIBUTAÇÃO DE GUERRA

Por ser direto, o impôsto de renda encontra resistência mais forte do que a maioria dos tributos. Por gravar especialmente as classes abastadas e as ricas, atrai contra si o fogo dos bastiões mais artilhados e poderosos da sociedade capitalista. A implantação deste impôsto no sistema tributário de qualquer país geralmente só se dá ao cabo de luta prolongada contra os chamados *vested interests*, sempre tão sensíveis, tão decididos a perpetuar-se.

Por esses motivos, os períodos perturbados são mais propícios à decretação do impôsto de renda. A oposição das classes conservadoras a essa espécie tributária atenua-se em tempo de guerra, ou pelo receio de invasão e dominação estrangeira, ou pelo considerável aumento de lucros que então auferem. Quando temem a invasão, é natural que se disponham a contribuir mais liberalmente para o financiamento da resistência armada. Em face da ameaça de perder tudo ou de perder muito, tanto o banqueiro como o senhorio, tanto o industrial como o comerciante reconhecem que é preferível sustentar a luta contra o inimigo externo e aceitam o impôsto direto sem maior relutância. Ainda que não haja ameaça de invasão estrangeira, as classes conservadoras se conformam mais facilmente com a criação ou a agravação do impôsto de renda em tempos de guerra do que em tempos de paz. É que a guerra enseja o lucro fácil e abundante, de modo que, mesmo pagando altas contribuições ao fisco, as classes conservadoras ainda apuram rendas fabulosas e os aventureiros amealham fortunas imensas.

Já vimos que o impôsto de renda surgiu nos Estados Unidos durante a Guerra de Secessão, tendo

sido decretado em 1862 como recurso esporádico de levantamento de dinheiro para o custeio da luta. Vimos, também, como a tentativa de 1894 foi frustrada por inconstitucional.

O imposto de renda criado em 1913, depois de uma laboriosa reforma da Constituição Americana, marcou passo mais ou menos precariamente durante os primeiros anos. A sua grande oportunidade surgiu em 1917, quando o país entrou na primeira Guerra Mundial e necessitou de larguíssimos recursos para financiar sua beligerância. Em consequência desse fato, em 1918 foi adotado plenamente o princípio da progressividade no imposto de renda. O nível de isenção, que era de 4.000 dólares para os casados e de 3.000 para os solteiros, foi baixado para 2.000 e 1.000 dólares respectivamente. As rendas superiores a esses quantitativos e inferiores a 4.000 dólares, foram sujeitas à taxa normal de 6%. Quanto às rendas de 4.000 para cima, a taxa normal era de 12%. Além das taxas normais, foi adotada uma escala de sobretaxas progressivas, que ia de 1 a 65%. Essa tributação maciça, sem precedentes na história moderna, gravava pesadamente os lucros mastodônticos, tão pesadamente que as rendas líquidas superiores a 1.000.000 de dólares pagavam nada menos de 77 % de imposto.

A taxa do imposto sobre a renda das empresas ou corporações (*corporation income tax*), que era de 1 % até 1917, por sua vez, foi elevada de um jato para 12 %.

Além das agravações das taxas dos impostos de renda, o Congresso ainda decretou um tributo extraordinário sobre os lucros excessivos.

Graças a essa vigorosa tributação de guerra, os impostos de renda produziram, no período 1918-1920, cerca de 60 % da receita geral ordinária do Governo Americano.

O IMPOSTO SOBRE A RENDA INDIVIDUAL

Como se vê, foi a primeira Guerra Mundial que alargou e aplainou a estrada por onde o imposto de renda haveria de chegar à culminância de principal tributo nos Estados Unidos. A crise econô-

mica de 1929-1933, a instituição do seguro social em escala gigantesca pelo Governo Roosevelt e, agora, a segunda Guerra Mundial deram sucessivamente novos e revigorantes impulsos à tributação direta, baseada na capacidade econômica do contribuinte.

Revistemos, em seguida, as principais modificações introduzidas na lei do imposto de renda individual depois de cessada a primeira Guerra Mundial.

Circula nos Estados Unidos, desde longa data, a crença de que as classes menos aquinhoadas também devem partilhar dos ônus dos negócios públicos, pois que a participação financeira ativa e desenvolve a consciência cívica do povo. Foi sob a influência desse postulado que, em 1918, o Congresso Americano baixou o nível de isenção do imposto de renda de 4.000 para 2.000 dólares em relação aos casados e de 3.000 para 1.000 em relação aos solteiros. Ademais desse alargamento do campo tributário, a dedução, a que o contribuinte tinha direito a título de encargos de família, foi fixada em 200 dólares por pessoa dependente.

Vencida a primeira Guerra Mundial, feitos o repatriamento e desmobilização das tropas e diminuídas, conseqüentemente, as necessidades financeiras do Governo, a primeira reforma introduzida na lei do imposto de renda ocorreu em 1923 e consistiu na elevação do nível de isenção dos contribuintes casados de 2.000 para 2.500 dólares e no aumento para 400 dólares, por dependente, da dedução por encargos de família.

Mas a reforma principal veio três anos depois. Com efeito, a Lei da Receita de 1926 reduziu consideravelmente as taxas normais do imposto de renda, fixando a seguinte escala: 1½ % sobre os primeiros 4.000 dólares tributáveis; 3 % sobre os próximos 4.000; 5 % sobre o excedente de 8.000 dólares. As sobretaxas, por sua vez, foram rebaixasadas ao máximo de 20 % e só gravavam as rendas líquidas superiores a 10.000 dólares.

Em 1928, enquanto o país se embalava na ilusão de que havia descoberto o segredo da prosperidade permanente, nova atenuação se fez na lei do imposto de renda: o nível de isenção por gastos de subsistência foi elevado de 1.000 para 1.500 e de 2.500 para 3.500 em benefício dos contribuintes solteiros e casados, respectivamente.

Como se sabe, em outubro de 1929 irrompeu a crise econômica mais revolvente e catastrófica por que já passaram os Estados Unidos. Forro-me ao trabalho de dizer o que foi êsse desmoronamento, não só porque se trata de episódio muito conhecido, como também porque a sua apreciação nos desviaria do tema proposto.

Seja como fôr, a partir de 1930 as necessidades financeiras do Governo Americano avolumaram-se espantosamente. Como era natural, os poderes públicos recorreram prontamente ao impôsto de renda, apesar do fechamento de milhares de bancos, dos prejuízos de muitas indústrias e dos milhões de desempregados. Em 1932, ano em que a depressão econômica atingiu o seu máximo de profundidade, as taxas normais do impôsto de renda foram majoradas até o máximo de 8% e o nível de isenção dos contribuintes casados novamente reduzido para 2.500 dólares. Criou-se, também, uma escala de sobretaxas progressivas, que gravavam as rendas líquidas superiores a 6.000 dólares e canalizavam para o Tesouro Americano nada menos de 55 % das rendas dos milionários.

Em 1933, ano em que o Presidente Roosevelt assumiu a chefia executiva, foi criado um adicional de 5 % sobre os dividendos de procedência estrangeira. O nível de isenção dos contribuintes solteiros foi novamente rebaixado para 1.000 dólares.

Em 1934 houve como que uma consolidação: a taxa normal foi fixada em 4 % e as sobretaxas progressivas reajustadas para 4 % sobre os dois primeiros mil dólares em excesso de 4.000, subindo até o máximo de 59 %, impenível às rendas de 1.000.000 de dólares para cima.

A progressividade dessas sobretaxas pode ser apreciada através de algumas amostras. De acôrdo com a lei de 1934, cada contribuinte ficava sujeito a uma sobretaxa graduada nas seguintes condições:

— renda líquida igual ou inferior a 4.000 dólares — isenta;

— renda líquida acima de 4.000 e abaixo de 6.000 dólares — 4 % sobre o excedente de 4.000;

— renda líquida compreendida entre 6.000 e 8.000 dólares — 80 dólares de impôsto sobre os 6.000 e mais 5 % sobre o excedente.

E assim por diante.

Ao cabo de sucessivas reformas, sempre acompanhadas pelo aperfeiçoamento da maquinaria fis-

cal, que é, sem favor, uma das mais eficientes do mundo, a situação do impôsto de renda americano em 1935 era a seguinte: a sua incidência realizava-se através das duas citadas taxas — uma fixa, de 4 %, chamada normal, e outra progressiva, chamada sobretaxa. Para maior esclarecimento, diremos que a taxa normal corresponde, no sistema brasileiro, ao impôsto cedular, com a diferença de que o impôsto de renda americano é unitário e o nosso composto, conforme já foi explicado; e que a sobretaxa progressiva é muito parecida com o nosso impôsto complementar progressivo.

No exercício financeiro encerrado a 30 de julho de 1935, a taxa normal recaía sobre tôdas as rendas individuais a partir de \$2.500 para as pessoas casadas e de \$1.000 para as pessoas solteiras.

A sobretaxa compunha-se de uma importância fixa, correspondente a determinados montantes de rendas, superiores a \$4.000, e de uma percentagem sobre a renda compreendida entre dois limites próximos na escala. Por exemplo: uma pessoa que tivesse auferido, naquele ano, a renda líquida de \$53.500, estaria obrigada a pagar: 4 % sobre a renda global, feitas as deduções por encargos de família, etc.; mais \$7.700 pelos \$50.000 e mais 30 % sobre os \$3.500 excedentes. Para se ter idéia da progressividade vigente em 1935, bastam mais alguns exemplos: um contribuinte que apurasse, naquele ano, \$105.000 de lucros, estaria sujeito à imposição das seguintes taxas: 4 % de taxa normal sobre toda a renda, feitas as deduções legais; mais \$28.000 pelos 100.000 e mais 50 % sobre os \$5.000 excedentes. Figuremos agora o caso de um milionário que auferisse a renda anual de \$380.000. Êste deveria 4 % de impôsto normal sobre o total da renda, feitas as deduções; mais \$134.500 pelos \$300.000, e mais 55 % sobre os \$80.000 excedentes. O contribuinte que tivesse uma renda líquida de \$500.000 pagaria os 4 % de impôsto normal e mais \$245.500 de sobretaxa.

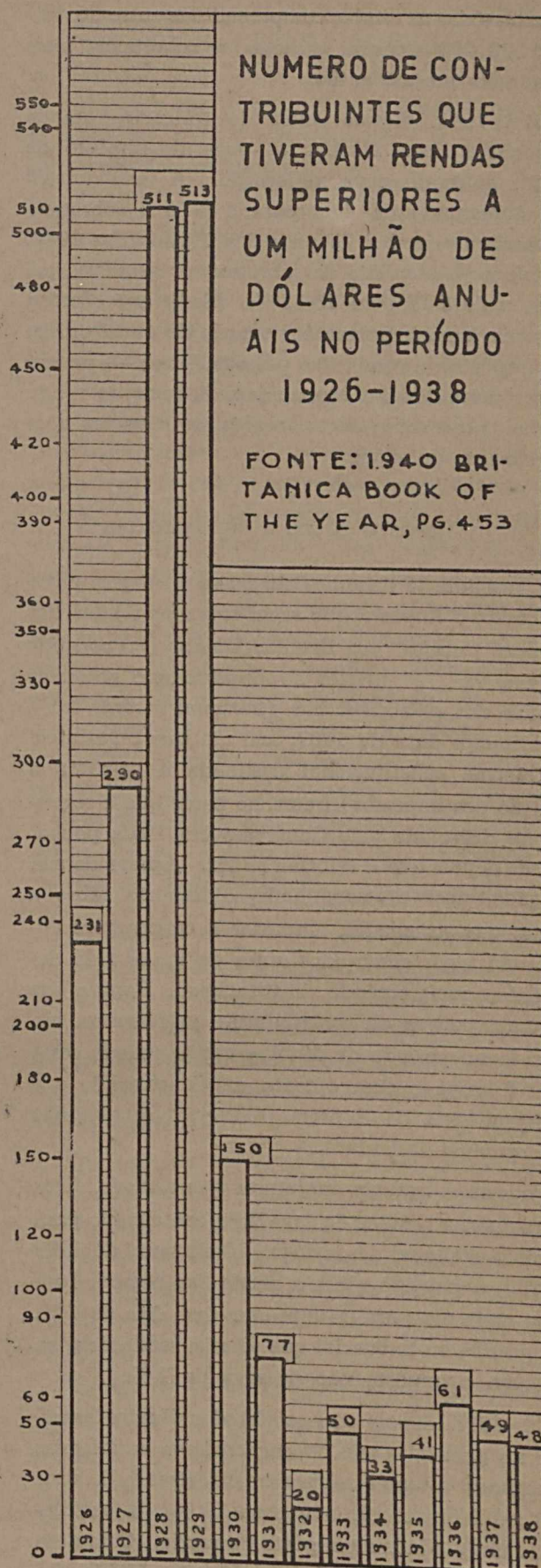
A fim de facilitar o cálculo das importâncias a pagar e a aplicação das taxas progressivas, a lei distribui as rendas por freqüência, a intervalos de classe mais ou menos arbitrários. Cada renda igual a uma das classes que figuram na distribuição está sujeita ao pagamento de importância fixa, indicada na própria lei. Por exemplo, o contribuinte cuja renda líquida fôsse precisamente de \$200.000, além dos 4 % de taxa normal, a que todos estão sujeitos, pagaria \$80.500 de sobretaxa.

Em 1934-35, a escala progressiva subia somente até 59 %, taxa a que estavam sujeitos os contribuintes que auferissem rendas líquidas anuais superiores a \$1.000.000. Em 1934 apenas 50 arqui-milionários pagaram essa taxa; em 1935, apenas 33. Se lembrarmos que, em cada um dos anos culminantes da prosperidade, 1928 e 1929, nada menos de 511 e 513 indivíduos, respectivamente, obtiveram rendas acima de \$1.000.000, havemos de convir em que os resultados de 1934-1935 são comparativamente bem modestos. (V. gráfico).

Em 1937, o imposto de renda sobre pessoas físicas compunha-se da taxa normal de 4 % sobre todas as rendas tributáveis e de uma sobretaxa progressiva de 4 a 75 %, aplicável às rendas líquidas superiores a \$4.000. Naquele ano, todos os contribuintes solteiros e sem dependentes, que ganhassem de \$1.111 para cima, assim como todos os casados sem dependentes, que ganhassem de \$2.778 para cima, estavam sujeitos ao imposto, pagando a taxa normal de 4 % e, conforme o montante da renda, a referida sobretaxa progressiva de 4 a 75 %.

A partir de 1.º de janeiro de 1937, a progressividade foi novamente elevada. Com isso, o sistema tributário americano venceu mais uma etapa no caminho da justiça social. Como já vimos, até 1936 a progressividade parava em 59 % e 1.000.000 de dólares. Tanto uma renda de 1.100.000 dólares como uma de 20.000.000 estavam sujeitas à mesma taxa de 59 %, o que quer dizer que o imposto gravava proporcionalmente as rendas mais altas. De 1.º de janeiro de 1937 em diante, porém, o indivíduo que tivesse uma renda líquida superior a 1.000.000 de dólares, pagaria 641.000 dólares de imposto correspondente ao milhão e mais 73 % sobre o excedente até 2.000.000; o que apurasse renda compreendida entre 2 e 5 milhões, pagaria 1.371.000 dólares de imposto correspondente aos 2 milhões e mais 74 % sobre o excedente até 5 milhões; o que tivesse renda líquida superior a 5 milhões, pagaria um imposto de 3.591.000 dólares, correspondente aos 5 milhões e mais 75 % sobre o excedente.

De 1937 a 1939 não ocorreu alteração de maior monta no imposto de renda sobre pessoas físicas. Já no ano de 1940, a lei da receita trouxe algumas modificações. A taxa normal de 4 % e as sobretaxas progressivas foram mantidas entre os limites de 4 a 75 %. Mas de 1.º de janeiro de 1940 em



diante, tôdas as rendas compreendidas entre \$6.000 e \$100.000 ficaram sujeitas a sobretaxas mais fortes do que até então.

Em 1941, mesmo antes do traiçoeiro ataque japonês a Pearl Harbor, as taxas do impôsto de renda sofreram nova majoração. A taxa normal foi aumentada de 4 % para 6 % e a sobretaxa progressiva de 4 a 75 para 6 a 77 %. Em 1942, houve novo aumento da sobretaxa progressiva, que passou de 6-77 para 13-82 %. Nesse ano ocorreu também uma importante inovação de outra ordem no impôsto de renda das pessoas físicas — passou a ser permitido ao contribuinte deduzir da renda global, observadas certas regras, as despesas com tratamento de saúde.

IMPÔSTO SÔBRE A RENDA SOCIAL

Consoante já dissemos em outra passagem dêste trabalho, o impôsto que recai sôbre as rendas das pessoas jurídicas nos Estados Unidos (*corporation income tax*) é anterior ao impôsto que grava as rendas das pessoas físicas (*personal income tax*). O primeiro data de 1909, ano em que teve início a reforma constitucional destinada a permitir a criação dos impostos diretos, ao passo que o segundo foi decretado pelo Congresso em 1913, poucos meses depois que a reforma se fêz. Apesar de sua alegada inconstitucionalidade, o impôsto sôbre a renda das sociedades, emprêsa e corporações entrou em vigor cinco anos antes de haver sido decretada aquela emenda constitucional. Porque isso ocorreu, porque os contribuintes aquiesceram em pagá-lo no período de 1909 a 1913, quando seria fácil fulminá-lo com o texto da Constituição e a jurisprudência da Suprema Côrte, eis o que não conseguimos deslindar.

Pode-se entretanto conjecturar que a modicidade, ou melhor, a timidez da taxa haja contribuído para torná-lo aceitável desde logo. Realmente, de 1909 a 1913, o impôsto sôbre a renda das pessoas jurídicas nada mais era, do que uma taxa fixa de 1 %. Por grande ou torrencial que fôsse a renda de uma emprêsa, o impôsto não passava de 1 %.

Em 1918, depois que os Estados Unidos entraram na guerra, é que as *corporations* americanas começaram a tomar conhecimento, através de uma taxa súbitamente elevada para 12 %, da existência de um verdadeiro impôsto de renda. Como em quase tôda parte, também nos Estados Unidos foi

necessário que o país se engajassem na guerra para que os legisladores se animassem a tributar fortemente as rendas das classes abastadas.

Mas tamanha é a resistência destas classes à tributação direta e progressiva, que o impôsto sôbre a renda das pessoas jurídicas só deixou de ser proporcional há poucos anos, sob o govêrno esclarecido e benemérito do Presidente Roosevelt.

Com efeito, de 1909 a 1936, o impôsto sôbre a renda das emprêsas, companhias, sociedades civis, bancos e outras instituições chamadas pessoas jurídicas em alguns países latinos, *companies* na Inglaterra e *corporations* nos Estados Unidos, sofreu diversas alterações de taxa mas, a rigor, nenhuma de estrutura. Conservou durante êsse longo período de 27 anos, em que ocorreram a primeira Guerra Mundial e a Crise Econômica de 1929, a sua característica de impôsto proporcional — fôsse a taxa apenas de 1 %, como nos anos de 1909-1917, ou de 12 %, como em 1918, ou de 15 %, como em 1936. Ao incidir sôbre as rendas tributáveis das *corporations*, — grandes ou pequenas, prósperas ou definhantes — gravava-as igualmente, pagando tôdas a mesma taxa.

Ora, a tributação proporcional, sobretudo em matéria de renda, quase sempre é iníqua para os pequenos contribuintes e favorável aos grandes. Compreende-se facilmente que o impôsto de 1.000 dólares, pago por uma pequena emprêsa sôbre uma renda líquida de 10.000, a afete muito mais seriamente do que o impôsto de 100.000 acaso pago por uma grande organização sôbre uma renda líquida de 1.000.000.

Uma das graves falhas, de que se ressentia até há poucos anos o impôsto americano sôbre a renda das pessoas jurídicas, era precisamente a incidência proporcional rígida. Em lugar de gravar progressivamente, como a *personal income tax*, que sujeita as rendas maiores a taxas mais altas, a *corporation income tax* recaía com o mesmo pêso relativo sôbre tôdas as rendas tributáveis — fôsem estas 10 mil ou 10 milhões de dólares.

Coube ao Govêrno progressista e corajoso do Presidente Roosevelt retificar o impôsto sôbre a renda das pessoas jurídicas e afiná-lo com a época, mediante a adoção do princípio da progressividade. Com efeito, já em 1935, o Congresso criou, timidamente, como que apalpando o terreno, uma primeira escala diferencial para vigorar de 1936 em

diante: 12 % sobre as rendas inferiores a 2.000 dólares, 13 % sobre as rendas compreendidas entre 2.000 e 5.000 dólares, 14 % sobre as rendas entre 5.000 e 40.000 dólares e 15 % sobre as rendas superiores a 40.000.

Foi igualmente criado, naquele ano, um imposto sobre os lucros excessivos das pessoas jurídicas, chamado *excess profits tax*, que consistia: numa taxa de 6 % sobre as rendas líquidas superiores a 10 % e inferiores a 15 % do capital; ou numa taxa de 12 % sobre as rendas líquidas superiores a 15 % do capital.

Até 1936, os dividendos distribuídos a pessoas físicas pelas corporações americanas, embora sujeitos à sobretaxa progressiva, eram isentos do imposto básico de 4 %, o que significava que, pelo menos em parte, o imposto de renda pago pelas pessoas jurídicas se equiparava ao imposto normal das pessoas físicas. Ainda em consequência da vigorosa legislação fiscal de 1935, os dividendos foram declarados, em 1936, sujeitos simultaneamente a uma taxa básica de 5 % e às sobretaxas progressivas. Além disso, os dividendos recebidos pelas pessoas jurídicas ficaram sujeitos a uma taxa especial e variável cujo máximo era 15 %.

De sorte que, já em 1936, uma empresa em franca prosperidade, como hoje há tantas no Brasil, ganhando mundos e fundos, pagaria três impostos de renda, a saber:

- 6 % ou 12 % sobre os lucros excessivos;
- até 15 % sobre os dividendos recebidos;
- 15 % (*corporation income tax*) sobre as rendas líquidas.

Essas medidas indicam os avanços do Fisco americano no sentido da justiça tributária. Para burlar a intenção do legislador, muitas empresas yankees amiudaram a prática de deixar lucros por distribuir — criando novos fundos e reforçando os já existentes, exatamente como estão fazendo no Brasil. Era um meio de evitar pelo menos o pagamento do imposto sobre os lucros excessivos. Mas o Fisco americano, tradicionalmente honesto e em dia com as melhores técnicas, animado pela vigorosa e esclarecida política tributária do Presidente Roosevelt, não tardou a reagir contra a evasão da renda através da retenção dos lucros. Foi assim que, logo depois, em 1936, o Governo decretou um imposto progressivo de 7 a 27 % sobre os lucros não distribuídos, iniciando uma série de pro-

vidências eficazes contra a prática da capitalização dos lucros e da constituição dos fundos de reserva e outros, prática em que, para o fim especial de lesar a receita pública, eram useiras e vezeiras as empresas, corporações e sociedades bancárias, industriais e comerciais.

Em 1937, as taxas sobre as corporações, tornadas progressivas pouco antes, foram reduzidas e fixadas entre o mínimo de 8 % e o máximo de 15 %. Do sistema tributário da grande Democracia já se podia dizer, então, que tendia a subordinar-se integralmente ao princípio da progressividade. A taxa diferenciada das rendas das empresas representava uma conquista, mais um avanço na direção do ideal tributário. Na prática, porém, o sistema permanecia favorável às rendas mastodônticas, em virtude de ser pouco ampla a escala da progressividade e muito limitada a das rendas sujeitas a taxas progressivas. Com efeito, somente as rendas líquidas anuais de 40 mil dólares para baixo eram tributadas progressivamente. Quanto às rendas superiores a esse limite, o imposto continuava proporcional, isto é, tanto a corporação que tivesse 40 mil dólares de lucro líquido, como a que tivesse 400 mil ou 4 milhões pagavam a mesma taxa de 15 %. Só depois de deflagrada a segunda Guerra Mundial é que o imposto sobre a renda das empresas e sociedades foi, afinal, colocado sob a égide da progressividade.

Em 1938 e 1939 houve diversas alterações no imposto de renda das pessoas jurídicas. Possivelmente, a novidade de maior monta terá sido a criação de uma taxa única de 18 %, impositiva às rendas líquidas superiores a US\$25.000. As rendas inferiores a esse nível foram sujeitas a taxas variáveis de 12½ a 16 %.

Nos anos de 1940, 1941 e 1942, a taxa sobre as rendas superiores a \$25.000 foi elevada para 24 %, mais um adicional de 10 %, criado sob o nome de *imposto de defesa nacional*. Além da taxa básica, a partir de 1941 as rendas das corporações foram sujeitas a uma sobretaxa progressiva de 10 % e 16 %.

O imposto de renda das pessoas jurídicas é de uma complexidade atordoante. A legislação, emanada e copiosa, requer longa paciência e verdadeira capacidade de trinchamento intelectual. A meticulosidade, como que filigranada, dos dispositivos legais referentes a esse imposto testemunha a luta incessante entre a eficiência do aparelho

fiscal norte-americano e a habilidade proteiforme das grandes organizações para sonegarem o que é de Cesar. Os magnatas das finanças e da indústria, que ganham milhões, certamente sabem defendê-los: — cercam-se dos melhores especialistas em contabilidade e estatística, contratam os advogados mais sutis, inventam mil manhas para fraudar o fisco. Mas o Tesouro Americano dispõe de equipes à altura, profissionais completos, gente difícil de ser “posta no chinelo”. E quem estiver acompanhando o desenrolar dessa pugna sem tréguas entre as grandes companhias e a máquina fiscal do Tesouro Americano, já há de ter percebido que, durante o Governo Roosevelt, os magnatas e *big shots* têm perdido terreno incessantemente.

O exame das majorações sucessivas feitas nas taxas do imposto de renda das pessoas jurídicas entremostra a eficácia do aparelho fiscal americano.

O pequeno rosário de indicações, que aqui oferecemos, sobre o imposto de renda, a que têm estado sujeitas as pessoas jurídicas nos Estados Unidos, não passa de fugaz amostra da complexidade do tributo e da firme decisão com que o Governo recorre à tributação direta e progressiva para custear a guerra, combater o enriquecimento dos aproveitadores e conter as tendências inflacionistas.

A COMPLEXIDADE

O imposto de renda é necessariamente refratário, pela sua própria substância, à regra da simplicidade, que vários tratadistas arrolam entre as que os tributos devem obedecer.

Está bem visto que um imposto simples como o de capitação, igual e único para todos os contribuintes, facilita grandemente as relações do Povo com o Fisco. Uma taxa escolar de 5 cruzeiros, por exemplo, imponível a todos os cidadãos maiores de 21 anos, jamais ocasionaria perplexidade aos exatores e aos contribuintes. Ninguém teria dificuldade, igualmente, para entender, cobrar ou pagar um imposto *ad valorem*, digamos, 2% sobre o valor comercial de qualquer mercadoria importada.

Mas se estes exemplos militam, por um lado, em favor da simplicidade na tributação, por outro indicam o difícil que é a consecução da justiça tributária por meio de impostos simples. Basta dizer que, para ser realmente simples, o imposto deve ser fixo ou proporcional. Ora, o mais sólido pos-

tulado da justiça tributária exige que o imposto grave cada um segundo a sua capacidade de pagar. A contribuição fixa e a proporcional não permitem a observância desse postulado. É evidente que o imposto proporcional pago, por exemplo, por um milionário sobre o seu consumo individual de manteiga e cigarros não o afeta de modo algum, ao passo que, pago por um escriturário, que viva exclusivamente dos respectivos vencimentos, absorve boa parte de sua renda. Similarmente, o imposto pessoal fixo de 100 cruzeiros, que se cobrasse, a título de melhoria urbana, de todos os proprietários domiciliados numa cidade, os afetaria tão desigualmente quanto desiguais fossem as suas rendas. Para o rico, proprietário de muitos prédios, que tivesse uma renda anual de 500 mil cruzeiros, o imposto fixo de 100 cruzeiros seria ridículo. Já para o pequeno proprietário, que vivesse de seu salário, o imposto poderia ser asfixiante. Mesmo um imposto proporcional sobre o valor locativo dos prédios de um grande e de um pequeno proprietário repercutiria distintamente nas rendas de cada um. O imposto de 50 mil cruzeiros é menos pesado para o contribuinte que tem uma renda líquida de 500 mil do que o de 5 mil para o contribuinte que tem uma renda líquida de 50 mil.

Estes exemplos e hipóteses ilustram a dificuldade que oferece, em tributação, o problema quase insuperável de conciliar a simplicidade com a produtividade ou com a igualdade.

Exatamente porque contribui mais para ensejar a justiça tributária do que qualquer outro, o imposto de renda é complexo, de inteligência difícil para o contribuinte e tratamento laborioso para o exator. O preparo de sua legislação requer antecedentes de competência, familiaridade com a doutrina e capacidade de ver claro através de fenômenos complexos.

Por outro lado, como grava as elites econômicas, que geralmente sabem mobilizar e podem pagar os serviços das elites intelectuais, o imposto de renda está mais sujeito a fraudes do que qualquer outro. Compreende-se que um industrial ou capitalista que, em face da lei, esteja obrigado a pagar verdadeiras fortunas a título de imposto de renda, se incline a dividi-las com os técnicos da fraude, os especialistas da sonegação e os funcionários venais do Fisco, a fim de, com a ajuda daqueles e a conivência destes, burlar a lei e fraudar a fazenda pública.

À medida que se desenvolve no tempo a luta entre o Fisco e os contribuintes poderosos e corruptores, é natural que a legislação reflita, lance a lance, essa pugna sem tréguas e sorradeira. Como cada nova lei é logo violada pelos sonegadores e fraudadores contumazes, que usualmente agem de acôrdo com os conselhos de verdadeiros especialistas em falcaturas fiscais, o Fisco e o Poder Legislativo por sua vez tratam de promover a reforma da legislação e, com isso, coibir a fraude.

Com o tempo, êsse procedimento influi de tal modo na legislação, que esta, de complexa que já é, passa a transcendental.

A história do impôsto de renda americano testemunha ao vivo o que acabamos de expor.

De fato, a complexidade atual do impôsto de renda nos Estados Unidos é algo alucinante.

Dentre os muitos depoimentos citáveis para confirmar essa informação, o que vamos indicar reúne a circunstância positiva de ser *factual* à vantagem de ser de autoria de uma financista experimentada. Trata-se do artigo intitulado *The Looming Nightmare of March 15*, que, em princípios do ano passado, a redatora financeira do *New York Post*, Sylvia F. Porter, publicou na revista *Liberty*.

Depois de se referir às 385 milhões de declarações em branco que o Tesouro Americano estaria distribuindo, naquela data, a 50 milhões de "perplexos contribuintes", — 10 milhões dos quais jamais teriam visto antes, um formulário do impôsto de renda — a autora do referido artigo afirma que as leis tributárias americanas já passaram do âmbito da realidade decente para o do cipoal legalístico.

Diz ela que o sistema tributário americano se desenvolveu ao acaso e daí a presente crise de confusão. De 1913 para cá, nada menos de 20 regulamentos distintos foram dados, um após outro, ao impôsto de renda.

Cada nova lei ou regulamento tem por fim tapar as malhas dos regulamentos anteriores, por onde se esgueiravam os sonegadores. O Congresso e grandes advogados há decênios procuram, em emulação curiosa, alçapões e brechas nas leis do impôsto de renda.

De tal modo tem diligenciado o Congresso por tornar difícil, se não impossível, qualquer tentativa de fraude ou evasão por parte dos contribuintes do impôsto de renda, que o regulamento fiscal muitas vezes encerra primores de obscuridade como êste,

citado pela referida financista: "If contributions are paid by an employer to or under a stock bonus, pension, profit-sharing or annuity plan, or if compensation is paid or accrued on account of any employer under a plan deferring the receipt of such compensation, such contributions or compensation shall not be deductible under subsection (a) but shall be deductible, if deductible under subsection (a) without regard to this subsection, under this subsection but only to the following extent:..."

Depois de ler êsse trecho meia dúzia de vezes, desista — aconselha a autora do artigo que estamos comentando. No entanto, o que o texto quer dizer — mas de modo que contemple a maioria das situações possíveis no caso — é que o empregador pode deduzir de seu impôsto de renda os pagamentos razoáveis feitos de acôrdo com um plano de pensão.

Para o comum dos indivíduos, "chefe de família" é todo aquê que mantém esposa e filhos, ou sustenta parentes em estado de dependência. Mas para efeito de fixação do conceito legal de "chefe de família", a lei do impôsto de renda americano diz que chefe de família é "uma pessoa solteira ou casada que não viva com o cônjuge, exerça o controle da família e sustente, em uma residência, parentes próximos dependentes."

A complexidade da legislação vigente é tal que, depois de demonstrá-la, a redatora financeira do *New York Post* volta-se contra o Congresso Americano por não ter sabido simplificar os textos legais pertinentes ao impôsto de renda. E, concitando o povo a reagir, diz haver chegado a hora em que os contribuintes devem levantar-se, iracundos, e forçar os legisladores a decretar uma lei simples e inteligente e o Bureau das Rendas Internas a elaborar uma declaração de rendas suscetível de preenchimento sem que o declarante seja uma "combinação desagradável" de contador, jurista, experto em tributação e guarda-livros.

E repete, para terminar, as seguintes palavras, ditas pelo próprio Consultor Geral do Tesouro Americano: "Nosso sistema tributário pode irritar, a salvo, embora imprudentemente, 4 milhões de nossos cidadãos, mas começa a correr sérios riscos quando irrita aquele número multiplicado por 13".

A PROGRESSIVIDADE

A propósito da forte progressividade do impôsto de renda americano e do conseqüente papel de dis-

tribuidor de riqueza que desempenha, desejo chamar a atenção para um episódio referido pelo embaixador Joseph Davies em seu famoso livro *Missão em Moscou*. Trata-se de uma passagem da longa conversa que o diplomata americano manteve, segundo informa, durante um encontro imprevisto, com o sucessor de Lenine na liderança da Rússia Soviética — Joseph Stalin.

Aconteceu que, estando o embaixador Davies no gabinete de Molotov em visita de despedida, ali entrou Stalin inesperadamente por uma porta lateral. Vinha sorridente e só. Depois de dizer que o “olhar de Stalin é extraordinariamente amável e suave” e que “uma criança gostaria de lhe sentar nos joelhos”, o embaixador Davies conta que se sentaram ao redor da mesa e, mediante um intérprete, mantiveram a conferência de duas horas e quinze minutos, em cuja narração tanto se compraz.

A conversa abarcou todo o campo econômico, as condições industriais da Rússia, problemas americanos, a fascinante personalidade do Presidente Roosevelt, a situação européia, a situação do Extremo Oriente e vários outros assuntos. “Na realidade — diz o embaixador Joseph Davies — a conversa foi uma festa intelectual, em que todos parecíamos encontrar grande prazer”. Pilheriam e riram algumas vezes. Stalin contribuiu para isso, porque “possui um magnífico humor” e é dono de “um espírito extraordinário” — esclarece o narrador.

Mas o episódio que diz respeito ao imposto de renda, e com o qual me parece oportuno enriquecer o presente trabalho, consta da seguinte passagem da carta que, sobre o memorável encontro, o embaixador escreveu a sua filha:

“Houve alguns detalhes divertidos em nossa conversação. Expliquei-lhe, no curso da mesma, que, a fim de evitar qualquer mal-entendido a respeito de minha posição, sempre havia feito sentir claramente aos membros do Governo Soviético que eu era capitalista.

— *Sim, sabemos que o Senhor é capitalista e não pode haver qualquer dúvida a esse respeito* — respondeu Stalin, sorrindo.

Manifestei-lhe em seguida, francamente, o ponto de vista de que eu, pessoalmente, como muitos outros capitalistas, ou melhor dito, individualistas americanos simpatizávamos com o que eles, russos, estavam tratando de levar a efeito; que também desejávamos uma distribuição mais justa da riqueza, porém que a estávamos realizando de modo melhor nos Estados

Unidos do que eles na Rússia; que estávamos fazendo o possível para eliminar o pior em nosso processo de evolução; que estávamos desenvolvendo melhor trabalho do que eles em benefício do homem comum; que estávamos mantendo aquelas liberdades que nos eram caras e, ao mesmo tempo, tratávamos de conseguir uma distribuição mais equitativa das riquezas e maior igualdade de oportunidade, tanto econômica como socialmente, para os desherdados.

A fim de ilustrar a forma por que a riqueza estava sendo distribuída em meu país, perguntei a Stalin: — *Quanto julga o Sr. que, de todos os bens de minha esposa, tocará ao Estado, a seus filhos e a seus herdeiros?* Ele se manifestou interessado e eu continuei: *Mais de 80% de seus bens caberão aos Governos Estadual e Federal e menos de 20% a seus filhos; no meu próprio caso, mais de 50% tocarão ao Estado e menos de 50% a meus filhos.* Perguntei-lhe em seguida: *Quanto supõe o Sr. que pago de impostos cada ano, incluindo meus vencimentos como funcionário do Governo?* *Mais de 60% de minha renda; e apesar disso, minha esposa paga mais de 72% da sua.* Esta revelação surpreendeu o Sr. Stalin, tanto que olhou sorrindo para Molotov, o qual assentia com um movimento de cabeça”.

Assim, pitorescamente narrado pelo embaixador milionário, o episódio traduz a significação que as classes ricas americanas, especialmente os seus elementos mais esclarecidos, mais em dia com a época, emprestam aos impostos de sucessão e de renda. Além de sua função de instrumentos financeiros, mediante cujo manejo o Estado arrecada os recursos de que necessita para custear os serviços e negócios públicos, -esses dois impostos tendem a desempenhar nos Estados Unidos, como já desempenham na Inglaterra, o papel de preparadores da justiça social através da justiça tributária.

Seja-me permitido reproduzir, ainda a respeito da progressividade do imposto de renda, uma pequena anedota que, segundo a fonte onde a colhi, fez as delícias dos empregados do Bureau das Renditas Internas, que é a repartição incumbida do lançamento e cobrança do referido imposto nos Estados Unidos.

Necessitando desatinadamente de 100 dólares, um menino resolveu obtê-los à custa de preces. Rezou, rezou, rezou durante várias semanas e... nada. Veio-lhe então a idéia, que prontamente executou, de escrever uma carta a Deus expondo a sua pretensão. Sem saber o que fazer da carta, o Correio finalmente a entregou a alguém na Casa Branca, onde foi mostrada ao Presidente Roosevelt. O Chefe do Governo sorriu e ordenou que enviassem 5 dólares ao signatário. Recebendo o dinhei-

ro, o menino ficou radiante por verificar que, afinal, as suas ferventes preces tinham sido ouvidas, pelo menos em parte. E, com a infalível presteza americana em matéria de correspondência, escreveu outra carta a Deus, desta vez para reconhecer a graça recebida. Esta segunda carta continha o seguinte *Post Scriptum*: "Verifiquei que Você mandou a sua carta via Washington; como de costume, aquêles burocratas de lá deduziram 95%".

A PUBLICIDADE

A maioria dos países segue o critério de guardar rigoroso sigilo sobre as rendas declaradas.

Vogando ao arripio dessa praxe mais ou menos generalizada, o Congresso Americano incluiu na Lei de Receita para 1924 um dispositivo que permitia a publicação irrestrita dos nomes, endereços, rendas e impostos dos contribuintes. Em consequência, as relações dos indivíduos com o Fisco passaram a ser efetivamente públicas e, como tais, expostas ao exame da imprensa e de qualquer interessado. O principal motivo em que se baseou o Congresso, para permitir o desvendamento público de um segredo de que geralmente os contribuintes são tão ciosos, foi o de que a publicidade impede a fraude. Argumentava-se: ciente de que suas informações poderiam cair facilmente sob os olhos dos vizinhos e conhecidos, o contribuinte seria levado a declarar lisamente as respectivas rendas. O pudor e o risco maior de ser apanhado em mentira flagrante como que o coagiriam a resistir a quaisquer tentações de lesar o fisco.

Tamanha celeuma provocou, entretanto, o dispositivo legal que permitia a publicação de informes sobre as rendas declaradas, que logo no ano seguinte os Poderes Públicos voltaram atrás e readotaram o critério do sigilo. A razão do recuo foi a seguinte: a publicidade conduz à exposição desnecessária de assuntos essencialmente privados, como sejam os lucros e perdas dos capitalistas, industriais e comerciantes e, portanto, aumenta a hostilidade dos contribuintes contra as perícias fiscais.

Passaram-se os anos e, talvez levada pelo hábito de não ter segredos, de ser transparente e aberta, a administração fiscal americana reconquistou a faculdade de informar o público sobre as rendas declaradas e os impostos pagos pelos grandes contribuintes.

E' assim que os jornais publicam anualmente informes sobre as rendas dos arquimilionários, das celebridades de Hollywood, dos grandes jornalistas e, em geral, de quantos contribuintes sejam bem conhecidos do público americano.

A atual Primeira Dama do país — por exemplo — Mrs. Roosevelt, uma das mulheres mais ativas e enérgicas do Ocidente, escreve diariamente para uma cadeia de jornais. Trata-se de trabalho remunerado de acôrdo com as cláusulas de um contrato. Pois bem, cada ano os jornais publicam a lista dos contribuintes mais destacados do impôsto de renda e informam qual a renda declarada pela esposa do Presidente. Não é pelo montante dos respectivos proventos que o nome da First Lady figura nessa lista — há milhares de pessoas, inclusive *columnistas*, como Walter Winchell, Walter Lipmann e Dorothy Thompson, que ganham bem mais do que ela. A projeção social e política de Mrs. Roosevelt é que dá a êsse fato o caráter de *news*.

Na qualidade de estudioso das questões tributárias, sinto-me habilitado a declarar que a publicidade é preferível ao sigilo em tudo quanto diz respeito às relações dos contribuintes com o Fisco.

Todo enriquecimento ilícito constitui — não há dúvida — privilégio intolerável contra os interesses coletivos. As rendas honestamente auferidas, porém, não podem causar vexame a ninguém. Não há, pois, motivo plausível para que os resultados financeiros das atividades das empresas e indivíduos sejam considerados segredos invioláveis. A alegação de que a publicidade incita o contribuinte a reagir contra as perícias fiscais não passa de argumento falso — porque o Fisco sempre dispõe de recursos legais para impedir a fraude e, em muitos casos, só a perícia expõe as manobras dos contribuintes fraudulentos. Aliás, a experiência americana está aí para evidenciar que a publicidade das rendas declaradas, longe de estimular a fraude e de descontentar o contribuinte honesto, antes coíbe aquela e conta com a aceitação deste.

Se se rompesse, no Brasil, o critério do sigilo fiscal em tôrno das rendas declaradas, estou certo de que, já a partir de 1945, o impôsto de renda contribuiria com mais de 3 bilhões de cruzeiros para a receita ordinária federal.

IMPÔSTO ESTADUAL DE RENDA

Nos Estados Unidos a bi-tributação não é proibida. Cerca de 30 Estados também cobram imposto de renda tanto das pessoas físicas quanto das empresas, sobretudo depois da crise econômica de 1929. Antes desse ano, certos Estados já cobravam imposto de renda; porém, mais da metade dos Estados que atualmente tributam a renda, passaram a fazê-lo a partir de 1929. As taxas dos impostos de renda estaduais, conquanto também progressivas, estão longe de competir com as federais.

Basta dizer que, no ano fiscal encerrado em 30 de julho de 1937, o produto do imposto de renda arrecadado pelo governo federal montou a \$ 2.149.000.000, ou sejam, 42% do total das rendas tributárias federais; ao passo que, no mesmo período, o produto do imposto de renda arrecadado pelos diversos Estados subiu apenas a \$ 300.000.000, importância correspondente, pouco mais ou menos, a 10% do total das receitas estaduais.

(No próximo número, a parte final:
"Novos expedientes tributários").

O Estado contemporâneo

Funções, responsabilidades e aparelhamento

BYRON T. DE FREITAS

Técnico de Administração no Estado do Rio

NÃO se sabe exatamente o que levou os homens primitivos a se submeterem a um regulamento comum. ARISTÓTELES simplificou o problema, ao afirmar que o instinto de associação política é inerente ao homem. Outros, porém, julgam que a subordinação civil foi originalmente estabelecida pela violência. A necessidade de auto-defesa e a agressão externa ocasionaram a centralização do controle social em uma agência política ou governo — cujo poder se estendeu sobre um determinado território ou comunidade. MACHIAVELLI, em *O Príncipe*, esclareceu que há dois métodos de assegurar a disciplina: entre os homens, a lei, entre os animais, a força. O príncipe deve saber lançar mão das duas porque o fundamento essencial do Estado é ter boas leis e boas armas.

Mas, não nos interessa propriamente investigar qual a origem da instituição social denominada governo. Como, entretanto, evoluíram os grupos humanos? O primeiro grupo histórico foi a família, depois o clã, finalmente a tribo. Quando as tribos, nômades até então, se tornaram sedentárias, fixando-se ao solo, a agricultura e a indústria tomaram incremento e surgiu a nação.

Eis-nos, pois, chegados a um adiantado estágio da evolução social. A nação se transformou em Estado quando sobrevieram as condições históricas do período medieval. HAINES & HAINES descreveram o processo de criação do Estado Nacional, que teve sua origem na luta pela supremacia entre barões medievais. Uns conseguiram sobrepujar outros e por meio de guerras, intrigas, negociações e recursos semelhantes aumentaram seu poder e, sob o título de reis, estabeleceram seu domínio sobre grandes áreas. Como os campeões do nascente espírito de unidade racial, os monarcas apareceram no papel de protetores dos direitos das classes baixas contra o poder dos senho-

res feudais. Dois fatores contribuíram para fortalecer o nacionalismo: a aceitação de um idioma vernáculo como meio de expressão literária, e a invenção da imprensa, que disseminou a produção literária nacional em largas camadas do povo. “A diferenciação literária foi em breve seguida pela separação política”.

As características básicas da nacionalidade são um idioma comum, que conserva as tradições históricas e a “unidade de espírito”; um fundo cultural idêntico, constituído de costumes, relações sociais e certos modos de expressão literária e artística; e, finalmente, um complexo de instituições, hábitos, observâncias religiosas e interesses políticos.

A era em que vivemos é a do Estado Nacional. O rei, a princípio, centralizou em sua pessoa a entidade abstrata que se chama Estado. A Revolução Francesa deslocou o eixo estatal, com o princípio da representação popular.

Indaguemos, agora, o que é Estado.

II — QUE É ESTADO

Os compêndios de Direito nos ensinam que são elementos materiais do Estado o território, base física, e a população, base social; e elemento formal o governo, base política. No conceito de Estado aparece outro elemento: a soberania. O último elemento distingue o Estado das outras entidades ou formações sociais.

O conceito de soberania está ainda em plena evolução. Não se trata de uma assertiva meramente literária. Trata-se de um fenômeno que exerce influência decisiva sobre o destino de milhões de seres humanos.

A existência de um grupo humano, qualquer que seja a sua magnitude, significa interação social.

Esta se estende cada vez mais, transpõe os limites geográficos em que está circunscrita a coletividade, reforça, aperta, entrelaça, combina e combina novas relações internacionais, rompe o isolamento em que os povos pretendiam enclausurar-se. E assim, evolui o conceito de soberania. Advertem-nos WILLIAM KILPATRIEK que os adeptos da doutrina da *soberania nacional absoluta* se filiam psicologicamente aos anarquistas. O que deve haver, na verdade, é *soberania nacional relativa*.

A doutrina da soberania nacional absoluta está sofrendo perigosos abalos. Ainda recentemente, o Manifesto da Resistência Democrática Holandesa recomendava "o estabelecimento de estreita colaboração entre a Holanda e as outras potências ocidentais da Europa, assim como uma restrição voluntária da soberania holandesa, no que seja necessário para assegurar uma nova ordem internacional baseada na lei internacional".

Há mais de 20 anos HANS Kelsen previu a evolução do conceito de soberania. Inicialmente, o princípio de soberania se encarnava na pessoa do rei; depois, com os fatos da Revolução Francesa, a soberania passou para o povo; hoje, pertence ao Estado, mas já se vislumbra claramente o novo detentor da soberania — a humanidade, ou sociedade internacional.

Voltemos, porém, a Kelsen. Como propriedade característica do poder do Estado, a soberania não pode ser uma qualidade de um ser natural, mas uma propriedade da ordem jurídica, que se suponha válida ou vigente. Esta propriedade da ordem jurídica consiste em que esta seja uma ordem suprema, cuja vigência não deriva de nenhuma outra ordem superior.

Por conseguinte — esclarece Kelsen — uma ordem é suprema, é *soberana*, não está subordinada a nenhuma outra ordem, quando sua *norma fundamental* não pertence a outro sistema de normas estabelecidas.

Atribuir-se, portanto, ao Estado um caráter de soberania do ponto de vista teórico, significa unicamente que o sistema de normas que chamamos *ordem estatal* encontra seu último fundamento de validade ou vigência em uma norma que, além de ser a última, se supõe não ter uma justificação ulterior, não necessitar de outra norma fundamental.

Conclui-se daí que um Estado qualquer somente pode se afirmar como verdadeiramente soberano

desde que: 1.º) não haja sobre o mesmo nenhuma outra ordem jurídica, nem sequer o Direito Internacional; 2.º) não possam ser reconhecidas outras comunidades jurídicas coordenadas com ele, outros Estados que também sejam soberanos diante dele.

Kelsen argumenta que, se se quiser permanecer na tese de uma multiplicidade de comunidades jurídicas coordenadas entre si e denominadas Estado, deve-se, então, renunciar à soberania como propriedade característica do Estado, deve-se abandonar o *primado de uma ordem jurídica estatal particular*, e dar lugar à idéia de uma ordem jurídica internacional ou Direito das Gentes, que se encontre acima de todos os Estados, graças ao que estes se coordenam, e que seja o Direito das Gentes que delimite suas esferas de competência; em suma, torna-se mister dar lugar à idéia do *primado da ordem jurídica internacional*.

Mas não é só. HANS Kelsen reforça a sua tese com outro argumento decisivo. "Se imaginarmos que a vontade do próprio Estado há de ser considerada suprema ou soberana, isto trará como consequência que, para que outra comunidade jurídica possa valer como tal, será necessário que o próprio Estado a reconheça, isto é, que *outra comunidade jurídica somente poderá valer como tal se for admitida pelo próprio Estado*. Isto significa nem mais nem menos que os demais Estados devem receber seu fundamento jurídico de nosso próprio Estado soberano. Constitui-se, então, uma *ordem jurídica universal*. Conserva-se, assim, a unidade de todo o sistema jurídico."

Por esse caminho, Kelsen chega à conclusão lógica, de acordo com a sua tese, de ser absurda a opinião corrente de que a *ordem jurídica estatal* e a *ordem jurídica internacional* constituem dois sistemas normativos inteiramente autônomos, reciprocamente independentes e que não se achem em relação alguma de unidade. Essa opinião dualista contradiz o postulado fundamental de todo o conhecimento científico, e, portanto, também de toda ciência normativa, o postulado da unidade de sistema.

HAROLD LASKI, o famoso tratadista inglês, também não admite a idéia clássica de soberania, conforme escreve: "O simples fato de que necessitam de ser reconhecidos significa que os Estados não podem, na esfera internacional, fazer ou desfazer leis segundo a sua vontade; mas o poder de fazer ou desfazer as leis é o que a teoria formal da jurisprudência entende por soberania, e, assim, se este

poder está ausente dos Estados, não se pode pretender que sejam soberanos.”

Na teoria de Kelsen, o Estado é uma ordenação da conduta humana. Kelsen critica a opinião corrente de que o Estado é uma multidão de homens, que estão situados em uma parte rigorosamente delimitada da superfície terrestre, sob um poder organizado. O Estado, na sua concepção, não é um homem ou muitos homens que estão sob um poder ordenado: é uma *ordem*, sob cujo poder estão os homens.

O Estado é, assim, uma expressão personificadora da ordem jurídica inteira. Todos os problemas da Teoria Geral do Estado são problemas relativos à validade ou vigência e à produção da ordem jurídica.

Como se manifesta a vontade do Estado? Kelsen esclarece que determinadas ações não valem apenas como atos de indivíduos que as praticam, mas como atos de outro sujeito ideal, distinto deles, mediante uma imputação especial. O que se chama vontade do Estado (1) não é mais do que um caso singular da *lei geral de imputação normativa*. Uma série de atos realizados por determinados indivíduos ou órgãos não é atribuída a esses indivíduos particularmente, mas a um sujeito ideal que se supõe atrás dos mesmos. O Estado, ou sua vontade, consiste em um ponto central e comum de imputação.

A personalidade do Estado é, pois, na concepção de Kelsen, jurídica, isto é, criada pelo Direito e não algo natural.

O Estado tem, sem dúvida, uma finalidade, mas, em relação a tal finalidade, ao Estado não cabe a função de *sujeito* mas de objeto, ou meio para conseguí-la.

Todo o conjunto dos elementos denominados Constituição, leis, decretos, regulamentos, disposições, sentenças, resoluções, etc., não representa um mero agregado inorgânico e desordenado em forma de justaposição casual, mas um *unitário e conexo*, cujas partes guardam entre si estreitas relações de coordenação e de dependência. O princípio que dá a todas essas normas jurídicas a forma de sistema, isto é, fundamento da unidade da ordem jurídica é a *possibilidade de se referirem os preceitos vigentes a um único centro jurídico*: a norma fundamental, ou Constituição.

A tese de HANS Kelsen consiste, então, na identidade entre Estado e Direito. Em outras palavras, a Teoria Geral do Estado se reduz a uma simples teoria jurídica.

Pensamos como HAROLD LASKI que a teoria jurídica “não explica porque o Estado atuou em determinado sentido e porque não atuou noutro diferente. A mencionada teoria constitui unicamente uma técnica descritiva da competência, independentemente do mundo real com que a dita competência depara”.

Há três interpretações fundamentais sobre a essência do Estado: uma *sociológica*, a outra *jurídica* e a terceira *sócio-jurídica*.

O ponto de vista sócio-jurídico sustenta que o Estado apresenta dois aspectos: um, real, fenomênico, o sociológico; outro, ideal, normativo, o jurídico. O estudo de ambos os aspectos é que nos pode fazer compreender a verdadeira essência do Estado. Sociologicamente, o Estado é um complexo de processos conexos da conduta humana, capaz de ser interpretado como tal e explicado por motivações psíquicas.

Vê-se, então, que o Estado, para o sociólogo, é algo distinto do Estado que o jurista concebe, no seu conceito restrito de ordem ou sistema de Direito.

Kelsen e seus discípulos vêem no Estado apenas a estrutura jurídica, que é somente um dos seus aspectos. Restringe o Estado a fazer leis e deixa de lado outras importantes manifestações da vida estatal contemporânea.

Eis porque adotamos a doutrina sócio-jurídica, mais ampla e mais adequada à crescente influência do Estado na sociedade nacional.

Por outro lado, entretanto, aceitamos em parte, por julgá-la atualíssima, a tese de Kelsen sobre o primado da ordem jurídica internacional. Não se pode entender hoje a soberania do Estado como *absoluta e sim relativa*, condicionada ao interesse da humanidade.

III — FUNÇÕES DO ESTADO

Fundamentalmente, o Estado existe a fim de prestar serviços à coletividade. É essa a doutrina corrente nos Estados Unidos da América, e que se difunde hoje pelo mundo inteiro, vitoriosamente.

Na Inglaterra, há tendência acentuada para a aceitação desse ponto de vista. Assim, de acordo

(1) LUÍS RECALSEN SICHES.

com HAROLD LASKI, "o Estado, como dissemos, existe para satisfazer o maior número possível de necessidades da comunidade, coordena a confusa massa de atividades para assegurar, no maior grau possível, a satisfação comum, e é essa a justificação da sua autoridade legal e a única razão para que se lhe atribuam poderes coercitivos".

A função básica do Estado é, portanto, prestar serviços à coletividade. Dessa função básica, derivam todas as outras. Se aprofundarmos o assunto, entretanto, verificaremos que, em todas as épocas, os governantes sempre procuraram justificar os seus atos alegando que tinham em vista o *bem público*. Mesmo os mais delirantes tiranos indicavam como fundamento ou motivação de sua conduta o desejo de fazer a felicidade dos súditos.

Explica-se o fenômeno à luz da análise psicológica. A liberdade a que o indivíduo teria direito, por lei natural, seria de 100%. Ora, a vida social, disciplinada pelo Estado, exige, digamos, 40% dessa liberdade natural. Alguma compensação deve ser dada ao indivíduo por essa verdadeira quota de sacrifício. Conforto relativo, amparo na velhice, proteção à vida e à propriedade, liberdade espiritual — eis o que o indivíduo espera receber do Estado. Todos os governantes se sentem devedores ao indivíduo da quota de sacrifício que lhe foi exigida. Daí, então, a idéia de que todos os seus atos têm por finalidade última tornar feliz o povo.

Mas, voltemos às funções do Estado. Quais são elas? Agora, esbarramos com um obstáculo, ao tentarmos definir e classificar tais funções. É que nem todos estão de acordo quanto aos limites do poder do Estado, e, pois, com a extensão das funções que lhe são atribuídas.

De início, há os que negam a necessidade de existência do Estado. São os *anarquistas*, para os quais a expressão "funções do Estado" não tem sentido algum.

Em seguida, há os *individualistas*, ligados às idéias da Revolução Francesa. Um deles, o grande pensador inglês HERBERT SPENCER, honra da inteligência humana, chegou mesmo a escrever um trabalho célebre: "O indivíduo contra o Estado". A escola individualista reduz o Estado ao papel de simples espectador ou quando muito policial, uma espécie de guarda-civil da vida social. Ao indivíduo devem ser proporcionadas amplas oportunidades de expansão. Do liberal-individualismo pro-

vém o capitalismo moderno, com o seu cortejo de trustes, cartéis e monopólios.

Os *socialistas*, com seus variadíssimos matizes contemporâneos, procuram eliminar os males do individualismo, concedendo ao Estado o máximo de intervenção na sociedade, em todas as suas manifestações vitais.

Ora, como definir e classificar as funções do Estado, diante de tendências tão contraditórias? Podemos, todavia, proceder por exclusão. E excluiremos logo os anarquistas. Restam os individualistas. Mas a doutrina destes já se desacreditou por si mesma ao conduzir o mundo aos conflitos e desajustamentos que a nossa geração está suportando. Teremos de aceitar o mais amplo intervencionismo do Estado. É uma questão de fato. O Estado se viu compelido a intervir cada vez mais acentuadamente em todos os domínios da vida social.

Os autores costumam classificar as funções do Estado em *essenciais*, *instrumentais* e *opcionais*. *Essenciais* são as que o Estado desempenha para o cumprimento de sua missão. É claro que tais funções podem ser mais ou menos extensas, conforme os limites que as várias escolas traçam ao poder do Estado. Seriam, de um modo geral, a segurança pública interna e externa, a promoção do bem-estar público, a administração judiciária, a educação e a saúde pública, a regulamentação da indústria, do comércio e da agricultura, a conservação dos recursos naturais, a construção de obras públicas, etc. *Instrumentais* são as que se destinam a possibilitar ou facilitar o desempenho das funções essenciais. Referem-se à administração de pessoal, de orçamento, de material, à aplicação das rendas públicas, à elaboração de estatísticas, relatórios, informações, etc. *Opcionais*, são as que o Estado pode executar diretamente ou atribuir a outra entidade. Citarei os serviços industriais como uma das funções opcionais.

A enumeração que acabamos de esboçar não apresenta um caráter rígido. Depende do ponto de vista em que se coloca o estudioso dos assuntos de Administração Pública.

O intervencionismo estatal, no domínio econômico, visa suprimir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção.

A intervenção do Estado, no domínio econômico, reveste a forma de:

a) *contrôle* e regulamentação, especialmente das atividades industriais e comerciais;

b) *estímulo*, animando, como fator de progresso, as iniciativas úteis.

c) *gestão direta*, no interesse da coletividade, em serviços como os de fabricação das moedas, dos correios e telégrafos, de transportes marítimos e ferroviários, etc.

Mister se faz sistematizar o intervencionismo estatal. E com esse objetivo foi, no Brasil, criada recentemente a Comissão de Planejamento Econômico. Instalando-a, disse o Presidente Getúlio Vargas: "Só as mentalidades impermeáveis aos ensinamentos dos fatos podem acreditar ainda na validade dos princípios do *"laisser-faire"* econômico e nos seus corolários políticos. O livre jogo das forças sociais, no estágio de evolução a que atingimos, é a anarquia pura e simples." A Comissão de Planejamento Econômico "não se destina a intervir compulsivamente na organização econômica, nem pretende entrar a iniciativa particular, mas, pelo contrário, ampará-la quando tiver um sentido realizador e orgânico. Deverá agir apenas como instrumento de orientação, ajustando o desenvolvimento geral do país a diretivas racionais e previdentes, evitando desperdícios e perturbações sociais".

Vê-se, pois, que do grau de intervencionismo estatal dependem em parte a natureza e a amplitude das funções do Estado. O que não é possível mais admitir-se é que as funções estatais sejam apenas a defesa exterior, a manutenção da ordem interna, os serviços de justiça e o aparelhamento nacional em geral.

IV — RESPONSABILIDADES E APARELHAMENTO

Tratando das formas de governo, os autores costumam dizer que ARISTÓTELES indicava como formas puras do governo a monarquia, a aristocracia e a democracia; e como formas corruptas, respectivamente, a autocracia, a oligarquia e a demagogia.

No sistema (sistema e não regime) democrático, a autoridade final reside no povo. O governo exerce apenas uma autoridade delegada.

No sistema autocrático, a autoridade final reside na pessoa do governante.

A própria evolução do serviço público apóia o nosso ponto de vista. O serviço público antigo era um serviço do imperante; o atual é um serviço da

nação. No tempo de MACHIAVELLI, o autor de *O Príncipe* estava a serviço pessoal de Lourenço Medicis. A orgulhosa frase de Luís XIV — *L'État c'est moi* — ilustra bem a situação administrativa da época. Depois, com o advento do Estado Moderno, originado pelas grandes descobertas e invenções, pelo progresso técnico resultante da revolução industrial inglesa, e por outras causas, é que o governo tomou outro rumo.

Para cumprir a sua finalidade, o Estado lança mão de um instrumento: a Administração Pública.

Três fatores preponderantes influem na evolução da organização administrativa: 1.º — as transformações sociais; 2.º — a modificação das formas de governo; 3.º — as exigências da técnica.

No conceito de LEONARD D. WHITE, "a Administração Pública consiste nas operações que têm por fim o cumprimento e a execução da vontade coletiva declarada pelas autoridades competentes".

MARSHALL E. DIMOCK foi mais sintético, ao dizer que "a Administração Pública é o Estado em ação."

A Administração Pública é, pois, um *instrumento*, um aparelho. Ora, com o crescimento da população, vai também aumentando a necessidade de mais serviços a serem prestados pelo Estado. Aumentam, por consequência, as responsabilidades do Estado. Daí, então, a importância crescente da função administrativa.

HARVEY WALKER enumera os seguintes princípios básicos para o funcionamento da Administração:

1.º A Administração Pública pode tornar-se mais eficiente se organizada por funções. As suas atividades devem ser agrupadas por função, conforme o critério da homogeneidade de funções.

2.º A organização deve ser tal que sujeite os agentes públicos ao *contrôle* interno e externo. Do topo até à base, os servidores públicos devem estar sujeitos ao controle popular. Isso é essencial nas democracias, sob pena de se criar uma ditadura de funcionários.

3.º A direção deve ser una. Sem unidade de direção, não haverá responsável, mas somente responsabilidades que se diluem no anonimato.

4.º As atividades de "staff" e de "linha" devem ser convenientemente separadas. Ao mesmo tempo, na estrutura da máquina administrativa, é

indispensável que haja conexão imediata e estreita entre o "staff" e o comando.

Cabe-nos, agora, distinguir entre as funções de "staff" e de "linha". De modo geral, o "staff" pensa e a linha executa. *Staff* é o órgão de consulta que auxilia o chefe executivo. Por linha, entende-se o conjunto de órgãos que têm por finalidade executar a política firmada pelo chefe executivo. O "staff" desempenha três funções características e diferenciadas: 1.º — de informação; 2.º — de aconselhamento; 3.º — de supervisão ou fiscalização.

Discute-se se os departamentos de administração são órgãos de "staff" ou se executam apenas funções auxiliares, como "serviços auxiliares".

É interessante, a propósito, a opinião emitida pela "Revista do Serviço Público", edição de junho de 1944: "A solução dos problemas que assombram o administrador contemporâneo parece ter sido, em parte, encontrada na instituição dos órgãos de *staff* e dos "serviços auxiliares". "Os órgãos de *staff*, segundo a definição clássica, exercem funções informativas e de conselho em relação à chefia, e de supervisão, por delegação do chefe, quanto às atividades dos órgãos de linha, em relação às quais tiveram certa participação no estágio de planejamento." "A função dos "serviços auxiliares" é diferente. A sua origem é parecida com a dos órgãos de *staff*: nasceram ambos em virtude da ampliação das atividades administrativas. Trabalham, entretanto, principalmente, para os órgãos de linha, enquanto os órgãos de *staff* trabalham, sobretudo, para o chefe, e, em segundo plano apenas, para os órgãos incumbidos das atividades de execução." "Evidentemente os "serviços auxiliares" executam para o chefe vários trabalhos que não cabem aos órgãos de linha: expedientes relativos às atividades auxiliares (pessoal, material, orçamento, comunicações, documentação, etc). Mas a execução dessas atividades de "housekeeping",

dentro de qualquer empresa, interessa muito mais aos órgãos de linha do que à direção. O inverso acontece com os órgãos de *staff*: as suas funções são, em sua maior parte, funções delegadas pelo chefe, funções que, em pequenas unidades, cabem ao próprio chefe."

Segundo WHITE, os "serviços auxiliares" são *agências executórias*.

No Brasil, o D.A.S.P. exerce uma função análoga à da Comissão do Serviço Civil, nos Estados Unidos, o que confirma a sua origem democrática. A "Civil Service Commission" foi instituída, nos Estados Unidos, pela Lei do Serviço Civil, 1883, com a finalidade de auxiliar o Presidente da República a preparar as "regras convenientes" à efetivação da mesma lei, controlar os exames para admissão no serviço público, investigar a execução da aludida lei e dos regulamentos consequentes e apresentar relatórios sobre as respectivas atividades. A "Civil Service Commission" é uma agência independente. Tem por objetivo prover às necessidades comuns aos diversos órgãos administrativos. Compete-lhe propor soluções de ordem geral relativas aos problemas do funcionalismo civil e selecionar candidatos ao ingresso nos cargos públicos. Conforme GUSTAVO LESSA, as atividades da "Comissão do Serviço Civil" podem ser basicamente divididas assim: ou são de natureza quase legislativa, quer dizer regulamentar, ou são administrativas.

Na hipótese de uma reestruturação administrativa do Brasil, nada impede, sob o ponto de vista democrático, que o D.A.S.P. seja mantido, embora com a descentralização de certos serviços que ora lhe são afetos.

E assim, com os seus ministérios, conselhos, comissões e agências independentes vai o poder executivo, como um dos poderes do Estado, se aparelhando para cumprir as responsabilidades assumidas.

Recrutamento e mercado de trabalho

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

Técnico de Administração

II

4. FATORES QUE EXERCEM INFLUÊNCIA SOBRE OS MERCADOS DE TRABALHO

1. O meio físico. — O meio físico exerce forte influência sobre os conglomerados humanos, especialmente no que se refere aos processos de trabalho, aos meios de produção, bem como às correspondentes instituições econômicas.

A esse respeito diz WALTHER SCHMIDT, resumindo algumas idéias que não são de todo estranhas à observação comum :

La economía humana arraiga en las entrañas de la Madre Naturaleza. El trabajo del hombre no significa otra cosa que el aprovechamiento de las energías latentes en el seno de la tierra.

Bajo la denominación de economía comprendemos el trabajo del hombre encaminado a asegurar sus posibilidades de existencia. Este trabajo se manifiesta y concreta en los productos y mananciales de la Naturaleza que son sus elementos instrumentales para la satisfacción de necesidades. El hombre y la naturaleza, las personas y las cosas de la economía no concurren en un trabajo libremente desarrollado y sin trabas; mas bien se hallan sujetos a una serie de condiciones que a través del tiempo y del espacio van tomando formas variables, bajo el imperio de la cultura y de la naturaleza, que en una parte muy considerable pueden estimarse como premisas geográficas de la vida económica (2).

O estudo da matéria, nos seus vários aspectos, comporta um desenvolvimento que excede aos propósitos destas notas. Assim, limitando nosso inte-

resse a alguns pontos apenas, lembraremos que o meio físico pode :

- a) determinar o caráter da economia local (3);
- b) impor uma certa especialização profissional às populações;
- c) regular a distribuição do elemento humano;
- d) influir na escolha e localização das empresas.

Imprimindo à economia local certas características entre as quais figura a predominância das atividades ligadas aos "recursos típicos da região", o meio físico determina a criação de grandes mercados de trabalho (4).

Mas sua influência não se limita à criação dos citados mercados, pois que pode, igualmente, facilitar a extinção ou a transformação dos mesmos. (Exemplificando: as quedas d'água, resultantes do represamento de rios, têm propiciado a mecanização em larga escala da agricultura e de outras atividades, conduzindo à liberação de milhares de braços).

(3) Yorkshire, con Sheffield, figura en el primer lugar (na Inglaterra) tanto en la producción de hierro y acero como en las diversas industrias derivadas de estas materias. La actividad industrial de esta comarca se basea en sus gigantescas existencias metálicas, que en una zona no interrumpida atraviesan la Isla desde el centro de la costa oriental hasta el de la costa meridional, y cuya explotación fué iniciada y en la cuarta década del siglo pasado. Es muy notable que Sheffield se desarrollara como ciudad exclusivamente metalúrgica, mientras que a muy pocas millas de distancia solo arraigara en la comarca la industria textil, muy floreciente por cierto. Pero también este hecho posee una razón geográfica, y es bastante típico para regular la dependencia en que el desarrollo industrial se encontra con respecto a los factores naturales (WALTHER SCHMIDT — op. cit. pág. 87).

(4) Mercados naturais, como os denominam alguns autores, são simples modalidade dos mercados preexistentes e apresentam, entre outras características, certa especialização profissional imposta pelo próprio meio físico.

(2) Geografía Económica — páginas 17 e 319 — tradução de Manuel Sanchez Sarto — Editorial Labor — Madri — 1936.

Ademais, o meio físico é um agente regulador da localização das indústrias (5). Estas são, via de regra, instaladas de preferência o mais próximo possível das fontes da matéria prima que consomem, das vias naturais de comunicação que lhes facilitam o transporte dos seus produtos.

Ainda por esse lado o meio físico influi, decisivamente, sobre o mercado de trabalho, pois, onde as indústrias se fixam, o problema da oferta e da procura da mão de obra adquire maior vulto.

2. *O volume e a composição da população.* — Nos países de grande população a mão de obra tende a ser mais abundante do que nos países de pequena população.

Para a exata compreensão do assunto não devemos perder de vista certas considerações.

A correlação entre o volume da população e o da mão de obra não deve ser tomada em termos absolutos. Assim, por exemplo, o fato de dois países terem populações numericamente iguais não quer dizer que possuam eles a mesma quantidade de mão de obra.

É como diz PAUL DOUGLAS :

But because two countries have equal populations it does not follow that they have equal supplies of labor. One, as is the case with Ireland, may have an abnormal proportion in the advanced age groups of those who are incapacitated for hard work. Another, like United States, may have an abnormal proportion in the age groups of those from 25 to 50 years who form the bulk of active workers (6).

Neste último país, sendo a população ativa (7) incomparavelmente maior, maior também não poderia deixar de ser a reserva de mão de obra.

(5) Veja-se o que sobre o assunto escreveram ROBERT P. KING — in *Handbook of Business Administration* — Cp. III — Sec. 3 — New York — 1931; e EDUARDO P. JONES — in *Organización Y Administración de Empresas Industriales* — págs. 59 e sgs. — Ed. Labor — Madri — 1934.

(6) Cf. *The Theory of Wages* — pag. 269 — The Macmillan Company — New York — 1939.

(7) Denomina-se *população ativa* a massa dos indivíduos de idade cujos limites mínimo e máximo são comumente fixados em dezoito e cinquenta anos, pois, via de regra, dentro desses limites está compreendida a grande maioria dos trabalhadores. A população ativa é, como se vê, uma parte da população total.

Mas não resta dúvida de que há uma correlação entre o volume da população (8) e o volume da mão de obra; apenas o fenômeno deve ser interpretado à luz dos fatores que o condicionam.

Dada essa correlação entre o volume da população e o da mão de obra, as flutuações demográficas são de grande importância no estudo dos mercados de trabalho.

As taxas de natalidade e mortalidade, a distribuição das classes pelas áreas geográficas, a imigração, assim como os outros fenômenos relacionados ao desenvolvimento das populações, devem ser considerados, por ocasião do cálculo do potencial humano utilizável para suprir as necessidades de mão de obra, cálculo esse que constitui, como se sabe, um dos primeiros e mais relevantes problemas do recrutamento.

A significação do cálculo do potencial humano, em um programa de exploração racional dos mercados de trabalho, pode ser facilmente avaliada se recordarmos algumas fases da recente mobilização industrial posta em prática por algumas nações, entre as quais citaremos a Grã-Bretanha.

Como ninguém ignora, em junho de 1940 as autoridades britânicas, vendo-se a braços com o problema do suprimento de mão de obra às indústrias e às forças armadas, reconheceram como imperiosa a necessidade de calcular previamente o potencial humano com o qual a nação poderia contar.

É PIERRE WAELEBROECKE quem informa :

"... the government ordered a survey of the nation's man-power to be carried under direction of Sir William Beveridge. This analysis, which is continuous in character and based in part upon the information of the employment exchanges and especial registers, covered all types of man-power-men, women and young persons, whether in or out of employment" (9). Veja-se na "Ministry of Labour Gazette", de abril de 1940, o texto de regulamentos baixados a respeito desta matéria).

(8) Não fossem os limites a que estas notas se devem cingir, comentaríamos, ainda, a importância que o volume da população apresenta em face do problema da divisão do trabalho. DURKHEIM demonstrou que a divisão do trabalho varia, em razão direta do volume e da densidade dos conglomerados humanos. Quanto maiores forem esse volume e essa densidade, lembra BOUGLÉ — mais forte é a concorrência entre os homens e, conseqüentemente, mais imperiosa a especialização.

(9) *Labor Supply and National Defence* — pag. 100 Montreal — 1941.

Observe-se que já em 1939 tinha sido feito o registo de cada um dos habitantes da Grã-Bretanha. Embora não se saiba se o propósito, neste caso, era obter dados relativos à situação dos mercados de trabalhos, deve-se atentar para o fato de que cada pessoa tinha que declarar, entre outras cousas, a idade e a ocupação habitual, de tal sorte que os resultados desse registo vinham completar os do recenseamento de 1931.

Do ponto de vista do recrutamento, a população de um país pode ser dividida em dois grupos: o dos que oferecem e o dos que procuram a mão de obra; justamente por isso, após o cálculo do potencial humano, haverá, ainda, que conhecer a quantidade de empregadores que exploram o mercado de trabalho, assim como as necessidades e a capacidade de cada um.

ROBERT S. PARKER sintetiza muito bem a questão:

"The needs of service for human resources are variable and diverse. Recruitment thus becomes a problem of devising an appropriate technique for meeting each such need, and that implies an analysis of the demand. What will be called 'classification for recruitment', then, is thus an analysis of the service demand for different types of human material (10).

O cálculo do volume da procura de mão de obra é feito através da sondagem das necessidades dos diversos empregadores. Os dados resultantes dessa sondagem, uma vez reunidos, constituem uma estimativa muito aproximada das condições do mercado de trabalho, no tocante à procura da mão de obra.

A propósito dizem STEAD & MANSICUP, relatando a experiência do *Occupational Research Program of the United States Employment Service*:

"The occupational composition studies provide an organized method for servicing the needs of individual local employers. Through reference to an appropriate composition study, advance information can be obtained by the employer visitor concerning the individual processes and the probable types of workers employed. Through the re-working of the data to reflect the actual processes and the types of workers in a given establishment a satisfactory basis is thus provided for identifying accurately the kinds of workers currently needed by the employer and

estimating future demands for the purpose of planning advance recruitment and vocational training programs. Composite data drawn from the composition studies made in individual establishments offer accurate data for reflecting the labor demand and supply picture in local areas states and for the nation as a whole" (11).

O cálculo da oferta e da procura de mão de obra, para fins de recrutamento, não deve ser global. Em outras palavras: não é bastante saber que há, por exemplo, 5.000 empregadores, os quais necessitam de 10.000.000 de empregados.

Mister se faz, ainda, um trabalho de análise e distribuição, pelas diversas categorias profissionais, do total dos empregadores e do da mão de obra disponível. Numa linguagem mais objetiva: é preciso saber que os 5.000 empregadores há pouco citados necessitam de tantos auxiliares de escritório, tantos correntistas, tantos pintores, tantos carpinteiros, ou lá o que fôr, e que tais profissionais existem em tal ou qual proporção.

Somente depois disso feito é que o serviço de recrutamento poderá dispor dos dados que lhe permitirão saber quais as categorias profissionais cuja oferta de mão de obra se apresenta em volume superior, igual ou inferior ao da procura, ou seja, qual a situação do mercado de trabalho em cada caso particular (12).

PIERRE WAELEBROECKE acentua esse ponto:

"On the one hand, the inventories of labour supply must be extended over each portion of the active population, so that accurate information about the vocational qualifications of actual and potential workers is available. On the other hand, the results

(11) *The Occupational Research Program of the United States Employment Service* — pág. 131 — Chicago — 1942.

(12) O nosso recenseamento geral de 1940 aproximou-se um tanto dessa solução, ao incluir no "boletim de família" os seguintes quesitos:

"28 — Qual a profissão, ofício, emprego ou cargo que exerce?"

"29 — Em que ramo de atividade exerce essa ocupação?"

"30 — Em que local trabalha (estabelecimento, serviço, repartição etc.) cu exerce a ocupação principal?"

"31 — A ocupação principal é direta ou indiretamente remunerada?"

"32 — Na ocupação principal é empregado, empregador ou trabalha por conta própria?"

Infelizmente, embora seja isso perfeitamente compreensível, a apuração dos resultados dos recenseamentos gerais só reunir as profissões e ofícios em grandes classes, tais como "profissões liberais", "serviço de transporte", "construções civis" etc., o que pouco proveito traz ao recrutamento, à formação profissional etc.

(10) *Public Service Recruitment in Australia* — pág. 140 — Melbourne e Londres — 1942.

of these surveys must be balanced against detailed data relating to the condition and trend of labour requirements. Together these inventories are indices to action" (13).

Para tal fim é indispensável, como veremos oportunamente, rever e uniformizar a nomenclatura das profissões e ofícios.

3. O estado geral da economia e das indústrias.

— A exploração dos mercados de trabalho é mais intensa nos períodos em que as forças econômicas entram em expansão. Nesses períodos, a situação dos referidos mercados apresenta certas características bem típicas, dentre as quais merece destaque a grande procura da mão de obra, favorecendo :

- a) a baixa do padrão profissional, pela improvisação da mão de obra ;
- b) a esterilização de certos campos de atividade, em virtude da acentuada migração de trabalhadores ;
- c) o exasperamento da competição entre os empregadores, o que geralmente conduz a uma política de salários com reflexos danosos sobre os preços ;
- d) a distribuição arbitrária da força de trabalho.

Encarados do ponto de vista da situação geral da economia e das indústrias, os mercados de trabalho no Brasil oferecem um interesse todo especial.

País de população relativamente pequena e ainda não dispondo dos recursos necessários à formação e treinamento, em larga escala, de pessoal para os diversos ramos da atividade nacional, o Brasil tem assistido nestes últimos anos a um notável desenvolvimento de seus serviços públicos e de suas indústrias, ou seja das duas maiores forças de absorção que atuam sobre os mercados de trabalho.

O parque industrial brasileiro está vivendo uma fase de crescimento acelerado e se pode prever que o desenvolvimento da siderurgia e a criação

de condições cada vez mais propícias à inversão de capitais venham imprimir mais velocidade a esse crescimento.

A situação, como ela se apresenta na atualidade, já permite entrever como as condições da oferta e da procura da mão de obra se apresentarão em futuro próximo.

O quadro abaixo, apresentado por JORGE FELIPE S. KAFURI (14), mostra as proporções em que se desenvolveu a produção industrial brasileira, no período 25-43 :

PRODUÇÃO BRASILEIRA NO PERÍODO 25/43

(MÉDIAS ANUAIS POR QUINQUÊNIO)

ANOS	SUBSTÂNCIAS ALIMENTARES Toneladas	VALOR DA PRODUÇÃO			
		Primária	Industrial %	Total	
25-29.....	14	9	4	30	13
30-34.....	17,3	8	3,6	31	11,6
35-39.....	18,9	12,4	8,8	41	21,2
40-43.....	19	15,8	16,2	50	32

A produção primária aumentou de.....80%

A produção industrial aumentou de.....300%

A produção total aumentou de.....170%

A população aumentou de.....26%

Calcule-se o que esse crescimento da produção industrial representa em necessidade de instalação e de mão de obra para as tarefas das oficinas, dos laboratórios, dos órgãos de contabilidade, dos escritórios técnicos, dos departamentos de compra e venda, etc.

Nos períodos de grande expansão industrial, algumas medidas se fazem necessárias, para evitar a desorganização dos mercados de trabalho. Dentre elas as mais importantes são :

1. incremento da formação de novos profissionais e treinamento dos que já se acham em serviço ;

(13) *Op. cit.*, pág. 238.

(14) In "Revista do Serviço Público" — Janeiro de 1945.

2. contenção da livre flutuação dos salários;
3. obrigatoriedade de os empregadores assumirem, na proporção das necessidades de cada um, os ônus do cultivo das fontes de supência da mão de obra;
4. criação de condições propícias ao desenvolvimento de meios capazes de simplificarem os processos de trabalho, aumentarem o rendimento do trabalhador e conduzirem à liberação de parte da mão de obra empregada;
5. decomposição dos trabalhos complexos em tarefas simples (15), nas quais possa ser aproveitada a chamada mão de obra secundária (menores, indivíduos de capacidade física reduzida, etc.);
6. revisão da regulamentação legal do exercício de determinadas profissões.

(Continua)

(15) Processo a que os autores ingleses e americanos chamam de diluição do trabalho (*dilution of labour*) e que, no dizer do "Select Committee on National Expenditure", *has been one of the most difficult and one of the most important questions in the whole field of labour supply in Great Britain.*

Tecnologia de produtos florestais

Reportagem de ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO

N O número de janeiro do corrente ano desta Revista descrevemos o Jardim Botânico, órgão do Serviço Florestal Federal, mostrando aos leitores sua organização e suas atividades, como grande centro de ensino e pesquisas botânicas.

Agora voltamos a ocupar-nos de outro órgão, também daquele Serviço, a Seção de Tecnologia de Produtos Florestais, cujas atividades se processam quase que exclusivamente em torno do melhor aproveitamento de nossas madeiras, estudando-as sob vários aspectos.

O Serviço Florestal Federal, além do Jardim Botânico e dessa Seção de Tecnologia de Produtos Florestais, é constituído das seções de Silvicultura, de Proteção Florestal, de Parques Nacionais, de Administração e da Biblioteca.

Não nos propomos descrevê-las todas seguidamente ou a pequenos intervalos, mas acreditamos que, com vagar, conseguiremos um dia pôr os nossos leitores a corrente daquelas que, pela natureza de seus serviços, possam fornecer material adequado a estas reportagens. E, convenhamos, a Seção de Tecnologia de Produtos Florestais é uma delas, embora sem a mesma riqueza de atrativos do Jardim Botânico, onde se estuda a árvore e dela se fala e cogita desde a semente à flor ou ao fruto, sem de longe se pensar em seu sacrifício...

Já a Seção de Tecnologia de Produtos Florestais, não. A árvore derrubada e seu aproveitamento constituem o objetivo de suas atividades. Mas não a queiram mal por isso. Pelo regimento do Serviço Florestal Federal ver-se-á facilmente que não é pequena a tarefa atribuída a essa seção, que no trato da árvore sacrificada pelo homem ainda tem muito que fazer...

E agora — tenham paciência — impõe-se a transcrição aqui de todas as atribuições da Seção de Tecnologia, que, se não interessam a muitos leitores da *Revista do Serviço Público*, podem ser de conhecimento útil de quantos no país e mesmo no estrangeiro se preocupam com a exploração de madeiras. Aliás, já temos acentuado várias vezes

que nosso programa de trabalho, escrevendo para a revista do D.A.S.P., não visa assuntos *atraentes*, de feição recreativa, pois se assim fôsse nossa colaboração não seria aceita... Procuramos, entretanto, suavizar, na medida do possível, os assuntos presumivelmente *paus*, ao “descascá-los” aqui, sejam eles madeiras ou não.

ATRIBUIÇÕES DA SEÇÃO DE TECNOLOGIA DE PRODUTOS FLORESTAIS

O decreto n. 16.677, de 29 de setembro de 1944, que aprovou o Regimento do Serviço Florestal do Ministério da Agricultura, estabelece em seu artigo 9.º as seguintes atribuições da Seção de Tecnologia dos Produtos Florestais:

- I — investigar as propriedades mecânicas, físicas e químicas das essências florestais;
- II — estudar, divulgando-os na forma do artigo 28, os métodos mais eficientes de toragem, transporte, conservação, classificação e embarque de madeiras, bem como as indústrias correlatas;
- III — estudar as serrarias, carpintarias e maquinarias respectivas;
- IV — estudar a madeira como matéria prima (fabricação de papel, compensados, móveis, construções, lenha, carvão, dormentes, postes, escoras etc.);
- V — estudar as aplicações industriais da madeira;
- VI — elaborar e manter atualizado um fichário de todos os estabelecimentos públicos ou particulares, que exerçam atividades relacionadas com o setor de florestas;
- VII — Promover a edição de mapas e gráficos que esclareçam os interessados sobre a topografia das florestas brasileiras.

NA SEDE DA SEÇÃO DE TECNOLOGIA DE PRODUTOS FLORESTAIS

À rua 12 de Maio n. 40, na Gávea, próximo ao Jockey Club, acha-se instalada, em prédio recente-



Frete do pavilhão recentemente construído para a Secção de Tecnologia de Produtos Florestais do Serviço Florestal

mente construído, a sede da Seção de Tecnologia de Produtos Florestais, dirigida pelo agrônomo Djalma Guilherme de Almeida.

Já temos tido ensejo de referir-nos aos trabalhos desse técnico do Ministério da Agricultura e ainda há pouco o fizemos, quando escrevemos sobre a Fábrica Nacional de Motores, onde é muito apreciável a contribuição do Serviço Florestal Federal.

O agrônomo Djalma Guilherme de Almeida fez, como silvicultor, estágio na Universidade de Michigan, nos Estados Unidos, ali permanecendo durante dois anos, na observação não só da prática silvícola como também dos ensaios de propriedades físicas e mecânicas de madeiras. Foi-lhe, então, dado ensejo de acompanhar os trabalhos de laboratório em amostras de oito qualidades diferentes de madeiras. Depois, aquela Universidade apresentou o técnico brasileiro a diversas empresas e institutos de ensino norte-americanos e a outros tan-

tos estabelecimentos na Europa. Assim é que o Dr. Djalma de Almeida visitou a Inglaterra, a Holanda, a Bélgica, a França, a Tcheco-Eslováquia, a Itália, a Espanha e Portugal. De regresso ao Brasil, sua experiência em silvicultura foi aproveitada no Serviço Florestal.

CONVERSANDO COM O AGRÔNOMO DJALMA DE ALMEIDA

Fácil nos foi falar ao chefe da Seção de Produtos Florestais, que nos recebeu com agrado e meio surpreendido por lhe termos descoberto a nova sede de trabalhos com tanta facilidade.

— Natural; o interesse é nosso... Vemos que está aqui há pouco tempo.

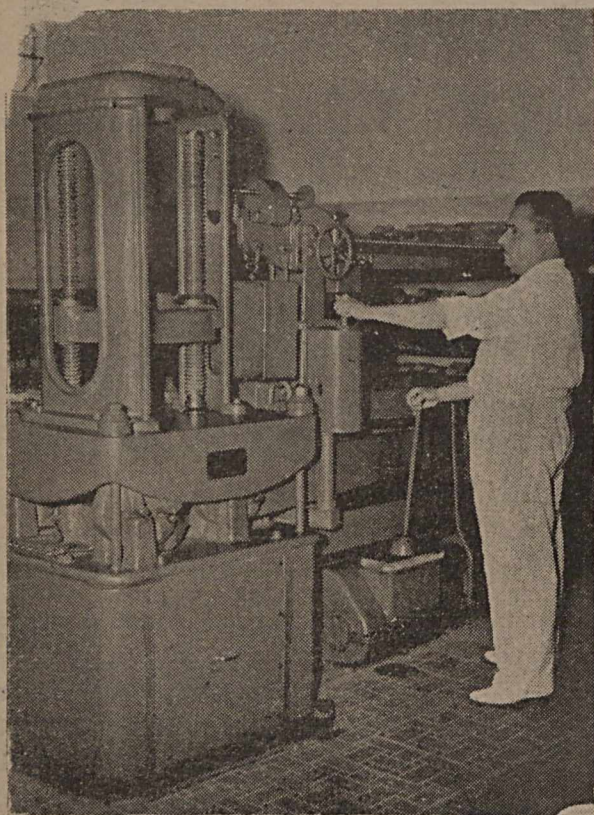
— Realmente. O Diretor do Serviço Florestal, Dr. João Augusto Falcão, conseguiu do Ministro Apolônio Sales esta nova instalação para minha seção. O prédio, como vê, ainda não está concluído,

Falta o pavilhão da direita, onde serão instalados os laboratórios.

CONSEQUÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO COMÉRCIO E DAS INDÚSTRIAS DE MADEIRAS

Depois o Dr. Djalma de Almeida passou a falar-nos do desenvolvimento no país do comércio e das indústrias de madeiras, o qual provocou maior interesse em torno das características dessa matéria prima.

— E hoje, acentuou bem, só no Ministério da Agricultura, a tecnologia de produtos florestais



Máquina Universal Riehle de 50.000 Kg de força, para ensaios das propriedades mecânicas das madeiras

vem sendo praticada e estudada, além desta Seção, nos Institutos de Química Agrícola, Nacional de Óleos, Agrônomo do Norte, no Serviço de Caça e Pesca e na Escola Nacional de Agronomia, que conta com uma cadeira de silvicultura. No Ministério do Trabalho, temos o Instituto Nacional de Tecnologia, onde em uma de suas seções há constantes estudos sobre madeiras. Também pode ser citado o Instituto Nacional do Pinho. Quanto aos Estados, há serviços de tecnologia da madeira

em S. Paulo, Rio Grande, Pará, etc. Também algumas empresas particulares, como a E.F. Paulista, empenham-se na mesma tarefa.

O Dr. Djalma de Almeida nos ofereceu então um opúsculo de sua autoria intitulado "Tecnologia da Madeira", que depois lemos com atenção, nele procurando algum trecho adequado à transcrição nesta reportagem. E encontramos o seguinte, bem interessante:

"E' de notar que, do grande número de produtos de madeira bem conhecidos por seus variadíssimos usos, quase todos — desde a madeira para construção, até para combustível: lenha e carvão vegetal — são influenciados pela secagem da madeira.

A madeira verde — impregnada de seiva — não está em condições de ser utilizada vantajosamente na maioria de suas aplicações. Isso demonstra a necessidade de racionalizar a secagem de madeiras brasileiras, antes de seu emprego e uso.

A procura de madeira para as necessidades antigas aumenta muito, ao mesmo tempo que outras utilidades novas consomem esse material; de todo modo é de prever que, assim, suceda no futuro, em vista do crescente interesse pelos produtos e subprodutos fornecidos pelos vegetais lenhosos. Grande vantagem resultará, portanto, da moderna tendência de se procurar substituir as madeiras reconhecidamente duráveis por outras mais abundantes, tornadas sucedâneas delas por tratamentos a que são submetidas e, geralmente, denominados "processos de conservação de madeiras". Bastante relacionados à secagem, devem eles segui-la.

Desde os primeiros veículos e instrumentos de toda sorte que seus construtores julgaram que somente certas qualidades de madeiras servissem a determinados produtos, e o consumidor, conseqüentemente, foi levado a crer que essas madeiras eram insubstituíveis para esses fins.

São necessárias experiências para obter melhor conhecimento das propriedades mecânicas das madeiras para que se possa estabelecer sistemas de classificação e por eles conhecer as madeiras capazes de substituir as que atualmente são muito procuradas e, por isso, vão se tornando escassas nos mercados consumidores.

E' natural, por outro lado, que a maior eficiência a conseguir do uso da madeira em casas de moradia e construções rurais, em grande parte dependa também da madeira por que fôr escolhida e como fôr usada.

Há espécies que fornecem madeiras cujas qualidades não têm sido bem apreciadas e que não chegam a ser empregadas para todos os fins a que servem. Exemplo curiosíssimo é o de certas madeiras brasileiras consideradas de inferior qualidade e até pouco tempo desprezadas sistematicamente, que demonstraram, em recentes ensaios mecânicos, poder substituir certas madeiras européias muito empregadas na construção de aviões".

Assinalado esse trecho no referido opúsculo, voltamos no dia seguinte à presença do chefe da Se-

ção Tecnológica a fim de prosseguirmos nesta reportagem. Pedimos-lhe esclarecimentos a respeito dos conceitos aí emitidos, tendo êle assim nos falado :

COLABORAÇÃO COM AS ALFÂNDEGAS

— A Seção de Tecnologia de Produtos Florestais mantém colaboração com as alfândegas do país e principalmente com a do Rio de Janeiro, fornecendo-lhes esclarecimentos necessários à perfeita classificação aduaneira de artigos de madeira importados do estrangeiro. Essa conduta dos funcionários das alfândegas é bem reveladora do cuidado com que procuram êles taxar êsses artigos de importação.

— Mas interessa às Alfândegas saber a espécie de madeira em tal ou qual artigo importado?

— Interessa até certo ponto, pois que geralmente só consultam visando saber se o artigo importado está compreendido no “grupo de madeiras finas” ou no grupo de “madeiras ordinárias”.

— Mas sem cogitar do fim a que se destina o objeto importado?

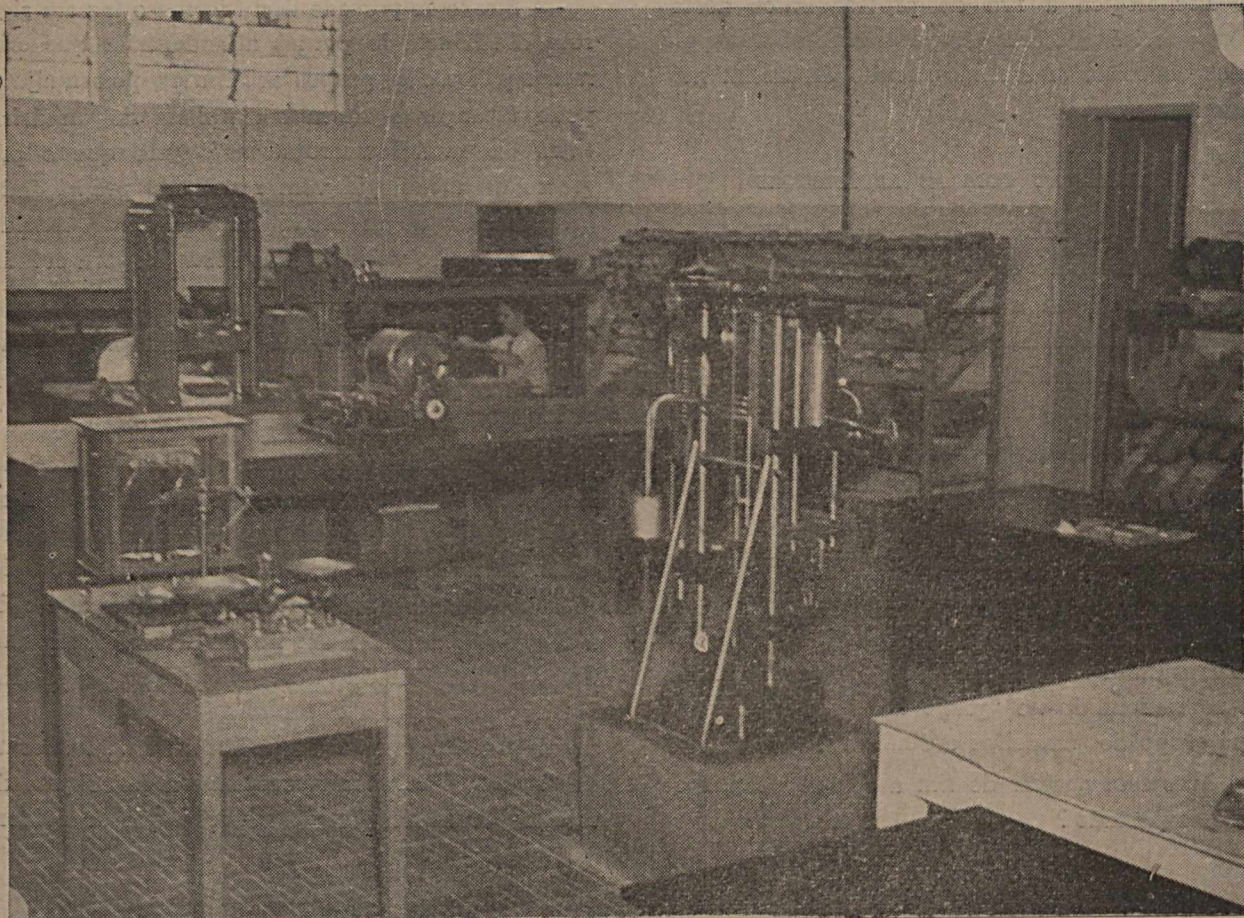
— Sim, e se procede desta forma o faz em rigorosa obediência às pautas alfandegárias que criaram aquêles dois grupos arbitrários, pois ninguém pode alcançar o conceito simplista de “madeiras finas” e “madeiras ordinárias”, visto que o progresso da tecnologia vem revelando propriedades interessantes de madeiras, anteriormente consideradas de pouco valor, muitas vêzes, e agora cotadas de forma bem diferente.

— E nenhum esforço se fez para precisar melhor a nomenclatura das madeiras para uso oficial?

— Naturalmente que sim. Saiba estar o assunto em ordem do dia na Associação Brasileira de Normas Técnicas. Essa entidade consultou-nos a respeito. Em resposta lhe fornecemos diversas relações de nomenclatura de madeiras de que dispõe a Seção Tecnológica em nossos fichários, no qual figuram madeiras da Amazônia; da região do Rio Doce; nomenclatura oficializada no mercado internacional sôbre exportação do Brasil, etc. Mas, como o assunto é complexo, continua a ser objeto de estudo e cuidadosa sistematização que se eviden-



Mostruário de toros e de madeira manufaturada, com as denominações científicas e vulgares



Aparelhagem de ensaios físico-mecânicos da madeira: ao centro da fotografia a Máquina Amsler de 4.000 Kg de força

cia no enorme fichário em que já estão catalogados milhares de fichas, como o senhor pode observar pessoalmente e que ponho à sua disposição para qualquer apontamento.

O PINHO DO PARANÁ

E assim prosseguiu o Dr. Djalma Guilherme de Almeida :

— Haja vista, por exemplo, o pinho do Paraná, que hoje ocupa o primeiro lugar na exportação de madeiras brasileiras, em virtude dos novos empregos que lhe foram dados em várias indústrias.

— Então o pinho do Paraná, fora das caixotarias, já subiu de cotação?

— Basta lembrar seu emprêgo nas indústrias do papel, do lápis, do palito, hoje bem desenvolvidas nos Estados do Sul e diga-me se, realmente, a popular madeira brasileira não subiu mesmo muito de cotação em nossas indústrias? E por falar em

subir, é bom que também pense em seu emprêgo na aviação.

A CACHETA

— A tecnologia também valorizou outra madeira considerada insignificante : a cacheta, que pertence ao gênero tatibuaia, da família das *Bignoniáceas*. E' ela abundante nos nossos brejos e, sobretudo, na Baixada Fluminense.

— Para que serve a cacheta?

— Ela é a base da indústria de molduras e, no entanto, até certo tempo, só era empregada na indústria de tamancos.

— Ah, então, a cacheta melhorou muito. Dos reles tamancos passou a figurar nos vistosos quadros dos nobres salões...

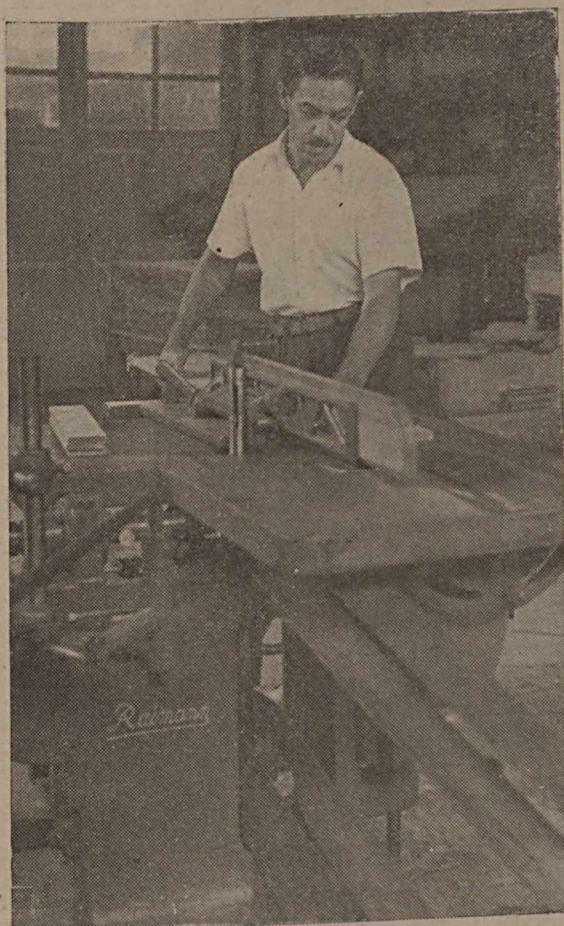
Justamente. A cacheta é madeira leve, não sobrecarregando de peso os quadros pendentes das paredes, e, além disso, tem boa apresentação pela sua cor clara. Mais ainda, não bicha.

O EUCALIPTUS

— Há ainda o caso interessante do encalíptus, que nas pautas aduaneiras figura como “madeira fina”, ao lado do cedro, do jacarandá, etc. No entanto, essa essência tem sido, entre nós, quase exclusivamente empregada como combustível e em dormentes.

OS TRABALHOS DA SEÇÃO

Depois procuramos saber se a Seção de Tecnologia de Produtos Florestais já está realizando tôdas



Galgando tábua na serra circular do conjunto tupia combinada com serra circular e furadeira — Mod. K.M. acionada por motor elétrico trifásico de 5 HP.

as tarefas que lhe cabem pelo Regimento, e o seu chefe assim nos responde :

— Como já lhe disse, ainda não se acha concluída a construção deste edifício, e só contamos com o pavilhão destinado às oficinas. Depois então, sim, pois erguido que seja o pavilhão no qual serão mantidos os nossos laboratórios, poderão ser exe-

cutadas integralmente tôdas as tarefas que nos são prescritas pelo art. 9 do Regimento do Serviço Florestal.

— E em que consiste, em suas linhas gerais, a aparelhagem dêsses laboratórios ?

— O senhor mesmo já falou em uma de suas reportagens no nosso micróto, quando trabalhávamos lá no Horto Florestal da Gávea. Mas, além dêsse micróto, contamos ter uma câmara de secagem de madeira, tipo Kinl; aparelhagem para tratamento preservativo das madeiras; microscópios; aparelho para preparar folheados e compensados de madeira e fazer o ensaio dos respectivos tipos de cola. Temos também de nos prover de cilindros de aço para impregnação na madeira de líquidos preservativos, visando sua melhor conservação. Mas se formos prosseguir na citação de todo o material indispensável aos nossos laboratórios, dentro em pouco o senhor terá verdadeiro catálogo... Não julgue que tão copioso material vá ser de uma só vez instalado. Só o será à proporção de nossas necessidades e de acôrdo com as exigências da própria Seção. Sendo assim, cumprenos cogitar primeiro de espaço.

INTERCÂMBIO

Em meio de sua palestra, o Dr. Djalma de Almeida aludiu à correspondência que a Seção mantém com outros órgãos interessados na tecnologia de produtos florestais. Mostrando-nos essa correspondência, pudemos apreciar facilmente o interesse que aqui no país e no estrangeiro vem o assunto despertando.

Bahia — Vimos um ofício de apresentação do professor Ivan de Souza Carneiro, professor de Horticultura e Silvicultura da Escola Agrícola do Estado da Bahia, que esteve fazendo com grande aproveitamento um estágio na Seção.

São Paulo — O Instituto de Pesquisas Tecnológicas, do Estado de São Paulo, em expressivo ofício afirmou que “já de longa data existe intensa cooperação entre o Serviço Florestal do Ministério da Agricultura, através da Seção de Tecnologia de Produtos Florestais, e a Seção de Madeiras do I.P.T. Permutas de informações, de amostras de material e visitas recíprocas de seus técnicos têm permitido desenvolver nos dois departamentos citados os estudos e investigações relacionados com as espécies lenhosas de nossas florestas, visando sempre o seu conhecimento técnico e melhor apro-

veitamento". E, noutro ofício, o mesmo instituto paulista faz consulta sôbre a possibilidade de estágio do agrônomo Calvino Mainieri na referida Seção. Êste técnico realizou em seguida êsse estágio.

Rio Grande do Sul — O Instituto Tecnológico, anexo à Escola de Engenharia da Universidade de Pôrto Alegre, desde sua fase de organização em 1943, vem intensificando sua correspondência com a Seção, como vimos também. Ao lado dessa correspondência figura também a troca de material lenhoso, perfeitamente identificado, para estudos nos dois órgãos.

O Dr. Djalma de Almeida ressaltou no momento o valor dêsses técnicos, que de regresso a seus Estados levaram copioso material para estudos, originário do país e do estrangeiro.

— Também do estrangeiro?

— Sem dúvida. Depois vou lhe mostrar a correspondência recebida do estrangeiro e também amostras de madeiras, publicações, etc., de países da América, em maior quantidade, e também da Europa, agora bem diminuída em consequência da guerra. Mas estamos nos aparelhando para intensificá-la novamente.

MOSTRUÁRIO DE MADEIRAS

Logo à entrada da Seção encontra-se interessante mostruário de madeiras que lhe são remetidas por outras organizações semelhantes. Parte do mostruário é ocupada com amostras das madeiras mais importantes de quase todo o mundo. As mais numerosas são as provenientes da Argentina, Canadá, América do Norte, Filipinas, Índias, Nova Zelândia, ilhas Malaias, Austrália, África do Sul, Suíça, Polônia, Inglaterra, etc. Essas amostras são quase tôdas de dimensões padronizadas; outras, porém, são peças já utilizadas em diversos fins.

Gostamos realmente de ver essas amostras de madeiras, algumas com seu cheiro característico, e outras com seus lindos veios naturais, como se fôsem desenhos feitos pelo homem.

— Cheire esta aqui. Veja se se lembra de uma coisa...

— Cheira a lápis,

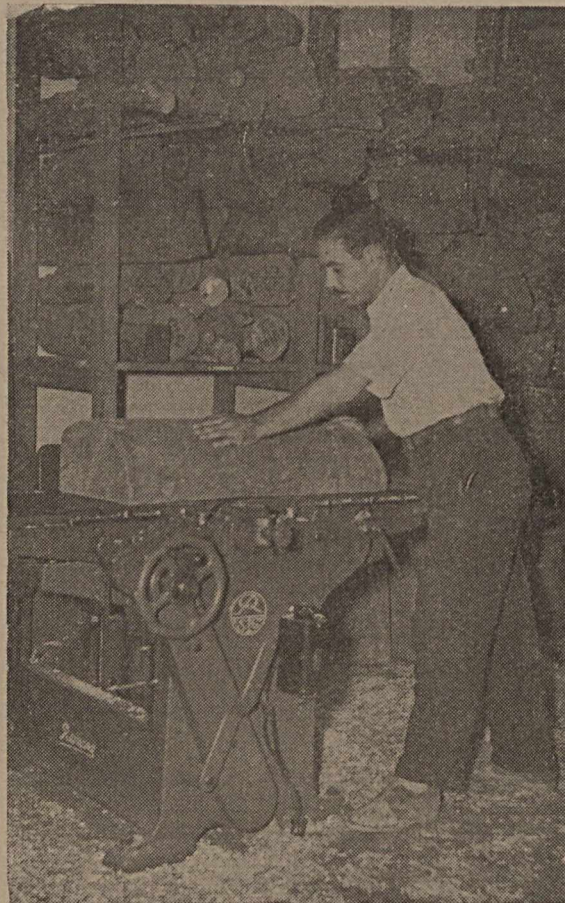
— Pois êste é o cedro vermelho americano também chamado "cedro de lápis", empregado na fabricação dêstes.

O "DURISOL"

Pegamos numa peça, constituída de fôlhas diversas de madeira e contraplacadas por um preparado fenólico e comprimidas fortemente e, de tal forma, que nos dão impressão de um bloco de uma única madeira. Êsse bloco é chamado "Durisol".

E o Dr. Djalma de Almeida esclarece-nos:

— Fácil é desdobrar essa palavra: *dur* (duro); *isol* (isolante). E' de tal resistência êsse produto



Despenadeira combinada com desengrossadeira, acionada por motor elétrico trifásico de 4 HP. No segundo plano, madeira identificada e separada por famílias botânicas, e devidamente numerada pelos fichários existentes

que serve até para fabricação de mancais! O "Durisol", como vê, é mais duro que a própria madeira e mais isolante do que o metal, tornando-se, portanto, indicado para certos usos, tendo-se em vista dureza e pouca condutibilidade elétrica.

MADEIRAS NACIONAIS

E' também muito interessante a coleção de madeiras nacionais. A do Paraná, tôda ela em amos-

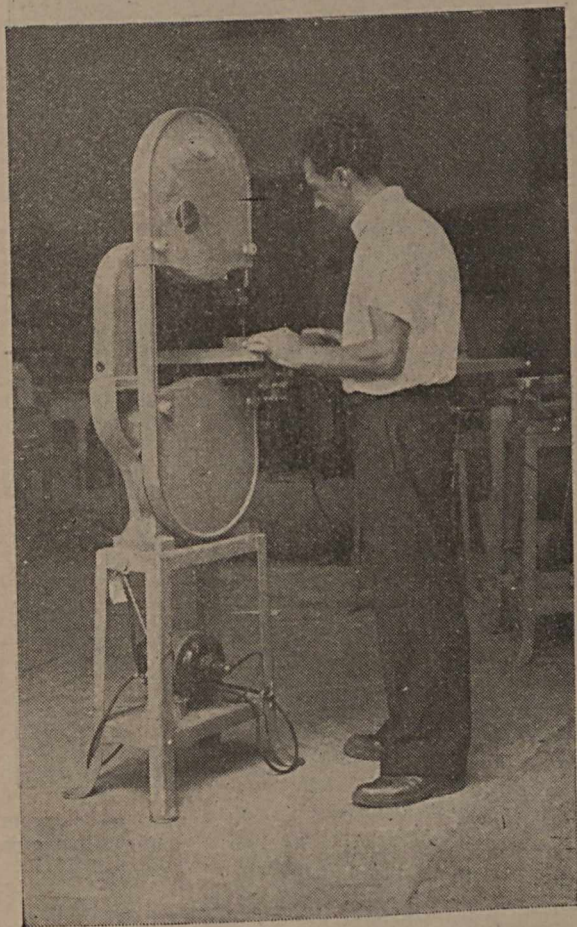
tras de formato de livro, é muito extensa, abrangendo 64 madeiras diferentes! Como se vê, o Paraná não é só rico em pinho, mas ainda em outras essências preciosas.

O Estado do Espírito Santo figura também de forma expressiva no mostruário, com 50 amostras diferentes. Minas e Pará também se acham bem representados.

A "BARRIGUDA BRANCA" E O "PAU FERRO"

Vimos no mostruário, como se fôsse um tijolo branco, vistosa amostra de madeira, bem diferente das demais.

— Esta — disse-nos o Dr. Djalma de Almeida — é a "Barriguda Branca". Veja como é leve!



Serra de fita para recortar madeira, com motor elétrico de 1/2 HP.

— Parece algodão!

— E cede à simples pressão da unha, como as "Mungubas" e outras da família das "Bombacáceas". Mas com o "Pau Ferro" a coisa fia mais fino! Veja se nêla a sua unha deixa vestígio...

— Claro que não. E o "Pau Ferro" como pesa! Que diferença entre o "Pau Ferro" e a "Barriguda Branca"!

CORTIÇA NACIONAL

Vimos algumas amostras de cortiça nacional, extraídas de diversas árvores corticeiras, encontradas em vastas regiões do planalto central.

— Mas já estamos industrializando essa cortiça?

— Pois não. Com a dificuldade de importação em maior escala de cortiça do Mediterrâneo, fomos levados a interessar-nos pela cortiça nacional e hoje já chegamos a exportá-la para o exterior e, principalmente, para os Estados Unidos. Nos nossos frigoríficos é ela empregada como isolante térmico de primeira ordem.

— Como é a árvore que dá a cortiça?

— Na Europa é o *sobreiro*, a árvore típica fornecedora da cortiça. No Brasil, porém, esse produto é originário de árvores diferentes e posso citar de pronto estas: a mamuda, o tatu ou pau-marfim, o pereiro do campo, o pau d'alho do campo, o araticum do campo, a bolsa do pastor ou perobeiro do campo, a lixeira, o pau santo, a corticeira do campo, o sassafrazinho, o pau terra, a corticeira comum, a quina do campo e ainda outras.

— Que variedade! Mas a cortiça nacional é melhor do que a estrangeira?

— Não é melhor mas seu emprego já vai sendo grande e só pode aumentar se fôr bem trabalhada. Como tem escasseado nos grandes centros consumidores a cortiça de primeira qualidade, a de cotação inferior passou a ser procurada, sobretudo, na fabricação de isolantes em que se empregam as aparas de cortiça de primeira qualidade, a cortiça virgem e outras cortiças inferiores.

— Naturalmente, a diferença de custo entre as primeiras e as secundárias é grande...

— E' realmente grande. E o aproveitamento industrial das cortiças de qualidade inferior possibilitou ao Brasil aumentar a extração da cortiça nacional e comparecer até no comércio internacional do produto.

— E teremos sempre cortiça em quantidade para a exportação?

— Sim. Como disse ela é abundante em largas regiões, nos nossos "campos gerais", nos nossos "cerrados", onde as árvores que a produzem con-

seguem sobreviver aos incêndios periódicos, por estarem elas protegidas por essa camada natural de tecido suberoso, dotado de propriedades isolantes que as protegem contra o efeito daninho do calor.

— Mas não acha que devemos evitar a devastação em larga escala de nossas árvores corticeiras?

— Sem dúvida! E sabe de uma coisa? Nos Estados Unidos já estão fazendo plantações de pau santo e a “*Enterolobium ellipticum*”, a “corticeira comum”, a “bolsa do pastor”, as quais vêm sendo cultivadas em zonas daquele país de clima semelhante ao dos nossos “cerrados”.

NA OFICINA DE EXPERIÊNCIA DE MADEIRAS

À direita de quem entra, acha-se montada a oficina de experiência de madeiras. Ai elas podem ser vistas em toros e peças de vários tamanhos. A um canto, belo mapa do Brasil todo trabalhado em madeiras nacionais, de cores diferentes, a revelar a divisão política do país.

Num outro mapa estão as madeiras distribuídas pelas cinco regiões do país. Outro ainda apresenta essa distribuição, mas por Estados.

E a propósito o Dr. Djalma Guilherme de Almeida assim nos falou:

— Há muita gente por aí que supõe que “madeiras do Pará” ou “madeiras do Paraná” sejam exclusivas desses dois Estados. Mas há engano nessa exclusividade. O cedro, por exemplo, é encontrado em todo o território nacional, enquanto que outras essências são mais frequentes em determinadas regiões, como a “Castanheira”, a “Seringueira”, etc., encontradas na Amazônia. A “Aroeira” é do Centro e do Nordeste. O “Pinho” dos Estados do Sul.

MÁQUINAS

Nas oficinas vimos várias máquinas para ensaios de compressão, tensão, flexão e dureza de madeiras.

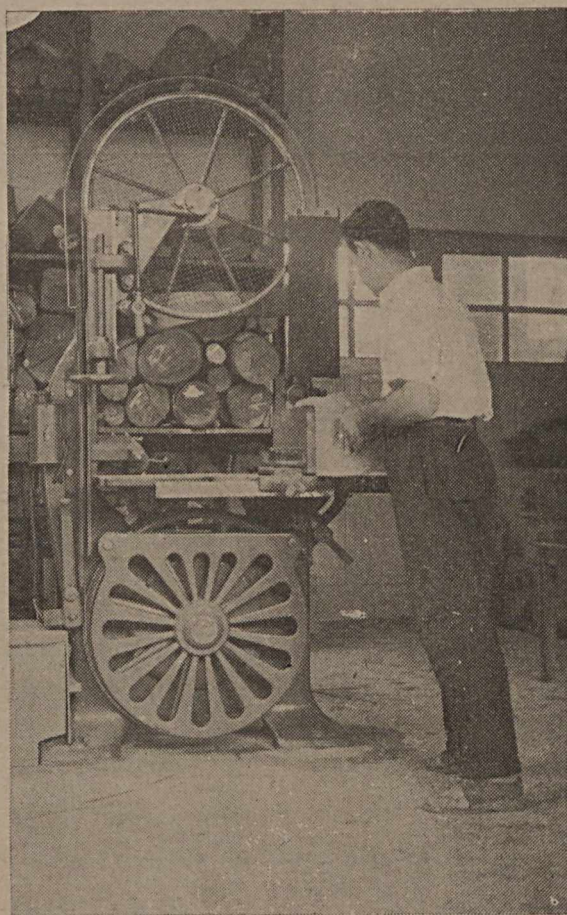
E o chefe da Seção de Tecnologia de Produtos Florestais achou melhor dizer-nos alguma coisa a respeito dessas operações.

— Era justamente o que desejávamos saber. Assim, que importância tem, na vida prática, medir-se a compressão de determinada madeira?

— Grande! Já pensou no dormente? A carga que ele deve suportar, na passagem de um trem, não é pequena, como sabe... Pois bem, esta máquina que aqui está revela-nos essa compressão. Outro exemplo: o caso de uma coluna suporte, em que a compressão deve ser apurada paralelamente ao veio da madeira.

— E quanto à tensão?

— Esta se apura na mesma máquina. Questão apenas de lhe mudar as peças acessórias. A *tensão*, como sabe, é a resistência da madeira a esforços



Desdebrando toro na serra de fita Reimann de motor elétrico trifásico e correia sem fim, com dispositivo especial de rolos. Altura do corte 400mm. Força 3 H.P.

que a solicitem em ambas as extremidades da peça. Há necessidade de apreciar-se bem a tensão em peças empregadas em construções, desde as simples cumieiras até às armações da torre. A *flexão* é prevista nas longarinas das pontes e nos casos, enfim, em que a madeira, apoiada nas suas extremidades, sofre esforços em vão livre. E sobre a *dureza* é da mais fácil compreensão a necessidade

de se apurá-la previamente. Basta lembrar as peças que sofrem pressão superficial freqüente, como as empregadas em assoalhos, degraus de escadas, etc. Aliás essa propriedade varia muito de madeira a madeira, em limites interessantes. Não viu o caso da "Barriguda Branca" em comparação com o "Pau Ferro"? Quanto à resistência ao choque, a sua aferição é também muito importante.

— Por que?

— É que essa propriedade é capital para o caso de madeiras empregadas para cabos de ferramentas, braços de teares e outros usos em que a madeira não recebe o esforço externo gradativamente, mas, por meio de pancadas.

— Pode-se medir a pancada?

— Como o senhor verá na oficina, a máquina destinada a êsse fim dispõe de grande martelo que, ao cair livremente, sempre com o mesmo movimento basculante, encontra no percurso o corpo de prova, fratura-o e segue diminuído do esforço absorvido pela resistência da madeira ao choque a que foi sujeita. Êsse percurso é medido ou registrado no mostrador de que dispõe a máquina e

por êsse meio se pode apreciar a resistência da madeira ensaiada ao choque.

— Não há outras propriedades mecânicas das madeiras?

— A resistência ao fendilhamento se conta, também, entre as principais. Ela está constantemente em causa quando se trata de rachar lenha e prepará-la para obter carvão vegetal. Ainda a facilidade de rachar ou fender é de vantagem para fabricação de barris, barricas, tonéis, etc. Ao passo que a propriedade oposta, isto é, a de não fender quando recebe pregos, pinos, parafusos, etc., é indispensável para a madeira ser apropriada para caixotaria e outros empregos semelhantes.

— Mas antigamente já se conheciam as qualidades de muitas madeiras, não é?

— De fato conheciam-se e já de há muitos séculos tinham fama as que eram mais empregadas freqüentemente para usos comuns naquela época, e, por sinal, que obtinham resultados práticos, observando-se, sobretudo, como a madeira se comportava nas construções.

— Hoje também não se faz isso?



Toros de diversas procedências — Estados do Pará, do Espírito Santo, do Rio de Janeiro — empilhados nos fundos do prédio da Secção de Tecnologia de Produtos Florestais

— Sim, êsse método direto tem vantagens inegáveis, porque resulta do emprêgo do material nas condições de meio em que é utilizado e nas dimensões usuais. O progresso da técnica, porém, multiplicando as utilidades da madeira e, pela falta de algumas qualidades, lançando mão de outras ainda pouco empregadas, força-nos a recorrermos a ensaios de laboratórios, mais rápidos, sistematizados e com economia de material.

— Ainda há outras vantagens da prática dêsses ensaios?

— Uma das mais importantes diz respeito ao comércio internacional. Sabido está que o comércio de madeiras toma dia a dia um caráter universal. Exemplo convincente é o da exportação de pinho do Brasil para o Japão, país de que estamos tão afastados, pois que é antípoda do Brasil. Ora, os ensaios de laboratório fornecem ótimos elementos de comparação, entre madeiras que, de momento, existam em regiões grandemente afastadas. Facilitando as encomendas e o conhecimento das qualidades do artigo, antes da sua aquisição, e o emprêgo que poderá ter pela sua maior resistência, não há como negar o alcance prático dos ensaios de laboratório.

— E sobre resistência, que nos pode dizer?

— O termo resistência aplicado à madeira se refere à sua estabilidade ao resistir a forças externas que tendem a mudar-lhe o tamanho e a lhe alterar a forma. Temos máquina adequada para revelar essa resistência.

REALIZAÇÃO DO CENSO FLORESTAL DO PAÍS

Desde 1939 vem sendo realizado o censo florestal do país. E num fichário que vimos na Seção de Tecnologia de Produtos Florestais, vão sendo registradas as respostas ao questionário que foi expedido a cada município brasileiro. Êsse serviço teve início na gestão do Dr. Francisco de Assis Iglésias, quando Diretor do Serviço Florestal, e nesse mesmo ano começaram a chegar as primeiras respostas, algumas de municípios bem longínquos. Em 1940 já havia respostas de todos os Estados, a revelar assim o interesse que o inquérito estava realmente despertando.

A Seção de Tecnologia de Produtos Florestais fez imprimir 3.000 fichas destinadas a registrar

definitivamente as informações pedidas e que ainda continuam a chegar.

E se o leitor quer saber o que se perguntou a cada prefeito municipal podemos transcrever aqui o

QUESTIONÁRIO DO CENSO FLORESTAL DO BRASIL

Qual a área total das florestas no Município?

Qual a área das florestas em	{	mata virgem?
		floresta explorada?
		capoeirão?
		capoeira?

mangue?

Qual a localização?	{	serra?
		vale?
		curso de rio?
		terreno sêco?
		terreno úmido?
		terreno de mangue?
		terrenos públicos?

terrenos particulares?
terrenos de marinha?

Qual a sua distribuição?	{	ao norte do município?
		a este do município?
		a oeste do município?
		ao sul do município?

Quais as espécies de árvores mais numerosas na mata?

Quais as espécies mais importantes economicamente?

.....
de mais valor?

Qual o emprêgo dessas árvores?

Qual a relação entre as florestas particulares e as florestas públicas?

em área? em valor?

Qual a produção de madeira do Município? em metros cúbicos? (quando a resposta fôr dada em outras unidades convém indicar sua relação ao metro cúbico).

Qual o consumo de madeira no Município?

Qual a área da mata derrubada atualmente?

Qual o processo de derrubada mais usual?

Quais os instrumentos nêle empregados?
..... machado? serra de mão?
mecânico?

Qual o meio de transporte de madeiras? { rio?
carro de boi?
ferro carril?
deslisadores?
auto-caminhão?

Há replantio de manguesais?

Como são explorados os manguesais? { corte de fôlhas?
corte de cascas?
corte de árvores?

Para que são cortadas as árvores? { Para obtenção de tanino?
Para obtenção de madeiras?

Para base do censo florestal foi tomada a divisão do país nestas cinco divisões:

I Região — Norte { Acre
Amazonas
Pará

II Região — Nordeste { Ceará
Rio Grande do Norte
Paraíba
Pernambuco
Alagoas

III Região — Leste { Sergipe
Bahia
Espírito Santo
Minas Gerais
Rio de Janeiro

IV Região — Sul { São Paulo
Paraná
Santa Catarina
Rio Grande do Sul

V Região — Centro Oeste { Goiás
Mato Grosso

Com os dados apurados, em penosa e complexa operação, foi possível preparar-se a lista geral das madeiras do Brasil, consideradas sob os índices numéricos correspondentes à ocorrência, importância econômica e valor das mesmas.

QUADRO RESUMO DO FICHÁRIO FLORESTAL

Podemos oferecer aos nossos leitores o seguinte quadro resumo do fichário florestal, atualizado até 1942:

Regiões:	Municípios	Municípios já fichados	Madeiras
I Norte	88	60	139
II Nordeste	392	289	241
III Leste	562	391	320
IV Sul	451	330	254
V Centro	80	48	88
	1.573	1.118	696

CINCO MAPAS REGIONAIS E O MAPA GERAL DO BRASIL

Foram desenhados cinco mapas regionais e o mapa geral do Brasil com a demonstração gráfica dos questionários respondidos em comparação com os municípios que não responderam.

Procuramos saber do chefe da Seção de Tecnologia de Produtos Florestais a razão de número tão elevado de nomes de madeiras, conforme se vê do quadro acima, e sua explicação foi esta:

—Representam esses números os nomes de madeiras que nos foram remetidos das cinco regiões do país. Não são eles de madeiras *diferentes*, porque muitos desses nomes se repetem, sendo alguns comuns a madeiras de cinco regiões.

OUTROS INFORMES QUE O CENSO VEM REVELANDO

Além do tombamento das madeiras nacionais, foram também obtidos informes sobre consumo, em média anual, de lenha e dormentes na E. F. Central do Brasil, na E. F. Leopoldina e na Companhia de Carris Luz e Fôrça do Rio de Janeiro, assim como a lista dos proprietários de serrarias, tanoarias, marcenarias e carpintarias do Distrito Federal, a qual foi fornecida à Seção de Tecnologia de Produtos Florestais pelo Departamento de Estatística e Publicidade do Ministério do Trabalho, em apreciável colaboração com os técnicos do Ministério da Agricultura.

LEGISLAÇÃO

Decreto-lei n.º 982, de 23 de dezembro de 1938, que criou o Serviço Florestal, como órgão integrante do Ministério da Agricultura.

Decreto n.º 16.677, de 29 de setembro de 1944, que aprova o Regimento do Serviço Florestal do Ministério da Agricultura.

Decreto-lei n.º 6.912, de 29 de setembro de 1944, que reorganiza o Serviço Florestal do Ministério da Agricultura, e dá outras providências.

LEGISLAÇÃO FLORESTAL DE OUTROS TEMPOS

O Dr. Paulo Ferreira de Souza, quando chefe da 2.^a Seção Técnica, Essências Florestais, do Ministério da Agricultura, conseguiu enfeixar em livro a legislação florestal de 1789 a 1889 — trabalho êsse que constitui excelente contribuição a quantos desejem saber o que, durante aquêlê longo período, se fêz em defesa de nosso patrimônio florístico.

CORTES DE MADEIRAS

Num alvará de 5 de outubro de 1795, referente a medições e demarcações de sesmarias no Brasil, o qual assim começa, "Eu a Rainha Faço saber aos que este Alvará virem", etc., encontramos, num de seus itens, esta determinação sobre cortes de madeiras:

"Sendo publica a laxidão, e a liberdade com que se franqueão, e tolerão os cortes das Madeiras nas Mattas de todo O Estado do Brazil, e tão irregulares, e nocivos, que em poucos annos nenhuma haverá em sitios commodos, e taes, que facilitem os seus transportes aos lugares do seu destino," antes pelo contrario que será necessario ir buscar as ditas Madeiras a outros muito mais remotos, que dificultem a sua conducção, ou talvez fação impossivel que ella se pratique, cujos prejuizos, sendo como de gravissimas consequências, ainda que ao fim de evitallas, por diversas Ordens (que deverão ficar subsistindo) se achem determinadas as clausulas, e reservas, com que se acostumão passar as Cartas de Sesmarias, e que já nas ditas reservas se comprehendão os Páos Reaes para Embarcações; comtudo merecendo este assumpto outras Providencias, que firmem mais segura cautella, para que se não abuse da liberdade até agora concedida: Ordeno que daqui, nos Portos de Mar, e nos dos districtos das suas visinhanças, e costa se reservem inteiramente aquellas Mattas, donde pela sua boa qualidade, abundancia, e melhor commodidade se possão cortar, e extrahir as percisas Madeiras, para o Meu Real Serviço, ficando vedados e prohibidos ao futuro todos aquelles mesmos districtos, cujos Lugares, ou Mattas, se possão commodamente verificar os cortes das sobreditas Madeiras, prohibindo que elles, e ellas no todo, ou em parte se possão mais dar de Sesmarias."

Esse alvará, que é muito longo, acaba assim:

"Dado em Lisboa aos 5 de Outubro de 1795. Com a Assignatura do Principe com Guarda".

Como se vê, não é de hoje que se clama e protesta contra a devastação de nossas matas. Melhora-

mos muito em legislação referente ao assunto, pois além de um Código Florestal, decretado em 1934, temos ainda um Conselho Florestal Federal, que reúne duas vezes por mês para discutir e resolver providências atinentes à defesa das matas brasileiras. Quando houver mais compreensão entre nós, compreensão e respeito à lei, o esforço e a boa vontade dos técnicos que compõem aquêlê Conselho serão, de certo, de resultados mais positivos. O que é necessário é que os próprios poderes públicos, na esfera federal e na estadual, cooperem com eficiência com o Conselho Florestal Federal, acatando-lhe as resoluções rigorosamente.

CARTA RÉGIA DE 13 DE MARÇO DE 1797

"(Em que Sua Magestade Declara serem da Propriedade de Sua Real Corôa todas as Mattas e Arvoredos que estão à borda da Costa, ou de Rios, navegáveis, e dá providencias para a sua conservação).

Fernando Delgado Freire de Castilho, Governador da Capitania da Parahyba. Eu a Rainha vos envio muito saudar. Sendo as Madeiras e Paos de Construção que se exportam do Brazil um objecto do maior interesse para a Marinha Real, e, de que a Minha Real Fazenda pode tirar hum grande Rendimento, estabelecendo Cortes regulares das mesmas Madeiras para vender às Nações Estrangeiras: E sendo necessario tomar todas as precauções para conservação das Mattas no Estado do Brasil, e evitar que ellas se arruinem e destruão: Sou Servida encarregar-vos das seguintes Ordens, que executareis com a maior pontualidade, ficando responsavel por qualquer falta que houver na exacta observancia do que ao diante Determino, e na intelligencia de que não podereis pertender, nem vos nem vossos Sucessores nesse Governo, Despacho dos vossos serviços sem que primeiro mostreis ter-lhes dado a mais fiel execução. Em primeiro lugar Declaro ser de Propriedade exclusiva da Minha Real Corôa todas as Mattas e Arvoredos à borda da Costa, ou de Rios que desembocuem immediatamente no mar, e por onde em jangadas se possam conduzir as Madeiras cortadas até às Praias; não só Prohibo que para o futuro se possam dar Sesmarias em taes Sitios, mas vos Ordeno, que informeis dos meios por que se poderião restituir à Minha Real Corôa as Sesmarias já dadas, indemnizando os Proprietarios com Terras equivalentes no interior do Paiz, impondo desde logo aos dittos Proprietarios a obrigação de conservarem as Madeiras e Paos Reaes, e estabelecendo igualmente as mais severas penas contra os Incendiarios, e Destruidores das Mattas. Em segundo lugar vos Ordeno: Que façais demarcar sem a menor perda de tempo, em toda a extensão dessa Capitania, os lugares da Costa, ou dos Rios que desembocam no mar onde, se acham estas Mattas, e que mandeis levantar Mappas dos mesmos

Sítios, e deis as mais circunstanciadas informações sobre tudo, que disser respeito a este importante objecto; remetendo as amostras das differentes Madeiras, indicando os seus nomes, propriedades e usos; quaes são aquellas Mattas, indicando os seus nomes, propriedades e usos; quaes são aquellas Mattas que pela sua extensão e fertilidade, necessitam de Ministros para Conservadores, e mostrando a forma de Administração mais conveniente para se seguirem estes fins, a saber: 1.º O da conservação das Mattas e Arvoredos; 2.º, O da maior economia nos Cortes e conduções; 3.º, O da maior facilidade nas remessas; 4.º, O do estabelecimento de hum perfeita Comptabilidade, que mostre o preço porque sahe cada Peça das que se tirão dos mesmos Arvoredos e Mattas. E em ultimo logar vos Encarrego de evitar todo o procedimento arbitrario na execução destas Ordens, cuidando em que não sejam violadas as propriedades já estabelecidas, ou a borda do mar, ou sobre os rios que admitam navegação ou jangadas, dando-Me conta de tudo o que praticardes a este respeito com aquella individuação e clareza que requer um negocio de tanta importancia.

Escripta no Palacio de Queluz em 13 de Março de 1797.

Principe”

Não podemos prosseguir na transcrição na íntegra dessa interessante legislação, que o Dr. Paulo Ferreira de Souza exumou dos arquivos, naturalmente com muito trabalho e paciência.

Seguem-se outras cartas régias sobre os seguintes assuntos:

“Aproveitamento das Matas no Rio Grande de São Pedro do Sul (13 de Março de 1792)”.

“Sobre a conservação das Matas da Bahia (13 de Março de 1797).”

“Regimento dos Cortes das Madeiras (11 de julho de 1799)”.

“Carta Régia e Plano sobre os Cortes das Madeiras de Construção (8 de julho de 1800)”.

“Sobre a extração da quina officinal (3 de agosto de 1808)”.

“Manda recommendar a plantação da arvore da amoreira na Capitania da Bahia (18 de abril de 1810)”.

“Determina que pelo Conselho da Fazenda se concedam as licenças para o corte do Páo-Brasil (11 de janeiro de 1813)”. (Sobre páo-Brasil ainda outros atos officiais).

“Autoriza o Presidente da Provincia de Sergipe a criar hum Jardim Botanico nas immedições da Capital (27 de maio de 1825)”.

“Manda criar hum Jardim de Plantas na Provincia de Minas Gerais (14 de julho de 1825)”.

“Concede em beneficio da Companhia de Fabricas Uteis estabelecida na Capital da Bahia, hum privilegio exclusivo por dez anos para manufacturar papel em que a maxima parte da materia prima seja extrahida das bananeiras (18 de outubro de 1843)”.

Vamos ficar por aqui. Os interessados no conhecimento da legislação antiga sobre florestas e assuntos correlatos que procurem ler o livro do Dr. Paulo Ferreira de Sousa, o qual foi editado em 1934 pelo Ministério da Agricultura.

FUNCIONARIOS QUE TIVERAM EXERCICIO NA SECÇÃO DE TECNOLOGIA DE PRODUTOS FLORESTAIS

NOMES	CARGO	DATAS	
		ENTRADA	SAIDA
Armando de Matos Filho.....	Laboratorista.....	27- 2-40	24- 4-42
Raymundo Rodrigues de Almeida.....	Agrônomo — G.....	1- 4-40	21- 5-42
José Rodrigues da Costa.....	Agrônomo — G.....	7- 5-40	1- 8-40
Lino Tatto.....	Agrônomo — J.....	27- 7-40	31-10-41
Francisco Miranda.....	Trabalhador.....	13- 1-41	14- 1-41
Gil Sobral Pinto.....	Agrônomo — J.....	10- 7-42	12- 5-43
Carmina Serra.....	Aux. Escritório VIII.....	24- 5-44	20- 2-45
Alzira Reis.....	Trabalhador.....	30- 5-44	16-10-44
José de Miranda Junior.....	Agrônomo J. (Chefe).....	14- 5-43	18- 8-43
Rogério Antônio Cornelio.....	Trabalhador.....	18- 7-44	17-10-44
Claudionor Faria de Matos.....	Mecânico.....	24- 8-44	9- 3-45
Juan Carlos Sedlack.....	Técnico.....	3- 9-41	5- 1-42
Rafael Nioac de Souza.....	Agrônomo K.....	5-10-44	30-12-44

FUNCIONARIOS QUE ATUALMENTE TEM EXERCICIO NA SECÇÃO DE TECNOLOGIA DE PRODUTOS FLORESTAIS

NOMES	CARGO	DATA DA ENTRADA
Djalma Guilherme de Almeida.....	Agrº Silv. L — Chefe.....	27- 2-40
Demetrio Rodrigues Alves.....	Agrônomo — I.....	24- 4-40
Elyowald Chagas de Oliveira.....	Agrônomo — I.....	6- 6-44
Manoel Verçosa de G. Fraga.....	Agrônomo — I.....	11- 8-44
Eduardo Cunha Melo.....	Agrônomo — H.....	28- 7-43
Manoel Augusto Ferreira.....	Armazenista — XI.....	27- 2-40
Nelson Souza Carvalho.....	Aux. Escritório — IX.....	27- 2-40
Armando da Silva Carvalho.....	Aux. Escritório — VIII.....	1-10-41
Octavio José de Souza.....	Laboratorista — VII.....	27- 2-40
Francisco Gonçalves da Silva.....	Trabalhador — V.....	27- 2-40
Antônio Lopes da Silva Filho.....	Trabalhador — V.....	22- 8-40
Antônio Ferreira Gomes Filho.....	Encarregado das máquinas.....	29- 7-44
Nabor Simões.....	Carpinteiro-mecânico.....	24- 8-44
Newton Rodrigues Casquilha.....	Trabalhador.....	13- 7-44
Otilio Lopes da Silva.....	Trabalhador.....	12- 7-44
Aristóteles José Sacramento Reis.....	Trabalhador.....	10- 8-44

AMOSTRAS DE MADEIRAS

Acham-se em distribuição na Seção de Tecnologia de Produtos Florestais as seguintes espécies de madeiras:

NOME CIENTÍFICO	FAMÍLIA	NOME VULGAR
<i>Aberemoa</i>	Anonaceae	envira surucucú
<i>Acacia polyphylla</i> D. C.	Leg. Mim.	carauassú
<i>Agonandra brasiliensis</i> Miers.	Olacaceae	pau marfim
<i>Albizzia lebeck</i> Benth.	Leg. Mim.	coração de negro
<i>Alchornea</i> sp.	Euphorbiaceae .....	.....
<i>Alchornea iricurana</i>	Euphorbiaceae	tapiá-guassú
<i>Alseis floribunda</i>	Rubiaceae .....	.....
<i>Ampelocera edentula</i> Kuhlmann	Ulmaceae	paracanaúba
<i>Anacardium</i>	Anacardiaceae	cajú-assú
<i>Andira micrantha</i> Ducke	Leg. Pap.	acapurana
<i>Andripetalum</i>	Proteaceae	patuquirí
<i>Andripetalum</i>	Proteaceae	louro fáia
<i>Aniba</i>	Lauraceae	canéla rosa
<i>Aniba canelilla</i> Mez.	Lauraceae	casca preciosa
<i>Apuleia praecox</i> Mart.	Leg. Caes.	garapa
<i>Apuleia molaris</i> Spruce	Leg. Caes.	barajúba
<i>Araucaria angustifolia</i> Lamb.	Araucariaceae	pinho do Paraná
<i>Araucaria excelsa</i>	Araucariaceae .....	.....
<i>Artocarpus integrifolia</i> L. f.	Moraceae	jaqueira
<i>Aspidosperma</i>	Apocynaceae	piquiá da restinga
<i>Aspidosperma centrale</i> Markgraf	Apocynaceae	ararúba
<i>Aspidosperma desmanthum</i> Benth.	Apocynaceae	araracanga
<i>Aspidosperma Duckei</i> Huber	Apocynaceae	muirajussára
<i>Aspidosperma excelsum</i> Benth.	Apocynaceae	carapanaúba
<i>Aspidosperma gomezianum</i> A. D. C.	Apocynaceae	piquiá da pedra
<i>Aspidosperma melanocalix</i> Muell. Arg.	Apocynaceae .....	.....
<i>Aspidosperma parvifolium</i> Muell. A. g.	Apocynaceae	pequiá
<i>Aspidosperma polyneuron</i> Muell. Arg.	Apocynaceae	sôbro
<i>Aspidosperma ramiflorum</i> Muell. Arg.	Apocynaceae	guatambú
<i>Astronium</i>	Anacardiaceae	aderne
<i>Astronium</i>	Anacardiaceae	Gonçalo Alves
<i>Astronium fraxinifolium</i>	Anacardiaceae	Gonçalo Alves
<i>Astronium gracile</i> Engl.	Anacardiaceae	Gonçalo Alves
<i>Averrhoa carambola</i>	Oxalidaceae	carambóla
<i>Bagassa guianensis</i> Aubl.	Moraceae	tatajuba
<i>Banara guianensis</i> Aubl.	Flacourtiaceae	muirajussára
<i>Basilloxylon brasiliensis</i>	Sterculiaceae	farinha seca
<i>Bertholletia excelsa</i> H. B. K.	Lecythidaceae	castanha do Pará
<i>Bombax</i> Linn	Bombacaceae	mungúba
<i>Bombax globosum</i> Aubl.	Bombacaceae	imburana
<i>Bowdichia</i>	Leg. Pap.	sucupira
<i>Bowdichia</i>	Leg. Pap.	sucupira preta
<i>Brosimum paraense</i> Huber.	Moraceae	muirapiranga
<i>Byrsonima</i>	Malpighiaceae	muruci
<i>Caesalpinia echinata</i> Lam.	Leg. Caes.	pau Brasil
<i>Caesalpinia ferrea</i> Mart.	Leg. Caes.	pau ferro
<i>Caesalpinia peltophoroides</i> Benth.	Leg. Caes.	subipiruna
<i>Calophyllum brasiliense</i> Camb.	Guttiferaceae	jacareúba
<i>Calophyllum lucidum</i> Benth.	Guttiferaceae	mangue de minas
<i>Calyophyllum spruceanum</i>	Rubiaceae	pau mulato
<i>Camposperma gumifera</i> Marc.	Anacardiaceae	aruano
<i>Cariniana brasiliensis</i> Cas.	Lecythidaceae	jequetibá rosa
<i>Cariniana excelsa</i> Casar	Lecythidaceae	jequetibá
<i>Casearia inaequilatera</i>	Flacourtiaceae .....	.....
<i>Casearia silvestris</i>	Flacourtiaceae	teú
<i>Cassia ferruginea</i>	Leg. Caes.	cássia
<i>Carapa guianensis</i> Aubl.	Meliaceae	andiróba
<i>Carpotroche brasiliensis</i> Engls.	Flacourtiaceae	sapucainha
<i>Caryocar glabrum</i>	Caryocaraceae	piquiá-rana
<i>Caryocar villosum</i> Pers.	Caryocaraceae	piquiá
<i>Cassia apoucouita</i> Aubl.	Leg. Caes.	cássia
<i>Cassia scleroxylon</i> Ducke	Leg. Caes.	coração de negro
<i>Casuarina stricta</i> Ait.	Casuarinaceae .....	.....
<i>Cathedra</i>	Olacaceae	envira preta
<i>Cecropia</i> L.	Moraceae	imbaúba
<i>Cedrela</i>	Meliaceae	cédro branco
<i>Cedrela</i>	Meliaceae	cédro rosa
<i>Celtis</i>	Ulmaceae .....	.....
<i>Centrolobium</i>	Leg. Pap.	araribá
<i>Centrolobium tomentosum</i> Benth.	Leg. Pap.	raribaá rosa
<i>Chaetocarpus</i> sp.	Euphorbiaceae .....	.....
<i>Chlorophora</i>	Moraceae	amoreira, taiúva
<i>Chlorophora tinctoria</i>	Moraceae	taiúva, moreira
<i>Chrysophyllum</i>	Sapotaceae	ajará

NOME CIENTÍFICO	FAMÍLIA	NOME VULGAR
<i>Chrysophyllum excelsum</i> Huber	Sapotaceae	guarajá
<i>Clarisia nitida</i>	Moraceae	oiticica
<i>Clarisia racemosa</i> R. & P.	Moraceae	oiticica
<i>Clethra brasiliensis</i> Cham.	Clethraceae	..
<i>Cochlospermum orinocense</i> Stend	Cochlospermaceae	piriquiteira
<i>Colubrina rufa</i> Reiss.	Rhamnaceae	sobragi
<i>Coloncoba echinata</i>	Flacourtiaceae	falsa chaulmoogra
<i>Copaifera</i>	Leg. Caes.	copaíba
<i>Cordia excelsa</i> A. D. C.	Boraginaceae	louro pardo
<i>Cordia goeldiana</i>	Boraginaceae	freijó
<i>Cordia tetrandra</i> Aubl.	Boraginaceae	uruaizeiro
<i>Coumarouma odorata</i> Aubl.	Leg. Caes.	cumarú
<i>Cupressus glauca</i> Lam.	Cupressaceae	cuprêssus
<i>Dalbergia nigra</i> Fr. Allem.	Leg. Dalberg.	cabiúna
<i>Dalbergia spruceana</i> Benth.	Leg. Pap.	jacarandá
<i>Didymopanax anomalum</i> Taub.	Araliaceae	canéla mandioca
<i>Didymopanax morototoni</i> D. & P.	Araliaceae	morototó
<i>Dyctioloma incanescens</i> D. C.	Rutaceae	..
<i>Enterolobium timbouva</i> Mart	Leg. Mim.	timboril, ximbó
<i>Eperua bijuga</i> Mart	Leg. Caes.	muirapiranga
<i>Erythroxylon</i>	Erythroxylaceae	arco de pipa
<i>Eschweilera</i>	Lecythidaceae	inhoíba de rêgo
<i>Esenbeckia leiocarpa</i> Mart.	Rutaceae	guarantan
<i>Eucalyptus citriodora</i> Hook	Myrtaceae	eucalipto
<i>Eucalyptus longifolia</i> Linkl.	Myrtaceae	eucalipto
<i>Eucalyptus robusta</i> Smith	Myrtaceae	eucalipto
<i>Eucalyptus saligna</i> Smith	Myrtaceae	eucalipto
<i>Eucalyptus tereticornis</i> Smith	Myrtaceae	eucalipto
<i>Eugenia</i>	Myrtaceae	..
<i>Eugenia brasiliensis</i> Lamb.	Myrtaceae	grumichama
<i>Fagara</i>	Rutaceae	espinho de vintem ou maminha
<i>Ficus anthelminthica</i> Mart.	Moraceae	de vaca
<i>Gallesia gorazema</i>	Phytolacaceae	caxingúba
<i>Genipa americana</i> L.	Rubiaceae	pau dálho
<i>Goniorrachis marginata</i> Taub.	Leg. Caes.	genipápo
<i>Goupia glabra</i> Aubl.	Celastraceae	guarabú amarelo
<i>Guarea speciflora</i> A. Juss.	Meliaceae	cupiúba
<i>Guarea trichilioides</i> L.	Meliaceae	carrapêta
<i>Guazuma ulmifolia</i> Lam.	Sterculiaceae	carrapêta
<i>Hibiscus tiliaceus</i>	Malvaceae	mutamba
<i>Hirtela</i>	Rosaceae	algodão da praia
<i>Hupelania</i> sp.	Lauraceae	caraipe-rana
<i>Hura crepitans</i> L.	Euphorbiaceae	..
<i>Hymenaea</i>	Leg. Caes.	umiri
<i>Hymenaea courbaril</i> L.	Leg. Caes.	jatobá
<i>Hymenolobium</i>	Leg. Pap.	jatobá
<i>Hymenolobium janeirensis</i> Kuhlmann	Leg. Pap.	paricá-rana
<i>Jacaranda copaia</i> D. Don.	Bignoniaceae	..
<i>Joannesia princeps</i> Vall.	Euphorbiaceae	parápará
<i>Lacistema pubescens</i> Mart.	Lacistemaceae	andá-assú
<i>Laetia procera</i> Eichl.	Flacourtiaceae	..
<i>Lafoensia</i>	Lythraceae	piriá
<i>Lafoensia glyptocarpa</i> Koehne	Lythraceae	mirindiba
<i>Lecythis Pisonis</i> Camb.	Lecythidaceae	mirindiba
<i>Licania</i>	Rosaceae	sapucaia
<i>Lonchocarpus denudatus</i> Benth.	Leg. Pap.	parurú branco
<i>Luhea</i>	Tiliaceae	pau de bôto
<i>Machaerium pedicellatum</i> Von.	Leg. Pap.	açotea cavalo
<i>Machaerium villosum</i>	Leg. Pap.	jacarandá-tan
<i>Mangifera indica</i> L.	Anacardiaceae	jacarandá
<i>Melanoxylon Brauna</i> Schott	Leg. Caes.	manguera
<i>Melia azedarach</i> L.	Meliaceae	braúna
<i>Metternichia principis</i> Mikan	Solanaceae	cinamomo
<i>Mimosa bracaatinga</i> Hoehne	Leg. Mim.	..
<i>Mimusops</i> sp.	Sapotaceae	bracatinga
<i>Mimusops amazonica</i> Huber.	Sapotaceae	massaranduba
<i>Mimusops Huberi</i> Ducke	Sapotaceae	massaranduba
<i>Mimusops Salzmannii</i> A. C. X.	Sapotaceae	massaranduba
<i>Morus alba</i> L.	Moraceae	massaranduba
<i>Mouriria Plasschaerti</i> Pulle.	Melastomaceae	amoreira
<i>Myrocarpus fastigiatus</i> Fr. Allem.	Leg. Pap.	maraua
<i>Myroxylon peruiferum</i> L. f.	Leg. Pap.	óleo pardo
<i>Ocotea</i>	Lauraceae	óleo vermelho
		canela amendoim

NOME CIENTÍFICO	FAMÍLIA	NOME VULGAR
<i>Ocotea costulata</i> (Ness) Mez.	Lauraceae	louro rosa
<i>Ocotea organenses</i> Mez.	Lauraceae	
<i>Ocotea rubra</i> Mez.	Lauraceae	louro vermelho
<i>Ocotea sassafras</i> Mez.	Lauraceae	canela sassafras
<i>Paratecoma</i>	Bignoniaceae	ipê boia
<i>Paratecoma peroba</i> (Record) Kuhlmann.	Bignoniaceae	peróba amarela
<i>Peltogyne</i>	Leg. Caes.	roxinho
<i>Pentaclethra filamentosa</i> Benth.	Leg. Mim.	pracachí
<i>Phoebe porosa</i> Mez.	Lauraceae	embúia
<i>Phyllostylon brasiliensis</i> Capan.	Ulmaceae	vareteiro
<i>Phyllanthus nobilis</i> Muell. Arg.	Euphorbiaceae	pérola vegetal
<i>Piptadenia</i>	Leg. Mim.	angíco
<i>Piptadenia</i>	Leg. Mim.	cobí
<i>Piptadenia colubrina</i> Benth.	Leg. Mim.	angíco branco, cambuí ferro
<i>Piptadenia macrocarpa</i> Benth.	Leg. Mim.	angíco vermelho
<i>Piptadenia nitida</i> Benth.	Leg. Mim.	cambuí pitanga
<i>Pithecolobium</i>	Leg. Mim.	cacunda
<i>Pithecolobium</i>	Leg. Mim.	pau de bicho
<i>Pithecolobium pedicelare</i> Benth.	Leg. Mim.	angíco rosa
<i>Plathymenia</i>	Leg. Pap.	orelha de macaco
<i>Plathymenia foliolosa</i> Benth.	Leg. Mim.	vinhático
<i>Plathymenia reticulata</i> Benth.	Leg. Mim.	vinhático
<i>Platonia insignis</i> Mart.	Guttiferse	bacurí
<i>Platycyamus Regnellii</i> Benth.	Leg. Pap.	pereira
<i>Platymiscium Duckei</i> Huber.	Leg. Pap.	macacauba da t.f.
<i>Pleurothrium cuneifolium</i> Ness.	Lauraceae	louro abacate
<i>Plumiera</i> L.	Apocynaceae	sucuúba
<i>Pogonophora Schomburgkiana</i> Muell. Arg.	Euphorbiaceae	
<i>Pourouma mollis</i> Trec.	Moraceae	
<i>Protium</i>	Burseraceae	brêu vermelho
<i>Psidium</i>	Myrtaceae	guaití
<i>Psychotria Hancornioides</i> Benth.	Rubiaceae	canela mamão
<i>Qualea Dinizii</i> Ducke	Vochysiaceae	maratoá
<i>Raputia magnifica</i>	Rutaceae	arapóca
<i>Rhamnidium glabrum</i> Reiss.	Rhamnaceae	
<i>Rinnea castaneifolia</i>	Violaceae	
<i>Rollinia</i>	Anonaceae	envira preta
<i>Rudgea macrophylla</i>	Rubiaceae	
<i>Saccoglottis amazonica</i> Mart.	Humiriaceae	uchí-rana
<i>Saccoglottis guianensis</i> Aubl.	Humiriaceae	paruru
<i>Sapindus saponaria</i> L.	Sapindaceae	sabão de soldado
<i>Sclerolobium paniculatum</i> Vog.	Leg. Caes.	taxi branco
<i>Senefeldera multiflora</i> Muell. Arg.	Euphorbiaceae	osso de burro
<i>Sickingia Oliveri</i>	Rubiaceae	
<i>Sideroxylon</i>	Sapotaceae	perotinga
<i>Silvia</i>	Lauraceae	itaúba roxa
<i>Silvia Duckei</i> Sampaio	Lauraceae	itaúba abacate
<i>Silvia itauba</i> Pax.	Lauraceae	itaúba amarela
<i>Silvia navalium</i> Benth.	Lauraceae	tapinhoan
<i>Simaba glandulifera</i> Garden.	Simarubaceae	
<i>Simaruba amara</i> Aubl.	Simarubaceae	marupá
<i>Spondias axilaris</i>	Anacardiaceae	cajá de silsun
<i>Spondias lutea</i> L.	Anacardiaceae	cajá-mirim
<i>Stiffia crysanthia</i>	Compositae	rabo de cotia, esponja de ouro
<i>Symplocos variabilis</i> M.	Symplocaceae	
<i>Tecoma</i>	Bignoniaceae	ipê
<i>Tecoma caraiba</i> Mart.	Bignoniaceae	caraubeira
<i>Terminalia</i>	Combretaceae	guarajuba
<i>Terminalia</i>	Combretaceae	araçá
<i>Tapirira guianensis</i> Aubl.	Anacardiaceae	tatapiririca
<i>Torresia cearensis</i> Fr. Allem.	Leg. Pap.	imburana de cheiro
<i>Vatairea guianensis</i> Aubl.	Leg. Pap.	faveira
<i>Vatairea sericea</i> Ducke	Leg. Pap.	sucupira amarela
<i>Vataireopsis araroba</i> Ducke		
<i>Viola</i>	Leg. Pap.	angelim amargoso
<i>Viola bicuhyba</i> Schott	Myristicaceae	ucuúba
<i>Viola sebifera</i> Aubl.	Myristicaceae	bicuiba
<i>Vochysia vismiaeifolia</i> Spruce	Myristicaceae	ucuúba vermelha
	Vochysiaceae	quaruba vermelha
<i>Vouacoua americana</i> Aubl.	Sapotaceae	abiurana
<i>Zizyphus joazeiro</i> Mart.	Leg. Caes.	acapú
<i>Zollernia</i>	Rhamnaceae	joazeiro
	Legs. Caes.	orelha d'onça

DIREITO E JURISPRUDENCIA

DOCTRINA

Validade dos atos praticados por funcionários de fato

LUIZ GALLOTTI

Procurador Regional da República no Distrito Federal

É FREQUENTE, entre nós, levantar-se dúvida sobre a validade de atos praticados ou decisões proferidas por funcionários públicos, cuja investidura se considera irregular ou cuja permanência no cargo se tem como ilegal.

A matéria, pois, está a merecer exame.

Os Mestres de direito administrativo entendem por *funcionário de fato* a pessoa que, sem ter sido regularmente nomeada para uma função pública, a exerce de fato, praticando os atos respectivos (MARCEL WALINE, *Droit Administratif*, 1936, pág. 426; ROGER BONNARD, *Droit Administratif*, 1935, pág. 217).

Análoga é a situação do funcionário que, embora investido legalmente na função, nela permanece com infração da lei.

De parte o problema relativo ao estatuto pessoal dos funcionários de fato, que escapa ao objeto do presente artigo, examinemos o outro, atinente à sorte dos atos praticados por tais funcionários.

A rigor, eles deveriam ser nulos, por falta de poder de quem os praticou (*"nulla major nullitas quam illa quae resultat ex defectu potestatis"*).

Mas se êsse princípio é logicamente verdadeiro, há que atender ao interesse dos terceiros de boa fé que entraram em contacto com o funcionário.

Da necessidade de resguardar êsse interesse legítimo, nasceu a salutar doutrina, que admite a validade daqueles atos e que foi exposta magistralmente por JÈZE (*Principes généraux*, vol. 2, pág. 293).

JÈZE lembra, por exemplo, o que ocorre, numa grande cidade, com a celebração de um casamento.

Os noivos procuram o oficial, satisfazem as formalidades legais e combinam o dia para a cele-

bração do casamento. No dia indicado, comparecem e, após uma espera mais ou menos longa, apresenta-se a autoridade, a quem não conhecem. Supõem que tudo está regular, porque tudo se passa no lugar próprio, publicamente.

Pergunta então JÈZE:

"Vai-se exigir dos futuros esposos que eles interpelem o indivíduo que se apresenta como autoridade competente e exijam dêle a justificação do seu título, que com êle discutam sobre a regularidade de sua investidura?"

E JÈZE acrescenta:

"Que se passe em revista os diferentes serviços públicos, e ver-se-á que as coisas se passam sempre assim. O jurisdicionado não conhece os juizes, não conhece as autoridades de polícia. Êle crê razoavelmente que os indivíduos que se sentam pacificamente no Tribunal, que os funcionários de polícia que se acham pacificamente em seus postos, estão regularmente investidos. Não há serviço público possível se o público deve por sua conta e risco, com a sutileza de um jurista avisado, verificar a cada instante a regularidade da investidura de quem se apresenta diante dêle, pacífica e publicamente, com o assentimento geral, como o funcionário regular".

WALINE lembra que a hipótese referida por JÈZE não é puramente imaginária. Ela deu lugar a uma questão célebre sob o nome *"affaire des mariages de Montrouge"*: um conselheiro municipal a quem o "maire" de Montrouge tinha irregularmente delegado as funções de oficial do estado civil, sem seguir a ordem do quadro, havia celebrado certo número de casamentos. O Tribunal do Sena pronunciou a nulidade de três casamentos assim celebrados. Mas a Corte de Cassação decidiu pela validade dos casamentos.

Para precisar quando e em que condições o funcionário sem investidura regular pode ser tido como *funcionário de fato*, capaz de praticar atos válidos, BONNARD começa por estabelecer a distinção entre período normal e período de revolução (*op. cit.*, pág. 217).

No primeiro, exige-se que o funcionário tenha a aparência exterior de investidura regular. Se fôr manifesto que a investidura não se fêz ou é irregular, não haverá *funcionário de fato* e os atos praticados serão nulos. Por outras palavras, é necessário, para haver *funcionário de fato*, que o particular tenha podido crer, razoavelmente e de boa fé, que se encontrava em presença de um indivíduo regularmente investido no cargo.

Se se trata de período de revolução, cumpre distinguir entre o funcionário de um governo de fato e o de um governo insurreccional.

Os funcionários de um governo de fato são funcionários de direito. Os de um governo insurreccional não têm esse caráter, mas poderão ser funcionários de fato (*op. cit.*, pág. 218).

A doutrina, que vimos expondo, já encontrou acolhida e consagração em nossa jurisprudência.

Em acórdão de 26 de fevereiro de 1932, o Tribunal de Relação de Minas Gerais, tendo de apre-

ciar atestado de miserabilidade firmado por juiz de paz que se dizia ilegalmente nomeado, concluiu pela validade do atestado, invocando o princípio segundo o qual — “error communis facit jus” (L. BARBARIUS PHILIPPUS).

Citou ainda o acórdão a lição de BONIER, para quem os funcionários nomeados de maneira irregular terão seus atos válidos, até que a nomeação seja cassada.

E, por último, invocou magistral petição de *habeas corpus* da Comarca de Muzambinho, formulada pelo insigne Professor FRANCISCO CAMPOS e que obteve deferimento do Egrégio Supremo Tribunal Federal (*Arquivo Judiciário*, vol. 22, página 46).

Também aplicou, entre nós, a doutrina do *erro comum* o acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, publicado na *Revista de Direito*, vol. 113, pág. 616.

Não foi nosso intuito, escrevendo este pequeno artigo, ensinar aos doutos o que eles estão fartos de saber.

Visamos apenas trazer ligeiro e desvalioso subsídio ao estudo de um assunto que nos pareceu merecedor de exame, pela frequência com que vemos pessoas esclarecidas admitirem a nulidade dos atos praticados por *funcionários de fato*.

PARECERES

CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO — IMUNIDADE TRIBUTÁRIA — SERVIÇO DE ESGOTOS NO DISTRITO FEDERAL

PARECER

— Os esgotos são serviços de utilidade pública monopolizados e não serviços públicos.

— E' preciso que o serviço pertença à União, ao Estado ou ao Município para que se vede às outras entidades de direito constitucional lançar-lhe tributação.

— O parágrafo único do art. 32 da Constituição, com exigir lei especial imunizadora, estabeleceu o critério da subjetividade; se o sujeito que explora a concessão é particular, só se isenta por meio de lei especial.

PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Agravo de Petição n.º 7.529

Agravante: The Rio de Janeiro City Improvements Co. Ltd.

Agravada: a Fazenda do Distrito Federal.

1. A sentença agravada sustenta, certamente com brilho e erudição, o mesmo ponto de vista do parecer desta Procuradoria no agravo de petição n.º 7.328, entre as mesmas partes, e a seguir reproduzido.

Por seu lado, o ilustre advogado da agravada, na sua minuta, sustenta, com clareza, elegância e concisão, o direito da sua constituinte.

2. Não se trata, no caso, de serviço público, isto é, de serviço necessariamente ligado aos fins do Estado, ou por natureza (ex., o de polícia), ou em virtude da Constituição (ex. Const., art. 15, VI, VII); trata-se de serviço “ao público monopolizado” (PONTES DE MIRANDA, Const. 1937, 1.619, que se refere, por expresso aos esgotos).

Os esgotos são serviços de utilidade pública monopolizados e não serviços públicos.

Mas, nem os próprios serviços públicos explorados por concessão estão imunes, na forma do parágrafo único do art. 32 da Const. de 1937, senão quando lei especial os isenta (PONTES, pág. 624). “A Const. de 1937 ligou a imunidade à subjetividade... E' preciso que o serviço pertença a União, ao Estado ou ao Município, para que se vede às outras entidades de direito constitucional, lançar-lhe tributação” (ibid., p. 628). — Na Constituição de 91 é

que havia dúvida, porque dava ensejo a que se cogitasse do critério da *objetividade*.

O parágrafo único do art. 32 da Carta de 37, com exigir *lei especial* imunizadora, estabeleceu o critério da subjetividade: se o sujeito *yyue* explora a concessão é particular, só se isenta por meio de lei especial.

Não há fundamento para a distinção que se propõe quanto ao dispositivo de só se referir à entidade concedente, porque *ubi lex non distinguit...*

“Não há imunidade onde o sujeito passivo da imposição é particular.

.....
as leis da União respondem se houve concessão de isenção de impostos federais; as leis estaduais, se houve isenção de impostos estaduais; as leis municipais, se houve isenção de impostos municipais. Mas, de imunidade não cabe falar-se”. (PONTES DE MIRANDA, *ibid.*, págs. 624-5).

Mas, a questão está magistralmente estudada em PONTES, *cit.* I, pág. 615 e seguintes, que convém ler e meditar.

Por outro lado, não vejo cláusula no contrato que isente de impostos; e bastava que as cláusulas fôsem equívocas para que interpretadas *contra o estipulante*, isto é, *contra a parte que as invoca*, de acôrdo com o princípio tradicional (*interpretatio contra eum facienda est qui clarius loqui debuisset*) e por aplicação da regra de que as isenções de impostos são sempre odiosas e *odiosa restringenda*.

Nem mesmo a Constituição de 34, art. 17, X, concedia a isenção, devendo o seu preceito entender-se restritivamente. Mas, não há por que insistir, diante da lição de PONTES, *loc. cit.*, senão em que qualquer isenção porventura existente antes de 1937, terá cessado, revogada pelo art. 32, parágrafo único da Constituição, segundo o qual a isenção só pode resultar de *lei especial*, e, como mostrou PONTES, *cit.*, *lei emanada do legislativo da entidade à que couber, nos termos da mesma Constituição, o poder de lançar o tributo de que se trata*. Não fôra assim, o Legislativo Federal, constitucionalmente *distinto do Legislativo do Distrito Federal* (Constituição, art. 30), poderia violar a competência tributária *privativa* do Distrito Federal (Constituição, art. 30, última alínea), isentando particulares de impostos ao Distrito exclusivamente devolvidos.

Claro é que qualquer ato, legislativo ou outro, se existisse, isentando a agravante do impôsto predial, estaria revogado pelo parágrafo único do art. 32, citado, da Constituição, *ex-vi* do qual só o Legislativo do Distrito pode outorgar isenção dêsse impôsto *privativo do mesmo Distrito*.

Parece-me evidente que a *lei especial* de que fala o citado parágrafo único do art. 32 se refere a *lei especial do legislativo competente para outorgá-la*, e que esse legislativo, tratando-se de isenção de tributo *privativo do Distrito*, sômente pode ser o desta entidade (Conselho Federal — art. 30 — ou Presidente da República usando das atribuições dêste).

Note-se que as Constituições outorgam novo ordenamento político e não há ato ou, mesmo, lei, que prevaleça contra tal ordenamento.

3. O argumento, *ad terrorem*, de que a não imunidade poria nas mãos dos Estados o poder de impossibilitar, até, o serviço, carregando-o de impostos, não procede, porque o perigo, a existir, não decorreria do fato de poder o Estado cobrar, por exemplo, o impôsto territorial ou predial da concessão, mas, de *abuso no aumento dos impostos*; ora, êsse abuso poderia, até, tornar impossível a vida econômica do Estado, sem que, nem por isso, a Constituição tenha pôsto limite ao poder tributário, no que respeita ao *quantum*. Os impostos, notadamente o predial e o territorial, são *gerais*.

A fixação dêsse *quantum* é *questão* exclusivamente política, de apreciação soberana do Legislativo, que se não presume vá abusar.

Além disso, o argumento tem dois gumes: concedida a imunidade, poder-se-ia aduzir que à União ficaria o poder de, praticamente, impossibilitar a vida financeira das outras entidades, criando uma infinidade de serviços ao público monopolizados e concedidos, e isentando-os de tributos devidos ao Distrito ou aos Estados e Municípios.

A meu ver, portanto, a agravante está sujeita ao impôsto predial cobrado.

Distrito Federal, 29 de janeiro de 1945. — Procurador Geral da Justiça do Distrito Federal. — Romão Côrtes de Lacerda.

CARREIRAS ESPECIALIZADAS — NOMEAÇÃO E PROMOÇÃO DE AGRÔNOMOS — REVISÃO DE CLASSIFICAÇÃO POR CONCLUSÃO DE CURSOS

— A revisão de classificação para promoção à carreira especializada se opera automaticamente. Desde que novos concorrentes se apresentem, ela se impõe, seja por efeito de conclusão de cursos, seja por acesso à classe final, porque as razões que a determinam são independentes e autônomas.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PARECER

1. A nomeação de agrônomos para as carreiras especializadas deve recair em ocupantes de cargos das carreiras gerais. E' preciso, para isso, que o candidato tenha atingido a classe J e obtido classificação em curso de aperfeiçoamento.

2. Criados, pelo D.L. 5.000, de 27-11-42, seis cargos na classe inicial (K) da carreira especializada, sômente em 22-10-43 foram *dotados*.

Cumprindo indagar, portanto, quais os candidatos que nesta época reuniam os requisitos para a nomeação, isto é, que

havião atingido a classe J da carreira geral e estavam colocados nos seis primeiros lugares na classificação feita mediante atribuição de pontos.

3. Do exame do processo se verifica que o reclamante não se encontrava entre os primeiros colocados, porque o número de pontos que obteve era de 92,1, havendo, então, exatamente seis candidatos com melhor classificação.

Também é incontestável que esses seis primeiros, na data da dotação dos cargos, ocupavam cargos da classe J.

4. As razões do reclamante focalizam apenas um aspecto da questão, qual seja o da revisão da classificação de concorrentes, mediante atribuição de pontos. Sustenta que esta deve ser anual e vigorar até que novos concorrentes, por conclusão de curso, venham aumentar o número dos existentes. E como os cursos terminam em 31 de outubro, antes desta data não é possível qualquer revisão, devendo vigorar a que foi feita no ano anterior.

Para assim concluir, retira argumentos da Lei 284, artigo 42, que neste particular está revogada pelo E.F., que, entretanto, manteve o princípio, sem acolher as prescrições complementares existentes na lei anterior (art. 43, letra c).

5. Mas, a Lei 284, e o E.F. (art. 19) provêem as revisões de classificação, tendo em vista a conclusão de cursos, que é um dos requisitos para a promoção. Não disciplinam a revisão, que o acesso, das classes inferiores para a final, J, pode provocar. E que o preenchimento desse requisito para a promoção está sujeito a outros trâmites, independentes e sem qualquer conexão com a classificação dos cursos.

Os dois requisitos — acesso à classe J e colocação preferencial na táboa de classificação — visam o mesmo fim, a nomeação para a classe K. Mas nenhum ponto de contacto necessário guardam entre si. Enquanto que um deles se rege pelas prescrições gerais relativas à promoção dos funcionários públicos, o outro se processa mediante frequência e habilitação em cursos especializados. O candidato está sujeito a duas ordens de acesso, e pode caminhar mais numa do que noutra.

Os fatores que determinam a promoção de uma classe a outra não são os mesmos que permitem uma boa classificação no curso especializado. Pode demandar mais tempo preencher um requisito do que satisfazer o outro.

Esta dualidade de situações decorre da lei que criou os cursos, permitindo que candidatos das classes inferiores a J dêles participassem e obtivessem os respectivos certificados de habilitação (D.L. 4.083, de 4-2-42, art. 3.º, § 2.º; art. 11, § 1.º, do Regulamento aprovado pelo D. 8.741, de 11-2-42).

6. Se a lei geral determina a revisão, sempre que novos concorrentes, por conclusão do curso, vierem aumentar o número dos existentes (E.F., art. 19, § 1.º), há de permitir, também, a revisão sempre que novos concorrentes, pelo fato de atingirem a classe J, vierem aumentar o número dos existentes. A solução analógica se impõe ante a identidade de razões e a semelhança de motivos.

Caso contrário, teríamos que admitir a preponderância de um dos requisitos sobre o outro, fazendo uma distinção que a lei não fez.

Revisões, portanto, se devem fazer sempre que novos concorrentes se apresentam, quer pela conclusão dos cursos, quer pelo acesso à classe J.

7. A oportunidade destas revisões não está regulada no E.F., mas é evidente que ela deve ficar adstrita à sua razão determinante. Num caso, a conclusão de cursos, e noutro, as promoções à classe J.

Pelo Regulamento vigente, os cursos regulares terminam em 31 de outubro (art. 9.º do Regto. citado) e, por esse fato, somente depois de seu encerramento é que poderá fazer-se.

Quanto ao preenchimento do outro requisito para a nomeação à classe K, a situação é diversa. As promoções gerais do funcionalismo se fazem por quadrimestres, isto é, em abril, agosto e dezembro de cada ano. Nestas épocas, havendo promoções à classe J, de candidatos que tenham anteriormente preenchido o outro requisito, isto é, a conclusão do curso, novas revisões da classificação se impõem, porque aumentado o número de concorrentes.

8. Foi o que ocorreu com relação às promoções de outubro de 1943.

Um candidato, diplomado em 1942 com 97,93, ocupava, então, cargo na classe I. De posse de um dos requisitos, não podia, entretanto, entrar em classificação, porque lhe faltava o outro, por não pertencer, ainda, à classe J. Em virtude das promoções gerais, operadas em agosto, atingiu esse limite e se tornou apto para a nomeação à classe K, inicial da carreira especializada. Ocorrendo vaga, por efeito de dotação dos seis cargos novos, somente em outubro, quando já havia preenchido, desde agosto, os dois requisitos — colocação preferencial com 97,93 pontos e acesso à classe J — devia, como aconteceu, ser nomeado, com exclusão do reclamante, que, sendo ocupante de cargo de classe J, contava, apenas, 92,1 pontos.

9. Retardar a revisão, deferir-la para data posterior à conclusão dos cursos, no caso em exame, como pretende o reclamante, seria subordinar o preenchimento de um requisito à satisfação de outro, isto é, impor, àqueles que se anteciparam na obtenção de um deles, uma espera de que a lei não cogita.

A revisão não tem trâmite prescrito na lei e se opera automaticamente. Desde que novos concorrentes se apresentem, ela se impõe, seja por efeito de conclusão de cursos, seja por acesso à classe J. Uma revisão não fica na dependência da outra, porque os motivos, as razões que as determinam são independentes e autônomos.

Enquanto que a referente ao acesso à letra J pode ocorrer em três épocas do mesmo ano, a relativa à conclusão de cursos verifica-se, atualmente, uma vez, porque o motivo que a determina só ocorre uma vez. Mas é evidente que se houvesse conclusão de curso mais de uma vez, em cada ano, tantas revisões haveria quantas conclusões ocorressem. Aliás, os cursos avulsos têm duração variável e podem, portanto, terminar em qualquer época do ano (art. 10 do Reg. citado).

O que impõe a revisão, o que fixa a sua oportunidade, é o motivo que a determina. Este móvel resulta de causas diversas, peculiares a cada um dos requisitos para a nomeação. Como limitar a revisão à conclusão dos cursos, quando, por efeito de outro fator, o número de concorrentes fôr aumentado?

As revisões obedecem a critérios objetivos, resultam do confronto de classes e da contagem de pontos. Operam, pois, automaticamente, uma vez que o seu resultado não depende de interpretação, mas de simples operação aritmética.

JULGADOS

PROMOÇÃO — SÃO MODIFICÁVEIS POR LEI OU REGULAMENTO AS RESPECTIVAS CONDIÇÕES

— *A relação jurídica que une o funcionário ao poder público desprende-se dos liames contratuais para incorporar-se ao acervo do regime estatutário, que domina a atividade do Estado.*

— *As promoções de funcionários são estritamente estatutárias, podendo as suas condições ser alteradas por legislação subsequente.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n.º 8.471

Relator: Sr. Ministro Aníbal Freire.

Recorrente: Olavo Rodrigues e outros.

Recorrido: Prefeitura Municipal do Distrito Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário n.º 8.471, do Distrito Federal, em que são recorrentes Olavo Rodrigues e outros e recorrida a Prefeitura do Distrito Federal, resolvem os Ministros do Supremo Tribunal Federal, componentes da Primeira Turma, não conhecer do recurso, por maioria de votos, de acordo com as notas taquigráficas anexas.

Rio, 11 de setembro de 1944. — *Laudo de Camargo*, Presidente. — *Aníbal Freire*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Aníbal Freire — Olavo Rodrigues e outros propuseram ação contra a Prefeitura do Distrito Federal.

Alegaram que eram encarregados de depósito, fiscais e auxiliares do Departamento de Limpeza Pública e que

10. Em conclusão: o candidato promovido havia preenchido, à época da nomeação, os dois requisitos para ela exigidos. O preenchimento destes verificou-se com a sua promoção, em agosto, à classe J, fato que operou, automaticamente, uma revisão na classificação anterior, porque novo concorrente passou a existir.

A reclamação não tem apoio na lei e deve ser indeferida.

E' o que me parece.

S.M.J.

Rio de Janeiro, 18 de agosto de 1944. — *Carlos Me-deiros Silva*, Consultor Jurídico do D.A.S.P.

pelo Decreto municipal n.º 5.071, de 1934, tinham direito à promoção. Entretanto, a ré, ao dar execução ao Decreto-lei n.º 1.944, de 1939, golpeou o direito dos autores. Pedem, então, pagamento de diferença de vencimentos, vencida e vincenda.

O Juiz julgou os autores carecedores de ação, sob o fundamento de não haverem os mesmos usado de todos os recursos administrativos, inclusive o recurso ao Presidente da República.

Essa decisão foi confirmada pelo Tribunal de Apelação. Julgando o recurso extraordinário interposto, a 1.ª Turma reformou a decisão, determinando que o Juiz se pronunciasse sobre o mérito.

O Juiz proferiu então a sentença de fls. 174-177, julgando improcedente a ação.

Reportando-se a um parecer do Dr. Luís Gallotti, em que se recordam afirmações de MARCEL WALINE e CINO VITTA, a decisão acentuou que o funcionário demissível *ad nutum* não pode pretender direitos que só se integram mediante condições a serem verificadas em futuro incerto.

Interposta apelação, o Procurador Geral do Distrito opinou pela improcedência do recurso.

Os Juízes da 5.ª Câmara do Tribunal, unanimemente, negaram provimento ao recurso, "para confirmar a decisão recorrida, pelos seus jurídicos fundamentos" (fls. 238-240).

Reza a ementa do acórdão:

"As condições de promoção são estatutárias, constituindo assim uma situação jurídica de caráter geral, impessoal, legal ou regulamentar, essencialmente modificável pela lei ou regulamento, cujo efeito imediato é matéria incontestada na doutrina como na jurisprudência".

Olavo Rodrigues e outros intentam recurso extraordinário, com fundamento nas alíneas a e c da Constituição, sob a alegação de violação do Decreto-lei n.º 1.944, de 1939.

O recurso foi arrazoadado e contra-arrazoadado.

A Procuradoria Geral da República assim se pronunciou:

"A sentença de primeira instância (fls. 175) e o acórdão confirmatório (fls. 239) invocam um parecer nosso, publicado no *Arquivo Judiciário*, vol. 50, páginas 429-31.

"Só podemos, assim, de conformidade com o citado parecer, opinar pelo não provimento do recurso.

Distrito Federal, 11 de julho de 1944. — *Luiz Gallotti*, Procurador da República. — De acôrdo. — *Gabriel R. Passos*".

VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire — Os recorrentes exerciam na Prefeitura do Distrito Federal as funções de encarregado de depósitos, fiscais e auxiliares de fiscalização na vigência do Decreto-lei n.º 5.071 de 1934.

Em 1939 foi expedido o Decreto-lei n.º 1.944, que reajustou os quadros e vencimentos dos funcionários da Prefeitura. Dando execução ao decreto, a administração classificou os recorrentes em ordem regular. Julgam-se prejudicados os funcionários, por entenderem que tinham direito adquirido à inclusão na classificação de oficial administrativo. Quer dizer, automaticamente, devia operar-se a sua promoção àquele quadro.

As decisões, recorridas afirmaram-se no princípio dominante de que as promoções de funcionários são estritamente estatutárias, podendo as suas condições ser alteradas por legislação subsequente.

Nada há a opor no estado atual da doutrina e da legislação a tal conceito.

A relação jurídica que une o funcionário ao poder público desprende-se dos liames contratuais para incorporar-se ao acervo do regime estatutário, que domina a atividade do Estado.

Pode-se afirmar, sem risco de contradita, que se estabeleceu quase uniformidade entre os tratadistas da matéria, desde os autores italianos, que aprofundaram o assunto, aperfeiçoando-o com o seu engenho, até aos escritores de outros países, entre os quais sobressaem BIELSA e STAINOF, professor da Universidade de Sofia, na sua monografia *Le fonctionnaire*, datada de 1933.

Abrangendo em poucas linhas a matéria, MARCEL WALINE exprime o estado atual da doutrina, ao afirmar que se pode facilmente conciliar as necessidades do serviço com as garantias dadas ao funcionário, considerando-se este numa situação legal, impessoal e objetiva (*Droit Administratif*, 1936, pág. 352).

Dentro desse quadro, a ação do Estado desenvolveu-se no interesse público e os direitos do funcionário às vantagens da carreira ficam subordinados às prescrições legais, alteráveis ao arbítrio do legislador, sem que possam ser invocados direitos que se não constituíram definitivamente.

Não reconheço do recurso.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — Sr. Presidente, voto de acôrdo com o ilustre Sr. Ministro Relator.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Sr. Presidente, 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.

MAGISTRADO EM DISPONIBILIDADE — CÁLCULO DE PROVENTOS — ART. 18 DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DE 1934

— O art. 18 das Disposições Transitórias da Constituição de 1934 abrange todos e quaisquer atos do Governo Provisório e de seus delegados, sem distinções ou reservas.

— Havendo o art. 18 eliminado quaisquer conseqüências derivadas de atos do Governo Provisório, produziu desde logo todos os seus efeitos. O cancelamento tornou-se fato consumado, exaurido independentemente de reafirmação constitucional posterior.

— Interpretação do art. 18 das Disposições Transitórias da Constituição de 1934.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n.º 3.261 — S. Catarina (Embargos)

Relator: Sr. Ministro Orosimbo Nonato.

Embargante: Gil Costa (Desembargador).

Embargada: a Fazenda do Estado de Santa Catarina.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de embargos no recurso extraordinário n.º 3.261, de Santa Catarina, embargante Desembargador Gil Costa, embargante a Fazenda do Estado de Sta. Catarina.

Acorda o Supremo Tribunal, integrando neste o relatório de fls. e na conformidade das notas taquigráficas prece-dentes, rejeitar os embargos, pagas as custas na forma da lei.

Rio, 22 de maio de 1944 (data do julgamento) — Eduardo Espinola, presidente — Orosimbo Nonato, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato: Aos dez dias andados de junho de 1922, foi o Sr. Desembargador Gil Costa, do Tribunal de Apelação de Sta. Catarina pôsto em disponibilidade, por haver aceito o cargo, de que se empossou, de secretário do Interior e Justiça do Estado.

Vigia, ao tempo, a lei estadual 1.297, de setembro de 1919, que dispunha em seu art. 4:

"Os magistrados que aceitarem o cargo de Secretário do Interior de Justiça, serão, desde logo, postos em disponibilidade, sem prejuízo dos vencimentos que lhe competiam quando dispensados do referido cargo".

Continuou o Des. Gil Costa em disponibilidade e o Governo Estadual não teve como extensivos a êle aumentos de vencimentos que aos juizes em atividade concedera. Julgando-se prejudicado com a exclusão, convocou o Estado a juízo, logrando vencer, em parte, em primeira instância. Mas, o Tribunal de Apelação não o amparou, considerando que os atos do governo estadual estavam, no caso, cobertos pelo art. 18 das Disposições Transitórias da Constituição de 1934. Vindo o caso a êste Supremo Tribunal, por via de recurso extraordinário foi a a decisão confirmada por maioria de votos, como se vê de fls. 62 e seguintes. Ainda inconformado, embargou o Sr. Des. Gil Costa, recebendo-lhe o recurso meu eminente antecessor, o Sr. Ministro Armando de Alencar. Sustentados e impugnados os embargos pronunciou-se o Exmo. Senhor Dr. Procurador Geral da República, mantendo S. Ex. o parecer de fls.

Ordenou, em despacho, o eminente Sr. Ministro Armando Alencar, fôsem os autos à Mesa para os devidos fins. Distribuídos, que foram, ao eminente Sr. Ministro Cunha Melo, exarou S. Ex. êste despacho:

"Voltem os autos ao Exmo. Sr. Ministro Presidente, à vista do disposto no art. 312, § único do Reg. Interno".

Na distribuição, coube o recurso ao Exmo. Sr. Ministro Carvalho Mourão que, entretanto, devolveu os autos à Mesa, com o seguinte despacho:

"Nos termos do art. 312, § único, do Reg. Int., a que se refere a cota de fls. 143 v. do Exmo Senhor Ministro Cunha Melo, nos embargos, como os presentes já recebidos e em andamento antes de entrar em vigor o Cód. de Proc. Civil, continuará a funcionar o mesmo relator (no caso o Exmo. Sr. Ministro Armando de Alencar). — Voltem, pois, os autos ao Exmo. Sr. Ministro Presidente, para ordenar o que lhe parecer de direito".

Distribuídos em sessão os embargos ao Eminente Senhor Ministro José Linhares, despachou S. Ex.:

"Êstes autos devem ser presentes ao Sr. Ministro Armando de Alencar, pelas razões constantes do despacho de fls. 144v."

E assim se fez. Ao Exmo. Sr. Ministro revisor.

Rio, 10 de novembro de 1943. — *Orosimbo Nonato*.

VOTO

O Sr. Ministro *Orosimbo Nonato* — Como observou o Exmo. Sr. Ministro Armando de Alencar, o Tribunal catarinense não negou acolhida ao argumento do embar-

gante de que o juiz, com que em disponibilidade, juiz continua, para todos os efeitos, assistindo-lhe direito ao aumento sucessivo dos vencimentos.

E' outro, e diverso o fundamento do "acórdão". O que decidiu a justiça de S. Catarina foi que a exclusão dos juizes postos em disponibilidade do aumento de que tratam os autos proveio dos decretos estaduais n.º 39, de 1930 e 157, de 1931, ambos compreendidos na aprovação incircums-crita do art. 18 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1934.

E êsse entendimento afina com a jurisprudência dêste Supremo Tribunal: abrange o art. 18 aludido todos e quaisquer atos do Governo Provisório e de seus delegados não oferecendo aberta por onde se insinuem distinções ou reservas.

Todos aquêles atos ficaram resguardados de exame dos Tribunais, tornaram-se maiores, de qualquer apreciação judiciária. Esta a conclusão a que chegou a jurisprudência, depois de algumas perplexidades e restrições a que eu próprio cedi, quando juiz do Tribunal de Apelação de Minas. Abrange o art. 18 todos aquêles atos, ainda os administrativos, só se desconvizinhando, a meu ver, da zona de influência do art. 18 duas categorias de atos: a) os trazidos pelo Governo mesmo à apreciação do Judiciário, como os lançamentos fiscais através dos executivos; b) os que implicam diminuição indébita e efetiva do patrimônio do particular, com locupletamento do Tesouro.

Nestes termos, a doutrina dos votos vencedores é que orna com a jurisprudência, hoje plácida, dêste Supremo Tribunal.

Argumenta-se, em contrário, estar o art. 18 revogado pela Constituição de 1937, que o não reproduziu e a objeção logrou vencer neste Supremo Tribunal, em "acórdão" tomado contra os votos dos eminentes ministros Eduardo Espínola e Cunha Melo. Foi entretanto, breve-duradouro o triunfo.

Voltou o Supremo Tribunal a não lhe dar gazalhado e foi o argumento, apadreado, aliás, pela alta autoridade do eminente Sr. Ministro Carlos Maximiliano, objeto de vigorosa refutação de outros Ministros, entre os quais, lembro-me dos eminentes Srs. Castro Nunes e Goulart de Oliveira. E, realmente, e *data venia*, desmerecia êle prosperar. O V. "acórdão" que o acolheu tornou-se "solus peregrinus" na jurisprudência pátria. O silêncio guardado pela Const. de 1937 não tem, no caso, virtude repristinatória. Da Constituição de 1934 remanesceu tudo o que, de ordem não estritamente constitucional, deixou de contrariar a nova carta política, como se vê de seu próprio art. 183. Ora, o "bill de indenidade" do art. 18 da Constituição de 1934 em nada contraria a Carta de 1937. Nem há que falar em retroatividade que deve sempre ser expressa (PIERRE PESTE, *La Retroactivité*, p. 9, ALVES MOREIRA, *Instituições*, vol. I).

De resto, havendo o art. 18 cancelado, expungido, eliminado quaisquer conseqüências derivadas de atos do Governo Provisório, produziu desde logo, e imediatamente, todos os seus efeitos. O cancelamento tornou-se "fato consumado", exaurido, independentemente de outras inúteis reafirmações nas cartas políticas posteriores, como já se me rendeu oportunidade de explanar, tanto em parecer

como Consultor Geral da República, como em voto proferido neste Supremo Tribunal.

Os embargos, em suma, não logram convelir os fundamentos dos votos vencedores, termos em que os rejeito.

VOTO

O Sr. Ministro Waldemar Falcão — Coerente com os votos que hei proferido em casos análogos, rejeito os embargos.

O art. 18 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1934 impediu fôsem apreciados pelo Poder Judiciário os atos dos Interventores Federais nos Estados.

Isso importou em considerar como fatos consumados êsses atos, que mereceram aprovação do legislador constituinte, não sendo possível, por tal, ao julgador analisar as conseqüências dos mesmos atos, para o efeito de restaurar direitos porventura violados pelos delegados do Governo Provisório, durante o regime discricionário anterior ao advento da aludida Carta Política.

A denegação das vantagens pecuniárias pleiteadas pelo ora Embargante, malgrado as respeitáveis razões que, em período normal, poderiam assitir-lhe, ficou, assim, como evento irremediável na esfera contenciosa, por força da prejudicial decorrente do sobredito dispositivo transitório da Constituição de 1934.

DECISÃO

Como consta da data, a decisão foi a seguinte: Rejeitaram os embargos, unânimemente.

APOSENTADORIA — CÁLCULO DE PROVENTOS — FUNCIONÁRIOS MUNICIPAIS

— A lei n.º 583, de 9-11-1937, não se aplica aos funcionários municipais.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n.º 6.481

Relator: Sr. Ministro Laudo de Camargo.

Recorrente: Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes.

Recorrido: O espólio de Gabriel Pereira.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º 6.481, de São Paulo, em que são recorrente a Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes e recorrido o espólio de Gabriel Pereira:

Acorda o Supremo Tribunal Federal, pela 1.ª Turma, em conhecer do recurso e lhe dar provimento, nos termos das notas juntas, pagas pelo recorrido as custas.

Rio, 26 de outubro de 1944. — Laudo de Camargo, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Gabriel Pereira propôs contra a Câmara Municipal de Mogi das Cruzes, Estado de São Paulo, uma ação para haver a quantia de Cr\$ 19.000,00, correspondente à diferença de vencimentos durante 76 meses, de janeiro de 1935 a abril de 1941, na qualidade de funcionário aposentado.

Se a aposentadoria se deu, por haver atingido os 68 anos, forçoso que deveria ser integral, nos termos da Lei n.º 583, de 1937.

Os vencimentos seriam então de Cr\$ 500,00 mensais e não apenas de Cr\$ 250,00, como ficou estabelecido.

Em defesa, foi alegada a inaplicabilidade daquela lei aos funcionários municipais.

O pedido mereceu acolhimento, com reforma, em parte, em grau de recurso (fls. 45).

Daí o presente recurso extraordinário, com fundamento na letra a do preceito constitucional.

Ouvido, assim se pronunciou o Sr. Dr. Procurador Geral:

“E” de considerar-se inadmissível o recurso interposto, por isso que o Tribunal recorrido não ofendeu a lei federal, mas, antes, a aplicou, como ressalta do aludido aresto a fôlhas 45 e o demonstram as razões a fls. 60.

Rio de Janeiro, 11 de setembro de 1944. — Eduardo Bahouth, Procurador da República, Adjunto.

De acôrdo. — Luiz Gallotti. — Visto. — Gabriel de R. Passos”.

Com êste relatório passo os autos à revisão.

Rio, 21-9-44.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo (Relator) — O Supremo Tribunal tem conhecido dos recursos interpostos em casos idênticos ao dos autos.

Sendo assim, dêle conheço, para provê-lo, por não aplicável aos funcionários municipais a Lei n.º 583, de 1937.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Já tive ocasião de votar no sentido da aplicação da Lei n.º 583, de 9 de novembro de 1937, aos funcionários estaduais ou municipais, por força dos arts. 168 e seguintes da Constituição Federal de 16 de julho de 1934, até à data da revogação daquele diploma pelo Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União). Êste, no art. 197, alterou a regra da percepção de vencimentos integrais, no caso de aposentadoria compulsória dos funcionários que atingissem 68 anos de idade.

Daí, o acôrto da decisão impugnada que, contrariamente ao que pretende a recorrente, aplicou os textos legais invocados, sem dissentir de outros julgados sobre a mesma relação de direito.

Isto pôsto, preliminarmente, deixo de conhecer do recurso, e, *de meritis*, negar-lhe-ia provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Sr. Presidente, voto de acôrdo com V. Excia.

VOTO

O Sr. Ministros Castro Nunes — Sr. Presidente, não conheço do recurso, de acôrdo com os meus votos anteriores. Mas, se vencido, dar-lhe-ei provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire — Sr. Presidente, voto de acôrdo com V. Excia.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso, contra os votos dos Srs. Ministros Revisor e Castro Nunes e lhe deram provimento, contra o voto do Sr. Ministro Revisor.

SERVIÇO PÚBLICO E SERVIÇO DE UTILIDADE PÚBLICA — CONCESSÃO — IMUNIDADE TRIBUTÁRIA EM FACE DO ART. 32, PARÁGRAFO ÚNICO DA CONSTITUIÇÃO

— *Pelo critério de subjetividade estabelecido no parágrafo único do art. 32 da Constituição, a exigência de lei especial de isenção tributária está a indicar claramente que se o sujeito que explora a concessão é particular, só se isenta por lei especial.*

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Agravo de Petição n.º 7.328

Relator: Sr. Desembargador A. M. Ribeiro da Costa.

Agravante: The Rio de Janeiro City Improvements Co. Ltd.

Agravada: Fazenda do Distrito Federal, por seu advogado Aurélio de Brito.

ACÓRDÃO DA QUARTA CÂMARA

Vistos e relatados êstes autos de agravo de petição número 7.328, em que é agravante The Rio de Janeiro City Improvements Co. Ltd., e agravada a Fazenda do Distrito Federal:

Acordam os Juizes da Quarta Câmara do Tribunal de Apelação do Distrito Federal, pelos votos do relator e do

imediato, negar provimento ao recurso, a fim de confirmar, por seus jurídicos fundamentos, a sentença recorrida.

Custas *ex-lege*.

Intentou a Fazenda do Distrito Federal ação executiva para haver da Companhia City Improvements, acrescida das custas, a quantia de Cr\$ 7.029,00 relativa a impôsto predial, taxas e multa de mora, devidos pelo imóvel à Rua do Russell, sem número.

A defesa da ré, ora agravante, ficou assente na ilegalidade da tributação pretendida pela Autora, por incidir na proibição constante do art. 32 letra c, da Carta Constitucional de 1937, além de que a ré como concessionária dos serviços públicos de esgotos, desta Capital, goza, em virtude dos contratos de concessão firmados com o Govêrno Federal, de isenção de impostos ou taxas de qualquer natureza, invocando, nesse pressuposto, os contratos firmados em 26 de abril de 1857, aprovados pelo Decreto n.º 1.929 de igual data, cláusula 3.ª §§ 1.º, 9.º, 10.º e 12.º, contrato de 11 de novembro de 1875, aprovado pelo Decreto número 6.069, de 18 dos mesmos mês e ano, cláusulas 7.ª, §§ 9.º, 10.º e 11.º, regulamento dos serviços da embarcante aprovado pelo Decreto n.º 4.477, de 12 de março de 1870, art. 1.º.

Decidiu a sentença de primeira instância, em relação à inconstitucionalidade de exigência, face ao art. 32, letra c da Constituição vigente, que, pelos contratos de 1857 e 1875, absolutamente não foi conferida à embarcante a isenção alegada, eis que, segundo o disposto nas cláusulas invocadas ficou estabelecido: "Tais obras serão durante o tempo do privilégio consideradas como obras pertencentes ao Estado".

Aduz a sentença: "Infere a embarcante, da transcrição feita, o direito alegado".

Entretanto, ambos os parágrafos em que se inscreve o trecho transcrito são de clareza meridiana quanto ao seu objetivo: Conervação das obras e estabelecimentos da embarcante.

Nêsse sentido — sômente nêle — foi atribuída aquela consideração às obras da empresa.

Quanto a impostos, a *isenção expressa* refere-se, unicamente, aos de importação e exportação — e êsses, com restrições.

Quanto à segunda alegação, isto é, ser inconstitucional a cobrança, por se tratar de empresa concessionária de serviço público federal, decidiu a sentença: "A Constituição de 1891, no art. 34, n.º 30, atribuída, privativamente, ao Congresso Nacional legislar sôbre a organização Municipal do Distrito Federal bem como sôbre a Polícia, ensino superior e os demais serviços que na Capital forem reservados para o Govêrno da União".

Ora, na lei de organização do Distrito Federal n.º 85, de 20 de setembro de 1892, ficou expresso (art. 85, letra a) que os serviços a cargo da embarcante continuavam sendo serviços municipais, embora sob a administração da União (JOÃO BARBALHO, *Comentários*, 1902, pág. 136).

Nenhuma modificação posterior se verificou.

Não há, pois, como invocar o impedimento do art. 17, n.º X, da Carta Magna de 1934.

Se, ao tempo das Constituições de 1891 e 1934, já não era possível reconhecer à embarcante isenções pelas quais

valentemente se debate o seu patrono, hoje se terá de haver como definitiva a recusa, frente ao disposto no parágrafo único do art. 32, da Constituição de 1937: "Os serviços públicos concedidos não gozarão de isenção tributária, salvo a que lhes fôr outorgada no interesse comum por lei especial".

A primeira questão esplanada na sentença é de menor relêvo e manifesta a sua improcedência, eis que, nos precisos termos das cláusulas referentes à isenção de que goza a ora agravante abrange expressa e unicamente aos impostos de exportação e importação, aquêles com restrições tendo por objetivo os serviços relativos à *conservação das obras* e estabelecimento da empresa concessionária.

Não alcança a isenção o tributo em aprêço, não estando o mesmo incluído dentre os enumerados nos contratos de 1857 e 1875.

Afastada, pois, a defesa da agravante, sob êste aspecto, cumpre examiná-la debaixo do ponto de vista constitucional, a saber, se o art. 32 letra c da Constituição vigente a isenta da tributação, questionada.

Indefere a agravante do inciso da letra c do art. 32 da citada Constituição dispondo a proibição à União, aos Estados e aos Municípios de tributar bens, rendas e serviços uns dos outros, em confronto com as cláusulas dos contratos, já aludidos, que tendo a seu cargo um serviço público por concessão federal insuscetível é êste de tributação pelo município, e, assim, infringente a conclusão da sentença ao princípio constitucional sendo, pois, contrária ao regime federativo. A agravante estriba-se no conceito de que o serviço por concessão é absolutamente idêntico ao serviço público por administração quando, ao contrário, a linha de trâmites dêsses serviços é distinta e inconfundível. A concessão a cargo da agravante, compreendendo parte do esgotamento da cidade, equipara-se aos serviços de *utilidade pública* monopolizados e não *serviços públicos*.

Êstes são os serviços *necessariamente* ligados aos fins do Estado, com outras finalidades e características, segundo nota PONTES DE MIRANDA (Const. de 1937, I, 619) que aos primeiros denomina de "serviço ao público monopolizado" referindo-se precipuamente aos esgotos.

De resto, a isenção pretendida não aproveita a agravante em face do disposto no parágrafo único do citado art. 32, no dispor: "Os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, salvo a que lhes fôr outorgada no interesse comum, por lei especial".

Nesse sentido a lição de PONTES DE MIRANDA (obr. cit. pág. 623) é assaz eluciativa: "A Constituição de 1937 ligou a imunidade à *subjetividade*..."

E' preciso que o serviço pertença à União, ao Estado ou ao Município, *para que se vede às outras entidades de direito Constitucional, lançar-lhe tributação*.

Pelo critério da subjetivação, estabelecido no parágrafo único do art. 32 da Carta de 1937, a exigência de *lei especial* de isenção tributária está a indicar claramente que se o sujeito que explora a concessão é particular, só se isenta por lei especial.

E' o que PONTES assegura:

"Não há imunidade onde o sujeito passivo da imposição é particular, as leis da União respondem se houve concessão de isenção de impostos federais, as leis estaduais, se houve isenção de impostos estaduais, as leis municipais, se houve isenção de impostos municipais.

Mas, de imunidade, não cabe falar-se" (PONTES DE MIRANDA, *ibid.* pág. 624 — 625).

Rio, 9 de janeiro de 1945. — Duque Estrada, Presidente com voto. — A. M. Ribeiro da Costa, Relator.

Ciente — 2-2-45. — Romão C. Lacerda.

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Pedidos de exame de saúde em grau de recurso

Não existiam ainda, no nosso serviço público civil, normas que regulassem os pedidos de exame de saúde, em grau de recurso, de candidatos considerados inabilitados por órgãos ou juntas médicas encarregadas da verificação de sanidade e capacidade física.

O D.A.S.P. julgou oportuno fôsse estabelecidas, agora, medidas que disciplinassem essa matéria, regulando o procedimento da Administração, nos casos de recurso contra o julgamento das condições de sanidade e capacidade física, para fins de posse ou exercício, na forma do Decreto-lei n.º 5.848, de 23 de setembro de 1943.

Foram, com êsse objetivo, feitos os necessários estudos, concluídos os quais, o D.A.S.P. teve ocasião de encaminhar ao Sr. Presidente da República a Exposição de Motivos n.º 420, de 6 de fevereiro p. passado, propondo as providências que lhe pareceram cabíveis, a respeito do assunto.

Havendo o Sr. Presidente da República aprovado a mencionada exposição de motivos, foi expedido o Decreto-lei n.º 7.319, de 14-2-1945, que "dispõe sobre julgamento das condições de sanidade e capa-

cidade física para fins de posse e exercício e dá outras providências" (D.O. de 16-2-45).

De acôrdo com o disposto no art. 1.º dêsse novo diploma legal, no julgamento das condições de sanidade e capacidade física dos candidatos a cargo ou função do Serviço Público Federal, as autoridades competentes para dar posse ou exercício ficam adstritas ao resultado do exame levado a efeito na forma do Decreto-lei n.º 5.848, de 23-9-43, salvo recurso.

Em grau de recurso, o julgamento das condições de sanidade e capacidade física será exercido pelo D.A.S.P., que, quando necessário, submeterá o candidato a novo exame, de preferência por uma junta de que participe o médico ou um representante do órgão que tenha realizado o exame anterior.

Os recursos poderão ser interpostos pelo candidato ou pela autoridade competente para dar posse ou exercício.

O Decreto-lei n.º 7.319, citado, entrou em vigor na data de sua publicação, isto é, em 16 de fevereiro último.

NOTAS PARA O FUNCIONÁRIO

INTERINIDADE E ESTÁGIO PROBATÓRIO

DCXXXV

Consultou a D.G.F.N. se, em face do disposto no parágrafo único do art. 12 do Decreto n.º 6.222-40 e da resolução do C. D. do D.A.S.P., publicada no *Diário Oficial* de 23 de maio de 1940, deverá ser computado para efeito de estágio probatório, "o tempo de interinidade, como substituto".

A consulta foi motivada à vista do caso concreto de um funcionário que, nomeado, interinamente, por decreto de 23 de janeiro de 1943, para exercer o cargo de Ajudante de Tesoureiro, padrão J, do Quadro Permanente do M. F., foi, depois, nomeado para o cargo de Conferente de Valores, padrão J, que atualmente exerce, e em o qual propõe a repartição interessada seja confirmado.

O S.P.F. entendeu que o interessado poderá ser confirmado, contando, para efeito de estágio probatório, o tempo

de serviço prestado, como interino, em face do disposto no art. 12 do Decreto n.º 6.222. E a D.G.F.N. consultou, então, se à vista dêsse dispositivo e da aludida resolução do C.D. poderá, para o fim indicado, ser contado o tempo de interinidade, como substituto.

Dá se depreende que a nomeação do interessado, em caráter interino, tivesse sido feita, em substituição, o que não esclareceu o processo.

Essa circunstância, que parece ter sido o fundamento da consulta, não afeta, porém, o estudo e a solução do caso que não se enquadraria na legislação citada, ainda mesmo que a nomeação não tivesse sido feita em substituição.

Dispõe o art. 12 do Decreto n.º 6.222, no seu parágrafo único:

"O tempo de efetivo exercício do funcionário sujeito a estágio probatório será considerado, para efeito do mesmo, se noutro cargo vier a ser provido". (O grifo não é do original).

E o artigo 14, do E.F., estabelece :

“As nomeações serão feitas :

I — Para estágio probatório, quando se tratar de cargo público de provimento efetivo, isolado ou de carreira, e ainda que preenchido por concurso ;

II — Em comissão, quando se tratar de cargo isolado que, em virtude de lei, assim deva ser provido ; e

III — Interinamente :

a) no impedimento de ocupante efetivo de cargo isolado ; e

b) em cargo vago de classe inicial de carreira, para o qual não haja candidato legalmente habilitado.

Dos dispositivos transcritos se conclui :

a) que a nomeação “para estágio probatório” (item I do art. 14) se *distingue* da nomeação feita “interinamente” (item III, do art. 14) quer se trate de “substituição” ou de “cargo vago” (alíneas a e b do item III do art. 14) ;

b) que, assim, o funcionário nomeado, “interinamente”, não o é “para estágio probatório” e, conseqüentemente, *não está sujeito a estágio probatório* ;

c) que o art. 12 aludido manda contar, para êsse efeito, apenas o tempo de efetivo exercício do funcionário *sujeito a estágio probatório*, isto é do que foi nomeado “para estágio probatório” ;

d) que é evidente, portanto, que êsse dispositivo não se aplica aos que foram nomeados “interinamente”, na forma do item III do artigo 14 (alínea a ou b), mas, exclusivamente, aos que foram nomeados “para estágio probatório”, de acôrdo com o disposto no item I, do mesmo artigo.

Em face das conclusões anteriores, não poderá o interessado, que, nomeado “interinamente” *não estava sujeito a estágio probatório*, ser beneficiado pelo aludido art. 12 do Decreto n.º 6.222-40, como entendeu o S.P.F.

Passou a D. F., assim, ao exame do assunto, em face da resolução do C. D. do D.A.S.P., publicado no *Diário Oficial* de 23 de maio de 1940, como também foi pedido.

Em virtude dessa decisão, ficou estabelecido

“que, quando a interinidade fôr seguida de efetivação, seja êste tempo contado para estágio probatório”.

Essa decisão, para ser convenientemente entendida, terá de ser combinada com o disposto no parágrafo único do art. 51 do E.F. que, àquela época, tinha a seguinte redação :

“Parágrafo único — Será contado na antiguidade de classe o tempo de efetivo exercício como interino, desde que entre êste e o provimento efetivo não tenha havido interrupção”.

Mandando, pois, a lei que o interino, quando efetivado, contasse, como de antiguidade de classe, o tempo de interinidade, nada mais razoável que êsse tempo fôsse contado

também para efeito de estágio probatório. Daí o entendimento do C.D. do D.A.S.P.

Mas é evidente que a aludida resolução terá de ser sempre conjugada com o sentido daquele dispositivo legal. E, como já esclareceu a D.F. no parecer constante do processo D.A.S.P. 5.766-44, publicado no *Diário Oficial* de 1 de setembro de 1944, o tempo de interino só seria contado, na efetividade, na forma do mesmo dispositivo quando esta fôsse *função, decorrência* da mesma interinidade.

Aliás, essa conclusão, como também esclareceu aquêlê parecer, está hoje corroborada pela nova redação dada ao aludido dispositivo pelo Decreto-lei n.º 6.558-44, e que é a seguinte :

“Parágrafo único — O funcionário, *exonerado na forma do § 9.º do art. 17. que fôr nomeado em virtude de habilitação no mesmo concurso*, contará, como antiguidade de classe, o tempo de efetivo exercício na interinidade” (o grifo não é do original).

É evidente, portanto, que o funcionário só contará, como de antiguidade de classe, o tempo de efetivo exercício prestado como interino, quando à interinidade se seguir nomeação decorrente do concurso cuja homologação determinou sua exoneração do cargo exercido interinamente.

E, dentro dessa interpretação, terá que ser entendida a aludida resolução do C.D. do D.A.S.P., não podendo ser aplicada, assim, a outras situações que não as configuradas naquele dispositivo legal, segundo a mesma interpretação.

A simples nomeação, nos termos do item I do artigo 14 do E.F., em seguida a uma interinidade, não implica necessariamente em que aquela seja a função dessa, ainda mesmo que se trate de cargo idêntico. E quando se trata de cargo diferente, como no caso, é flagrante a falta de relação entre uma e outra, não podendo, conseqüentemente, ser invocada a aludida resolução em face do que já ficou aqui esclarecido.

Assim, mesmo desprezada a circunstância de se tratar de nomeação interina, em substituição, bastaria que a interinidade tivesse ocorrido em um cargo e a nomeação “para estágio probatório” em outro, como de fato ocorreu, para que ao caso não se pudesse aplicar a resolução aludida.

Quanto à consulta formulada, desde que, em hipótese alguma, *da nomeação interina, em substituição, poderia resultar efetivação*, o que está, aliás, taxativamente previsto no art. 90, § 1.º, do E.F., *verbis* :

“§ 1.º — O substituto, funcionário ou não, exercerá o cargo ou função, enquanto durar o impedimento do respectivo ocupante, sem que nenhum direito lhe caiba de ser provido efetivamente no cargo”.

jamais se verificarão as condições necessárias, quando se tratar de nomeação interina, daquela natureza, para que o tempo de serviço respectivo seja contado para efeito de antiguidade de classe e, conseqüentemente, para efeito de estágio probatório.

Com esse parecer, a D.F. restituiu o processo ao Sr. Diretor-Geral da Fazenda Nacional.

Parecer-proc. 21.597-44, publicado no D.O. de 26-2-45, págs. 3079/3080).

AÇÃO DISCIPLINAR QUANTO A EXTRANUMERÁRIO

DCXXXVI

Submeteu o Senhor Presidente da República à apreciação do D.A.S.P. o processo em que ex-servidor da I.F.O.C.S., solicitou cancelamento do ato que o dispensou. Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.:

a) que o interessado exercia a função de artífice, IX, da T.N.M. da I.F.O.C.S.; b) que sua dispensa se fundamentou no fato de se haver recusado à prestação de serviço que lhe fôra atribuído pelo seu chefe imediato; c) que o extranumerário é admitido a título precário e sua dispensa independe de inquérito administrativo (Arts. 2 e 10 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43); d) que, entretanto, quando ao extranumerário se imputar falta que acarrete a dispensa "a bem do serviço público" ou "por conveniência da Administração", notas essas que, por si sós, lhe impedem reingressar no serviço público, é conveniente, consoante o disposto na alínea m da circular 11/42, da S.P.R., que, "no interesse da justiça e do próprio serviço público", se apurem as irregularidades argüidas; e) que, nos termos do art. 10 do Decreto-lei n.º 5.175 de 7 de janeiro de 1943, aplicam-se ao extranumerário os dispositivos do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, referentes aos deveres e ação disciplinar; f) que ao funcionário, no caso de desobediência ou falta de cumprimento dos deveres, é aplicada a pena de repreensão (art. 233, do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939); g) que, aplicando-se ao extranumerário os dispositivos estatutários, a que se refere a alínea e, a falta imputada ao interessado — infringência do disposto no artigo 233 do E.F. — deveria ter sido punida com a pena de repreensão, cominada nesse artigo, e não com a dispensa "por conveniência da Administração"; h) que a competência atribuída, pelo citado art. 10, aos chefes de repartição, não deve ser entendida como ilimitada e absoluta a ponto de lhes outorgar arbítrio exclusivo de impor uma penalidade de tal natureza, sem que ao menos se conceda ao extranumerário oportunidade de defesa; i) que parece ter havido interpretação literal e rigorosa do art. 10 do Decreto-lei n.º 5.175, citado, motivo por que se impõe a fixação de um entendimento sobre a interpretação desse dispositivo, no sentido de que seja observada a alusão que o mesmo faz *ab initio* ao E.F.; e j) que, pelos motivos expostos nas alíneas anteriores, é conveniente seja tornada sem efeito a portaria de dispensa do interessado, aplicando-se-lhe a penalidade correspondente à falta cometida, nos termos do art. 233 do E.F., *ex-vi* do disposto no mencionado art. 10 do Decreto-lei n.º 5.175-43.

O D.A.S.P. opinou pelo atendimento do pedido do interessado, à vista dos motivos expostos e por que fôsse,

depois, o processo encaminhado ao M.V., para os devidos fins.

(Parecer n.º 618, de 31-1-45, publicado no D.O. de 24-2-45, pág. 2.999).

INTERINDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA E JUDICIÁRIA

DCXXXVII

D.C.J., ex-telegrafista, classe F. do Q III — P.S. do M.V. solicitou reintegração. Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.: a) que, em 26 de fevereiro de 1943, o interessado foi demitido a bem do serviço público, de acordo com o item VI do art. 239 do E.F., do cargo que ocupava, em virtude das conclusões de inquérito administrativo instaurado na D.R.C.T. do Rio Grande do Sul; b) que o inquérito se processou regularmente, tendo ficado positivada a responsabilidade do postulante pelo alcance de Cr\$ 12.194,22 quando no exercício cumulativo das funções de chefe e tesoureiro da Agência postal-telegráfica de Garibaldi; c) que, contra a penalidade imposta, já utilizou os recursos que a lei lhe faculta, tendo sido indeferidos os dois últimos pedidos que, anteriormente, formulou; d) que, portanto, a solicitação em estudo contraria o disposto no item III do art. 221 do E.F. de acordo com o qual "nenhum pedido de reconsideração poderá ser renovado"; e) que, não obstante, será a mesma objeto de consideração, em virtude do argumento invocado de absolvição no processo crime instaurado na Justiça Comum; f) que, a respeito, têm plena procedência os esclarecimentos oferecidos pelo M.V., na exposição de motivos com que submeteu o assunto à decisão do Senhor Presidente da República; g) que, realmente, constitui doutrina pacífica o princípio de que da absolvição no Judiciário não decorre direito a reintegração, visto serem interindependentes as instâncias criminal e administrativa; h) que só tem esse efeito a sentença judiciária que o determine expressamente, na forma do disposto no art. 74 do citado Estatuto, *verbis*: "A reintegração, que decorrerá de decisão administrativa ou judiciária passada em julgado, é o ato pelo qual o funcionário demitido reingressa no serviço público, com ressarcimento de prejuízos"; e i) que tal não é a hipótese ocorrente, conforme se verifica dos termos da sentença absolutória que se limitou a reconhecer o estado de necessidade em que agiu o requerente. O D.A.S.P. opinou pelo indeferimento do pedido, de acordo com o parecer do M.V., a que deverá ser encaminhado o processo para arquivamento.

(Exposição de motivos 328, de 26-1-45, publicada no D.O. de 16-2-45, pág. 2.507).

ORGANIZAÇÃO DE TABELA NUMÉRICA

DCXXXVIII

Em face de uma consulta a respeito do assunto, a D.F. restituiu o processo respectivo ao Diretor Geral do Pessoal do Ministério da Aeronáutica, esclarecendo:

a) que, consoante o disposto no art. 14 do D.L. 5.175, de 7-1-43, nos serviços em que não houver ritmo uniforme de trabalho, a admissão de diarista e tarefeiro não ficará sujeita ao duodécimo do crédito próprio e obedecerá ao programa de trabalho que fôr previamente organizado;

b) que, assim, embora não esteja sujeita à exigência do duodécimo, faz-se mister a elaboração prévia de um programa de trabalho para esses serviços, programa esse que deverá, na medida do possível e tanto quanto possibilite a previsão, levar em consideração a descontinuidade do volume de serviços, a fim de que o mesmo se contenha nos limites do crédito próprio;

c) que a exceção prevista no § 1.º do art. 43 do citado D.L. se aplica aos serviços agrícolas e industriais, cujas atividades sejam *caracteristicamente periódicas* e não aos que tenham apenas ritmo de trabalho descontínuo; e

d) que, assim, se o ritmo de trabalho da Fábrica do Galeão não é uniforme mas não é caracteristicamente periódico, somente lhe poderá ser aplicado o disposto no aludido artigo 14.

(Parecer-proc. 2.157/45, publicado no D.O. de 24-2-45, pág. 2.999).

CONCURSO, REQUISITO PARA NOMEAÇÃO

DCXXXIX

J. de D.S. e outros, guardas, referência VIII e VII da T.N.M. da D.R.C.T. de Diamantina, solicitaram nomeação para cargo da classe E da carreira de Mestre de Linhas, do Q. III — P.P. — do M.V., independentemente de concurso.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.: a) que o pedido colide com o disposto no artigo 156, da alínea b da Constituição, e no item VIII do art. 13 do E.F.; b) que, além disso, não convém seja abolido o princípio moralizador do concurso, fundamento do sistema do mérito, que permite o acesso aos cargos públicos a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade prescritas nas leis e regulamentos. O D.A.S.P. opinou, como o fez o M.V., pelo indeferimento do pedido, por colidir com dispositivo legal vigente, e por que fôsse o processo encaminhado àquele Ministério, para arquivamento.

(Parecer n.º 78, de 9-1-45, publicado no D.O. de 16-2-45, pág. 2.507).

TRANSFERÊNCIA E DIPLOMAS DE CONCLUSÃO DE CURSOS

DCXL

O M.E.S. propôs a transferência, *ex-officio*, no interesse da administração, do oficial administrativo, classe I, E.S.D.E., do Q.S. para idêntica classe e carreira do seu Q.P.

Inicialmente, cumpre esclarecer:

a) — que a exposição de motivos número 1.696, de 28-7-42, do D.A.S.P., aprovada pelo Senhor Presidente da República em 12-8-42 (*Diário Oficial* de 16-8-42), ao estabelecer as condições para transferência de funcionários de Q.S. para Q.P., incluiu, entre estas, a de que os interessados

“sejam portadores de certificados de cursos em estabelecimentos estrangeiros de ensino correspondentes aos regulamentos. O D.A.S.P. opinou, como o fez o M.V., pelo com a carreira para a qual se fará a transferência”;

b) — que a funcionária em aprêço apresentou um certificado expedido pela “The American University” de Washington, D.C.;

c) — que esse documento, porém, não foi obtido, conforme se depreende dos seus termos, mediante provas; e

d) — que, por outro lado, nenhuma indicação existe no processo relativa às condições de matrícula e ao *curriculum* do curso ou cursos que a interessada realizou nos Estados Unidos da América do Norte.

A Divisão do Pessoal do Ministério da Educação e Saúde manifestou-se favoravelmente à transferência proposta.

Examinando o assunto, verificou, porém, o D.A.S.P. que o certificado em aprêço não corresponde às exigências estabelecidas na citada exposição de motivos número 1.696-42, por isso que se trata apenas de um atestado de frequência passado por aquela Universidade à interessada, pelo qual declara haver a mesma “assistido ou completado” os cursos e seminários que especifica, sem a mínima alusão a matrícula, provas ou exames.

Por outro lado, não há no processo elementos que autorizem uma conclusão rigorosa a respeito da correspondência dos cursos citados com os mantidos pelo D.A.S.P., bem como da sua relação com a carreira de Oficial Administrativo, uma vez que, como já se disse, não há o menor esclarecimento a respeito do *curriculum* dos referidos cursos, nem indicação de programas.

Assim, o D.A.S.P., ao submeter o assunto à decisão do Senhor Presidente da República, opinou:

a) — por que fôsse negada autorização para a transferência de E.S.D.E. nas condições propostas;

b) — por que fôsse firmado o entendimento de que, no caso da alínea e do item 12 da exposição de motivos 1.696-42, citada, somente sejam considerados os diplomas ou certificados de cursos de estabelecimentos estrangeiros de ensino correspondentes aos mantidos pelo D.A.S.P., quando a obtenção desses documentos tenha obrigado a prova e não somente frequência, a exemplo do que se exige em relação aos cursos de extensão e aperfeiçoamento mantidos por este Departamento; e

c) — por que fôsse o processo restituído ao M.E.S., para os devidos fins.

(Parecer n.º 581, de 5-2-45, publicado no D.O. de 20-2-45, pág. 2.710).

COMUNICAÇÃO DE LICENÇAS

DCXLI

A respeito do assunto, foi expedida, pela D.F., a seguinte Circular:

“Circular DF/5, de 22-2-45 — Aos dirigentes de órgãos de pessoal de todos os Ministérios.

Tendo chegado ao conhecimento desta D.F. que alguns órgãos de pessoal vêm atendendo, imperfeitamente, à solicitação contida na circular DF/41-42, com a indicação nas publicações em Boletim de Pessoal, apenas, do número de dias da licença imediata e anteriormente gozada, esta D.F. solicita providências para que, em tais publicações, seja sempre indicado o número de dias de licença correspondente a *toda* o período anterior e que, na forma prescrita no art. 157 do E.F., deva ser considerado como em prorrogação de licença e não apenas o da *última* licença gozada. — *Henrique Barbosa*, Diretor de Divisão.”

(Publicação constante do D.O. de 27-2-45, pág. 3.156).

NOMEAÇÃO INTERINA E DIREITO A FÉRIAS

DCXLII

Consultou a D.P.T. se o tempo de interinidade do funcionário exonerado na forma do § 9.º do art. 17 do E.F. e simultaneamente nomeado em virtude de concurso para o mesmo cargo deverá ser contado para os efeitos de concessão de férias, no caso em que tenha havido interrupção, para cumprimento das formalidades da posse.

Examinando o assunto, esta D.F. verificou e foi de parecer:

a) que, de conformidade com a redação que foi dada a parágrafo único do art. 51 do Estatuto dos Funcionários, pelo D.L. 6.558, de 5-6-44:

“O funcionário exonerado na forma do § 9.º do art. 17, que fôr nomeado em virtude de habilitação do mesmo concurso, contará, como antiguidade de classe, o tempo de efetivo exercício na interinidade”;

b) que o fato de estar o funcionário fora de exercício por algum tempo, não deverá importar em reinício da con-

tagem do período de carência para a obtenção do direito ao gozo de férias, mas, apenas, no desconto dos dias faltados, para o cômputo do total de um ano de exercício; e

c) que desta forma, poderá ser sempre contado o tempo de interinidade do funcionário exonerado na forma do § 9.º do art. 17 do E.F. o qual, adicionado ao da efetividade, desde que perfaça o bloco de um ano, permitirá ao funcionário habilitar-se ao gozo das férias.

E, com este parecer, a D.F. restituiu o processo à D.P.T.

(Parecer-proc. n.º 2.605/45, publicado no D.O. de 21-2-45, pág. 2.788).

ASSISTÊNCIA SOCIAL AO “PESSOAL PARA OBRAS”

DCXLIII

No entender da D.F. ao pessoal para obras, contribuinte do I.A.P.I., assiste direito, nessa qualidade, a todos os benefícios concedidos, pelo mesmo Instituto, de modo geral, aos seus associados, inclusive, portanto, ao auxílio pecuniário por incapacidade temporária para o trabalho e que corresponde, na administração dos servidores públicos, à licença remunerada, sem, entretanto, se confundir com ela, para os efeitos do disposto no art. 38 do Decreto-lei n.º 240-38. E isso porque, no caso, age o Estado como empregador, em face da lei que regula os direitos dos associados do mesmo instituto.

A interpretação contrária, aliás, conduziria a que se estabelecesse uma odiosa desigualdade entre associados de um mesmo Instituto, sujeitos às mesmas obrigações e, conseqüentemente, mercedores dos mesmos benefícios, como aliás salienta a informação de folhas 3 a 5.

Quanto à parte relativa à revogação do art. 52 do Decreto n.º 1.918-37, a D.F. concordou com o parecer do Chefe da S.A. da D.P.V., julgando, porém, que sobre o assunto deve ser ouvido o órgão competente do M.T.I.C.

Com este parecer, a D.F. restituiu o processo à D.P.V., órgão consulente.

(Parecer-proc. 19.765/44, publicado no D.O. de 22-2-45, pág. 2.855).

APERFEIÇOAMENTO

Como elaborar um programa de treinamento?

Nos círculos especializados, ninguém ignora, hoje em dia, as vantagens de uma classificação de cargos. São muito conhecidas aquelas palavras de WILLOUGHBY: “Entre os requisitos técnicos de um sistema satisfatório de pessoal, nenhum ul-

trapassa, em importância, o de efetuar uma classificação e uma padronização sistemática de todos os cargos por êle abrangidos. Tal elemento constitui o ponto de partida ou a base sobre que toda a estrutura de pessoal repousa.” É, também, ex-

pressivo o que diz o Professor OLIVER SHORT: "Na ausência de uma classificação de cargos, o recrutamento e os outros muitos problemas de pessoal são tratados tão bisonha e cegamente quanto o seriam a construção e a instalação de um edifício sem planos e especificações."

Não nos cabe discutir, aqui, as razões por força das quais ainda não temos uma tal classificação. São, sem dúvida, muito ponderáveis. Mas, por mais que acatemos as palavras daqueles e de muitos outros mestres, não podemos, evidentemente, adotar a atitude cômoda de cruzar os braços, à espera de um futuro próximo ou remoto em que o problema seja resolvido. Há um grande número de outros problemas que demandam urgente solução.

Em matéria de treinamento, há quem afirme, peremptoriamente, não ser possível realizá-lo sem que haja uma classificação de cargos. E argumentam: Como treinar, sem saber quais os deveres e as responsabilidades do cargo ocupado pelo funcionário? Seus argumentos são respeitáveis. Tomemos, dizem eles, o caso de um oficial administrativo. Quem ousaria organizar um programa de adexramento para funcionários dessa carreira, sabendo que exercem as funções mais díspares nos diferentes sectores da administração? Um oficial administrativo pode atuar, no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, como especialista em legislação social, ou em seguros privados e capitalização, ou, ainda, em assuntos econômicos; no Ministério da Fazenda, como conferente de alfândega, como técnico nos vários aspectos da legislação tributária, ou como especialista em assuntos financeiros. Para que correr os outros ministérios? Em todos eles encontramos êste *Jack-of-all-trades*,

o oficial administrativo, executando os mais variados trabalhos. Como treiná-lo? Como extrair o denominador comum de tôdas essas atividades?

É praticamente impossível organizar um programa de treinamento que atenda, de um modo geral, às necessidades dêsses servidores. A solução tem que ser outra. O que se pode fazer é elaborar programas que resolvam casos individuais. Por exemplo: o dos que funcionam como conferentes de mercadorias importadas, o dos que servem à Divisão de Impôsto sôbre a Renda, o dos que trabalham em seguros privados e capitalização, e assim por diante. Devemos salientar que foi usada para argumento a carreira mais complexa de todo o serviço público. Nenhuma outra se lhe compara, a não ser, em nível mais baixo, a de escriturário. Se, porém, examinássemos outras carreiras, especializadas, tais como as de Técnico de Administração, Técnico de Educação, Médico Sanitarista, Médico do Trabalho, Inspetor de Imigração, Arquivista, Dactilógrafo, Bibliotecário, Almoxarife etc., o problema se tornaria mais simples: as suas próprias denominações já indicam, em termos gerais, os campos de especialização, o que permite demarcar mais facilmente os limites dentro dos quais devem ser planejados os programas.

Os leitores da copiosa literatura norte-americana sôbre treinamento já estão habituados a encontrar, nas suas páginas, esta afirmativa: A elaboração de qualquer programa que vise ao adexramento do empregado em serviço deve ser precedida por uma análise minuciosa do trabalho que lhe compete executar. E a razão disso é óbvia: para que tal programa surta efeito, é necessário organizá-lo de modo que venha a preencher lacunas e atender a necessidades reais do serviço.

SELEÇÃO

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Postalista

PROVA DE CONHECIMENTOS

- Na Diretoria Geral do D.C.T. qual o órgão fiscalizador do tráfego postal?
- A quem compete a direção do tráfego postal nas Diretorias regionais?
- Uma Apt está diretamente subordinada a que Repartição?

- Que constitui, segundo o Regulamento Postal, o abandono de malas postais pelo comandante do navio no qual as mesmas deveriam ser transportadas ao Correio de destino?
- Quem pode modificar as condições de entrega de uma correspondência de posta-restante, transferindo-a para fora da sede da repartição de destino?

— Por que uma correspondência que foi à posta-restante, por ter endereço insuficiente, pode ser entregue a domicílio, a pedido do destinatário? *sim*

— Em que caso a correspondência endereçada a domicílio pode ser entregue pela caixa postal de que o destinatário é assinante?

— Para efeitos de indenização como é tratada a amostra registrada? *como registrada*

— Como são classificadas as fitas cinematográficas levadas a registro postal? *encomendas*

— Sendo encontrada, na conferência, uma carta não franquiada, oculta num impresso registrado noutro Correio, como deve ser cobrada a taxa e quem pela mesma é responsável? *Taxa dupla - o destinatário*

— Qual a taxa de uma carta simples, do Distrito Federal para Santarém (Pa), pesando 500 gramas? *5,20*

— Quais os selos destinados à cobrança de taxa da correspondência não franquiada? *ESPECIAIS de taxa de envio*

— Como se denominam os selos de uma carta-bilhete? *Adem. Fixos*

— Quais os selos que servem para a cobrança dos prêmios dos vales postais? *ESPECIAIS de depósito*

— Qual a importância máxima de um vale postal-telegráfico para a DR de Santa Maria? *R\$ 1.000,00*

— As sementes de plantas devem ser recebidas como amostras ou devem ser recebidas como encomendas? *amostras*

— Qual a diferença entre correspondência internacional e estrangeira? *A CORRESPONDÊNCIA INTERNACIONAL pertence ao grupo de V.U. e a ESTRANGEIRA ao grupo de parâmetros de V.U.*

— Qual o instrumento de notificação ao Correio de Quito, pela falta da respectiva fatura (fôlha de aviso) em mala de sua expedição para Manaus? *Boletim de V.U.*

— E' indiferente o lugar de destino para que o nosso correio aceite uma carta com valor declarado, destinada a outro correio integrante da União Postal Universal, ou a execução do serviço depende de ato especial entre um e outro? *sim*

— Qual o Correio, não pertencente à União Postal das Américas e Espanha, que goza do privilégio da tarifa de país daquela União, em virtude de convênio posterior? *PARAGUAI*

— A seguir encontrará vários modelos, usados no serviço postal, a serem preenchidos conforme as instruções que precedem cada um. (V. cinco páginas seguintes).

Preencha-os de acordo com essas instruções, tendo o cuidado de não lançar a sua assinatura, nem a sua rubrica, nos lugares destinados à assinatura do funcionário expedidor, pois isso anularia a sua prova.

MATEMÁTICA

Colocar as respostas nos devidos lugares. Não serão aceitas emendas ou rasuras.

— Completar com os algarismos necessários:

0,05	km	=	.....	m	=	.....	dam
30	a	=	.....	hm ²	=	.....	ca
0,02	dm ³	=	.....	cm ³	=	.....	dal
200	cl	=	.....	hl	=	.....	dl
0,000 2	t	=	.....	dag	=	.....	kg

— Um móvel, com a velocidade de 12 quilômetros por hora, percorre uma certa distância em 5 horas. Se a sua velocidade for aumentada de 25%, a mesma distância será percorrida em..... horas.

Cálculos:

— Para que um capital, colocado a juros num banco, tenha o seu valor triplicado, no tempo de 10 anos, é preciso que a taxa seja de....%.

Cálculos:

— O desconto comercial de uma letra de Cr\$ 10.000,00 que vence em 18 de janeiro, feita em 4 de novembro do ano imediatamente anterior, à taxa de 9%, é.....

Cálculos:

— Compraram-se 5£ 16 sh 3d por Cr\$ 180,00; neste caso, o valor de uma libra esterlina foi de Cr\$.....

Cálculos:

— Obtém-se a área de um triângulo dividindo-se o..... por 2.

— A área de um hexágono obtém-se multiplicando o seu apótema:

(assinalar, com uma cruz no parêntese, a resposta certa).

() — pelo lado () — por 3 vezes o lado
() — por $3 \times \pi$ () — por 6 vezes o lado

— Sendo D e d as diagonais de um losango, a expressão de sua área em função dessas diagonais é.....

ESTATÍSTICA

Observar a seguinte distribuição de frequência:

Valores	Frequências
0 — 6,99.....	4
7 — 13,99.....	6
14 — 20,99.....	9
21 — 27,99.....	5
28 — 34,99.....	—
35 — 41,99.....	2

Completar agora as seguintes frases:

— O intervalo de classe na distribuição de frequência acima é

— O valor da média aritmética dessa distribuição é.....

— O limite superior da classe de maior frequência é.....

Preencha o modelo abaixo referente a mala n.º 18735 da Diretoria Regional de São Paulo para o Distrito Federal, contendo uma expedição, desta data, constituída de duas cartas expressas n.ºs 3115 e 4012, outra sem numero e da mala n.º 19001 para a D. R. do Rio de Janeiro.

Nota — Não assine esta fórmula. Deixe em branco a assinatura do expedicionário.



MINISTERIO DA VIAÇÃO E OBRAS PUBLICAS

DEPARTAMENTO DOS CORREIOS E TELÉGRAFOS

DIRETORIA REGIONAL

EXPEDIÇÃO N.

FATURA DE CORRESPONDÊNCIA

DO CORREIO DE _____

PARA O CORREIO DE _____

Carimbo da Repartição de Origem

Carimbo da Repartição de Destino

CORRESPONDÊNCIA
OFICIAL

NÚMERO DA CORRESPONDENCIA EXPRESSA

JORNAIS E REVISTAS

TÍTULOS	QUANTIDADE	TÍTULOS	QUANTIDADE

CORRESPONDÊNCIA REGISTRADA

(QUANTIDADE)

objeto

em

(QUANTIDADE)

malote

em

saco

n.

MALAS DE TRÂNSITO

PROCEDÊNCIA	DESTINO	NÚMERO

Esta expedição consta de _____ mala sob n. _____

(QUANTIDADE)

Sacos vazios devolvidos ns. _____

(ASSINATURA DO EXPEDICIONÁRIO)

Preencha o modelo abaixo, que deve constituir a única lista da expedição de registrados organizada, nesta data, na Agência de Campos, para a de São Fidelis, com dois objetos, n.ºs 1380 e 1384, incluídos no saco n.º 1412.

Nota — Não assine, nem rubrique a lista.

MOD. 53 (ant. 46)

DEPARTAMENTO DOS CORREIOS E TELÉGRAFOS

SERVIÇO POSTAL

Lista N. única da correspondência registrada da expedição de Agência de Campos (orcas) para a Agência de São Fidelis

Carimbo de destino em de de 194.....

Carimbo de origem

registros com valor declarado				incluídos em um pacote n.			
registros com valor declarado				incluídos em um saco n. <u>1412</u>			
A N.º de ordem	B Origem	C Número dos registrados	D Observações	E N.º de ordem	F Origem	G Número dos registrados	H Observações
1		1380		26			
2		1384		27			
3		2 objetos regist.		28			
4				29			
5				30			
6				31			
7				32			
8				33			
9				34			
10				35			
11				36			
12				37			
13				38			
14				39			
15				40			
16				41			
17				42			
18				43			
19				44			
20				45			
21				46			
22				47			
23				48			
24				49			
25				50			

Preencha o modelo abaixo para entrega ao condutor Alvaro Pereira das malas 8.841, 10.413 e um malote, destinados respectivamente aos Correios de Copacabana, Praça Duque de Caxias e Botafogo, subordinados à D. R. do D. F., feita pela 4.ª Secção da Diretoria Regional do Distrito Federal, em 10 do corrente mês.

Nota— Não deve constar no preenchimento desta fórmula outro nome além do nome do condutor Alvaro Pereira.



MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

DEPARTAMENTO DOS CORREIOS E TELÉGRAFOS

NOTA DAS MALAS

Em de de 19.....

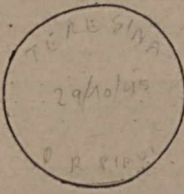
PROCEDÊNCIA	DESTINO	MALAS			RECIBO DOS AGENTES
		PAPEL	LONA	VASIAS	

Preencha o modelo abaixo, como a ser organizado na D. R. do D. Federal afim de ser colhido recibo do destinatário da carta registrada n.º 5435, postada em *Teresina (PI)* a 29 de Outubro ultimo. Não assinar como destinatário.

MODELO N. 70 (ant. 45)

DEPARTAMENTO DOS CORREIOS E TELÉGRAFOS

SERVIÇO POSTAL



Carimbo de origem

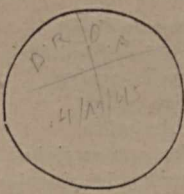
Número da registrado 5435

Procedencia D. R. 8108

Data do registro 29 de de 1945

Natureza da correspondência 100

Valor declarado



Carimbo da distribuição

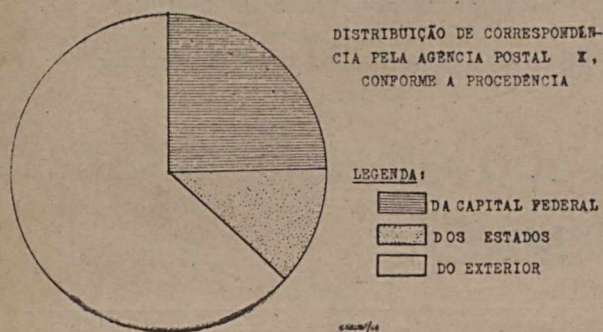
Recebi o objeto registrado acima descrito

Em de de 1945

O DESTINATÁRIO

NOTA — Este recibo deve ser datado e assinado a tinta.

Observar o seguinte gráfico:



Completar agora as seguintes frases:

- O gráfico acima é um diagrama de
- A correspondência procedente da Capital Federal equivale a mais ou menos.....% do total da correspondência distribuída.
- A correspondência procedente dos Estados e d constitui menos de 50% do total da correspondência distribuída.

PORTUGUÊS

Em cada um dos grupos de frases que se seguem há somente uma certa. Assinale-a, pondo um "C" dentro do parêntese que a precede.

Não emende nem raspe, porque qualquer emenda ou rasura num dos parênteses anulará o grupo em que ela estiver compreendida.

- () Dirijo-me a V.S. a fim de fazer-vos ciente de que já se está nomeando os habilitados no último concurso.
- () Dirijo-me a V.S. a fim de fazer-vos ciente de que já se estão nomeando os habilitados no último concurso.
- () Dirijo-me a V.S. para cientificar-vos de que já se está nomeando os habilitados no último concurso.
- (C) Dirijo-me a V.S. para vos fazer ciente de que já se estão nomeando os candidatos habilitados no último concurso.
- () Dirijo-me a V.S. para científicá-lo que já se estão nomeando os habilitados no último concurso.
- () O chefe repreendeu-lhes, obrigando-os a pedirem desculpas aos recém-chegados.
- (C) O chefe repreendeu-os, obrigando-os a pedirem desculpas aos recém-chegados.
- () O chefe repreendeu-lhes, obrigando-os a pedirem desculpas às pessoas estranhas.
- () O chefe repreendeu-os, obrigando-os a pedir desculpas às pessoas estranhas.
- () O chefe repreendeu-os, obrigando-os a pedirem desculpas às pessoas estranhas.
- () O chefe repreendeu-lhes, obrigando-os a pedir desculpas às pessoas estranhas.

- () Soube que renunciara aos cargos S.Ex. e demais membros da Diretoria em defesa de sua dignidade e nobreza.
- () Soube que renunciaram os cargos S.Ex. e demais membros da Diretoria em defesa de sua dignidade e nobreza.
- () Soube que renunciaram aos cargos S.Ex. e demais membros da Diretoria em defesa de sua dignidade e nobreza.
- () Soube que renunciara o cargo S.Ex. e demais membros da Diretoria em defesa de sua dignidade e nobreza.
- () Soube que renunciaram os cargos S.Ex. e demais membros da Diretoria em defesa de sua dignidade e nobreza.
- (C) Soube que renunciaram aos cargos S.Ex. e demais membros da Diretoria em defesa de sua dignidade e nobreza.

- () O secretário não compareceu à reunião, porque lembrara-se de que se havia recusado a discutir certo problema.
- (C) O secretário não compareceu à reunião, porque se lembrara de que havia se recusado a discutir certo problema.
- () O secretário não compareceu à reunião, porque se lembrara de que havia recusado-se a discutir certo problema.
- () O secretário não compareceu à reunião, porque se lembrara de que se havia recusado a discutir certo problema.
- () O secretário não compareceu à reunião, porque lembrara-se de que havia recusado-se a discutir certo problema.
- () O secretário não compareceu à reunião, porque lembrara-se de que havia se recusado a discutir certo assunto.
- () Interrompeu-se inesperadamente as solenidades que estavam havendo fazia já duas semanas.
- () Interrompeu-se inesperadamente as solenidades que estava havendo fazia já duas semanas.
- () Interrompeu-se inesperadamente as solenidades que estava havendo faziam já duas semanas.
- () Interrompeu-se inesperadamente as solenidades que vinha havendo havia já duas semanas.
- () Interromperam-se inesperadamente as solenidades que estava havendo fazia já duas semanas.
- () Interromperam-se inesperadamente as solenidades que estava havendo faziam já duas semanas.

— Forme o plural das expressões abaixo:

Singular	Plural
Um hábil-mestre-de-obras	Dois.....
Um relógio-pulseira inimitável	Dois.....
Um chefe-de-seção amável	Dois.....
Um navio-oficina veloz	Dois.....
Um ôlho côr de safira	Dois.....
Um cordãozinho azul-marinho	Dois.....
Um restaurante-escola singular	Dois.....
Um capitão-mor audaz	Dois.....
Uma guerra russo-alemã	Duas.....
Um guarda-civil cortês	Dois.....

— Substitua o tratamento de *tu* pelo de *você*:

- a) Não te atendas à letra da lei.
.....
- b) Cumpre os teus deveres.
.....
- c) Não proponhas coisas inexequíveis.
.....
- d) Sugere esta idéia ao Presidente.
.....
- e) Não te desavenhas com teus amigos.
.....

— Construa duas frases empregando o pronome *si* e duas empregando o pronome *consigo*.

- si: a)
b)
- consigo: a)
b)

— Substitua na seguinte frase o verbo *presenciar* pelo verbo *assistir*:

— Aquela cena fôra presenciada pelos convidados.
.....

— Realize, em cada espaço em branco, a combinação dos pronomes oblíquos postos dentro dos parênteses, indicando, a seguir, a função sintática de cada um.
N.B. Atente, quando fôr o caso, para a colocação pronominal.

- a) O livro eu (lhe + o) entreguei ontem.
lhe: o:
- b) Paguem (se + lhes) os prêmios imediatamente.
se: lhes:
- c) Às autoridades obedeça (se + lhes)
se: lhes:
- d) A verdade eu (vos + la) teria dito,
se (me + o) tivésseis pedido.
vos la
me o
- e) Permita (se + nos) uma palavra de esclarecimento.
se: nos

— Sem empregar os pronomes subjetivos ou retos, conjugue o condicional simples de *satisfazer-se* (aqui, verbo acidentalmente pronominal).

— Mude para a voz passiva pronominal (também denominada *sintética*) as orações abaixo, mantendo cada verbo no seu modo e tempo.

- a) Foram previstas essas conseqüências.
.....
- b) Não eram anotadas as faltas.
.....
- c) Sejam observadas as instruções.
.....
- d) Não fôra ouvido ruído algum.
.....
- e) Fôste batizado em Petrópolis.
.....

— Dê as segundas pessoas (*tu* e *vós*) do imperativo afirmativo e negativo dos verbos abaixo:

	Afirmativo	Negativo
dignar-se	tu vós	tu vós
abster-se	tu vós	tu vós
ansiar	tu vós	tu vós
preparar	tu vós	tu vós
nomear	tu vós	tu vós

— Nas orações abaixo, mude para a voz passiva os verbos de voz ativa e para a ativa os de voz passiva.

- a) O diretor *oferecerá* prêmios na festa que *será promovida* pela diretoria.
.....
- b) Se *forem detidos* os criminosos, *obterás* recompensa.
.....
- c) *Dedicar-vos-ia* este livro, se *tivésseis conquistado* o primeiro lugar.
.....

— Preencha os parênteses da 1.^a coluna com os números da segunda, que convierem, conforme a *natureza* da oração subordinada.

1. ^a coluna	2. ^a coluna
() Se amardes o vosso próximo, tereis cumprido o maior mandamento cristão.	(1) Temporal (2) Objetiva direta
() A modéstia, cujo encanto é irresistível, atrai-nos a estima de todos.	(3) Causal (4) Adjetiva relativa
() Touxe-te este livro para o leres com muita atenção.	(5) Objetiva indireta
() Estimo que tenhas sido aprovado.	(6) Final
() Desejo encontrar alguém que me faça companhia.	(7) Condicional (8) Concessiva.

GEOGRAFIA

Para cada uma das questões que se seguem são sugeridas várias respostas. Leia-as atentamente e assinale as respostas certas colocando uma cruz dentro do parêntese.

— As cidades, dentre as da lista abaixo, pertencentes aos Estados Unidos da América do Norte, são:

- (+) Chicago () Arequipa () Calau
() Assunção (+) Filadélfia () Boston
(+) Detroit () Montreal () Toronto
() Valparaíso (+) Baltimore () La Guaira

— Dentre os portos brasileiros da relação que se segue os que estão classificados como "portos organizados" são:

- (+) Belém (+) Santos (+) Cabedelo
() Jaraguá () S. Francisco (+) Recife
(+) Ilhéus () Rio Grande () S. Luís
() Antonina () Florianópolis (+) Fortaleza

— A companhia brasileira de navegação que mantém linhas de longo curso e linhas de cabotagem é a

- () Companhia de Navegação Costeira
() Companhia de Comércio e Navegação
() Lóide Nacional
(+) Lóide Brasileiro.

— Das cidades brasileiras abaixo relacionadas, as que constituem portos fluviais são:

- () Maceió (+) S. Fidélis (+) Pirapora
(+) Manaus (+) Óbidos (+) Pôrto Nacional
() Angra dos Reis () Santos () Paranaguá

— Assinale os nomes dos três estados do Brasil que possuem maior número de linhas postais servidas por via fluvial.

- (+) Pará () Goiás
() Mato Grosso () Maranhão
(+) Bahia (+) Amazonas
() Minas Gerais () Rio Grande do Sul

— Escreva nas linhas pontilhadas, diante dos países que vêm a seguir, o nome da parte do mundo em que estão situados. Siga o exemplo (Chile-América).

Chile-América ... Bolívia-~~AMÉRICA~~... Guatemala-~~AMÉRICA~~
Suíça-~~EUROPA~~... Síria-~~ÁSIA~~... Irã-~~ÁSIA~~...
Noruega-~~EUROPA~~... Birmânia-~~ÁSIA~~... Bulgária-~~EUROPA~~...
China-~~ÁSIA~~... Honduras-~~AMÉRICA~~... Nicarágua-~~AMÉRICA~~...
Libéria-~~ÁFRICA~~... Índia-~~ÁSIA~~... Líbia-~~ÁFRICA~~...

— Escreva os nomes dos países de que são capitais as cidades abaixo.

Lima-~~PERU~~... Jerusalém-~~PALESTINA~~... Bucarest-~~RUMÂNIA~~...
Bogotá-~~COLOMBIA~~... Montevidéu-~~URUGUAI~~... Berna-~~SUIÇA~~...
México-~~MEXICO~~... Cidade do Cabo-~~ÁFRICA~~... Copenhague-~~DINAMARCA~~...
Ottawa-~~CANADÁ~~... Camberra-~~AUSTRÁLIA~~... Moscou-~~RUSSIA~~...

— Cite os nomes de cinco companhias de navegação aérea que sirvam ao Brasil. *NAB - VASP - VARIG - PANAIR - CRUZENA DO SUL*

— Complete as frases seguintes:

O estado que possui maior número de quilômetros de estradas de rodagem é *PARÁ*.

O estado que possui maior número de quilômetros de estradas de ferro é *PARÁ*.

— Coloque, diante dos nomes dos portos enumerados à direita, os números correspondentes ao continente em que estão situados. Veja o exemplo: diante de Londres colocou-se o número 1, pois este porto está localizado na Europa, que tem esse número.

- 1 — Europa
2 — América
3 — África
4 — Ásia

- (1) Londres *INGLAT.*
(4) Changai *CHINA*
(4) Iocoama *JAPÃO*
(1) Liverpool *INGLAT.*
(1) Havre *FRANÇA*
(4) Bombaim *ÍNDIA*
(1) Antuérpia *BELGICA*
(1) Marselha *FRANÇA*
(1) Gênova *ITALIA*
(4) Calcutá *ÍNDIA (Bengal)*
(2) Havana *CUBA*
(2) Valparaíso *CHILE*
(3) Alexandria *EGITO*
(2) Pôrto Príncipe *MAITI*
(3) Dacar *SENEGAL*
(2) São Francisco *AMÉRICA*

— Coloque dentro dos parênteses que precedem os nomes de estados do Brasil os números 1, 2, 3, 4 ou 5, conforme a região natural em que estão situados.

- 1 — Norte
2 — Nordeste
3 — Leste
4 — Sul
5 — Centro-oeste

- (1) Pará
(2) Paraíba
(4) São Paulo
(2) Maranhão
(5) Goiás
(2) Santa Catarina
(3) Minas Gerais
(3) Sergipe
(2) Alagoas
(2) Ceará
(2) Piauí
(3) Rio de Janeiro
(3) Espírito Santo.

— Coloque dentro dos parênteses os números correspondentes às estradas de ferro que servem a cada um dos estados da lista. Repare: dentro do primeiro parêntese, que precede o estado de Rio de Janeiro colocaram-se os números 1, 2 e 6, pois este estado é servido pelas ferrovias que têm estes números. Nada ponha dentro do parêntese quando o estado não fôr servido por nenhuma das ferrovias constantes da lista.

1. Central do Brasil (1-2-6) Rio de Janeiro — 1-2-6
2. Leopoldina Railway (1-3-6) São Paulo — 1-3-6-7
3. Sorocabana (1-2) Minas Gerais — 1-2-6
4. Great-Western () Mato Grosso — 7
5. Leste Brasileiro () Espírito Santo — 2
6. Rede Mineira de Viação () Bahia — 5
7. Noroeste do Brasil () Pernambuco — 4
() Maranhão — *nenhuma*
() Alagoas — 4
() Ceará — *nenhuma*
() Sergipe — 4
() Santa Catarina — *nenhuma*

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil

1.^a PARTE

Panorama geral anterior a 1930

Capítulo XIII

FLORIANO

— “Assino o decreto de alforria do derradeiro escravo do Brasil”, teria dito o Marechal Deodoro, ao renunciar à Presidência da República, passando o cargo ao Marechal Floriano Peixoto, seu substituto legal, cujo primeiro ato foi dirigir à Nação o seguinte *Manifesto*:

“Ao País:

Tendo assumido o governo do Estado nos termos da Constituição e por convite do Generalíssimo Manuel Deodoro da Fonseca, que espontaneamente resignou o poder na manhã de 23 deste mês, cumpre-me expor ao país o pensamento geral que me há de inspirar na administração pública.

São conhecidos os fatos que se realizaram nesta cidade e no seu pôrto durante a noite de 22 e na manhã do dia seguinte, precedidos do levantamento do heróico Estado do Pará. A Armada, grande parte do Exército e cidadãos de diversas classes promoveram pelas armas o restabelecimento da Constituição e das leis, suspensas pelo decreto de 3 deste mês, que dissolveu o Congresso Nacional. A história registrará esse fato cívico das classes armadas do país em prol da Lei, que não pode ser substituída pela força; mas ela registrará igualmente o ato de abnegado patriotismo do Generalíssimo Manuel Deodoro da Fonseca resignando o poder, a fim de poupar a luta entre irmãos e derramamento do sangue de Brasileiros, o choque entre os seus companheiros de armas, fatôres gloriosos do imortal movimento de 15 de novembro, destinados a defender, unidos, a honra nacional e a integridade da pátria contra o estrangeiro e a defender e garantir a ordem e as instituições republicanas no interior do país.

Esses acontecimentos, que não têm muitos modelos nos anais da humanidade e dos quais podemos nos gloriar, como justamente nos gloriamos das duas revoluções pacíficas que operaram pela República a transformação de todo nosso direito político e, pela

abolição do elemento servil, a transformação do trabalho nacional, atestarão aos vindouros o amor do povo, da Marinha e do Exército pelas liberdades constitucionais, que formam e enobrecem a vida das nações modernas.

O pensamento da revolução de 23 do corrente, que determinou a renúncia do Generalíssimo Deodoro da Fonseca, foi o restabelecimento da Lei. Manter a inviolabilidade da Lei, que é ainda mais necessária nas sociedades democráticas, como um freio às paixões, do que mesmo nos governos absolutos pelas tradições de obediência pessoal, que os constituem, será para mim e meu governo sacratíssimo empenho, como sê-lo-á respeitar a vontade nacional e a dos Estados em suas livres manifestações sob o regime federal. Em respeito, pois, à lei fundamental e concretizando o pensamento da revolução triunfante, cumprio o dever de considerar nulo o ato de 3 deste mês, pelo qual foi dissolvido o Congresso Nacional, levantar o estado de sítio nesta capital e em Niterói e restabelecer todos os direitos e garantias constitucionais.

A administração da fazenda pública com a mais severa economia e a maior fiscalização no emprêgo da renda do Estado será uma das minhas maiores preocupações. Povos novos e onerados de dívidas nunca foram felizes, e nada aumenta mais as dívidas dos estados do que as despesas sem proporção com os recursos econômicos da Nação, com as forças vivas do trabalho, das indústrias e do comércio, o que produz o desequilíbrio dos orçamentos, o mal estar social, a miséria. Espero que, fiscalizada e economizada a fazenda pública, mantida a ordem no país, a paz com as nações estrangeiras sem quebra da nossa honra e dos nossos direitos, animado o trabalho agrícola e industrial e reorganizado o regime bancário, os abundantes recursos do nosso solo valorizarão progressivamente o nosso meio circulante, depreciado para as permutas internacionais, e fortificarão o nosso crédito no interior e no exterior.

No governo do Estado, que me foi conferido pela Constituição, confio na retidão de sua consciência para promover o bem da pátria. Da confiança do povo, do Exército e da Marinha espero não desmerecer. Das forças de terra e mar conheço o valor. realçado pela disciplina e pelo respeito aos direitos

da sociedade civil. Admirei e admiro os meus bons companheiros na guerra e na paz.

A coragem e a constância que mostraram nos combates se transformaram nos anos de paz, que temos fruído, no amor da Liberdade e da República, que com o povo fundaram e com êle querem manter e consolidar. O povo que sabe e quer ser livre, deve igualmente respeitar a ordem, primeira condição da Liberdade e da riqueza.

Na grandiosa oficina em que se trabalha no progresso da pátria, não há vencidos nem vencedores, grandes ou pequenos. São todos operários de uma obra comum. A essa obra dedicarei todo o meu esforço: para êsse trabalho peço e espero o concurso de todos os brasileiros.

São êstes os intuitos que me dominam, e que julguei dever expor ao País.

Capital Federal, 23 de novembro de 1891.

Floriano Peixoto''.

Com êsses intuitos, o Marechal Floriano assumiu o governo da República, nomeando imediatamente o seguinte ministério:

Fazenda — Conselheiro Francisco de Paula Rodrigues Alves;

Relações Exteriores — Bacharel Fernando Lobo Leite Pereira, nomeado a 28 de novembro em virtude da recusa do Bacharel Constantino Luiz Paleta;

Guerra — General de Divisão José Simeão de Oliveira;

Marinha — Contra-Almirante Custódio José de Melo;

Agricultura, Comércio e Obras Públicas — Engenheiro Antão Gonçalves de Faria;

Interior — Dr. José Higino Duarte Pereira;

Justiça — Dr. José Higino Duarte Pereira;

Instrução Pública, Correios e Telégrafos — Dr. José Higino Duarte Pereira.

Êsse ministério sofreu no curto período governamental do Marechal Floriano várias recomposições pessoais e estruturais.

Assim é que a 26 de dezembro de 1892 foi extinto o Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, cujas repartições passaram para o Ministério do Interior e Justiça e para o Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas.

Êste último, anteriormente denominado Agricultura, Comércio e Obras Públicas, passara à nova denominação a 22 de novembro de 1892, continuando a ser dirigido pelo Tenente-Coronel,

Engenheiro Militar Inocêncio Serzedelo Correia, que, a 22 de junho do mesmo ano, fôra nomeado em substituição ao Engenheiro Antão Gonçalves de Faria.

Os Ministérios do Interior e da Justiça foram fundidos em um só a 6 de dezembro daquele ano, mas a fusão só se tornou efetiva e só começaram a funcionar sob a denominação de Ministério do Interior e Justiça a 26 do mesmo mês. O primeiro ministro a ocupar a nova pasta foi o Bacharel Fernando Lobo Leite Pereira.

A par dessas modificações de natureza estrutural, os titulares das pastas, iam, por sua vez, sendo substituídos ou passavam de uma para outra, em constantes recomposições de gabinete.

Além das substituições já mencionadas acima, verificaram-se mais as seguintes, durante o segundo governo republicano:

A 30 de agosto de 1892 o Conselheiro Francisco de Paula Rodrigues Alves foi substituído na pasta da Fazenda pelo Tenente-Coronel Inocêncio Serzedelo Correia até 30 de abril de 1893, quando foi nomeado o Dr. Felisbello Firmo de Oliveira Freire, que por sua vez cedeu a pasta, a 18 de agosto do mesmo ano, ao Bacharel Alexandre Casiano do Nascimento, o qual, a 8 de dezembro seguinte, passou a acumular também a pasta do Interior e Justiça. No Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas processaram-se as seguintes substituições: o Tenente-Coronel Inocêncio Serzedelo Correia passou a pasta, a 17 de dezembro de 1892, ao Engenheiro Antônio Paulino Limpo de Abreu, o qual, a 22 de abril de 1893, a transmitiu ao Engenheiro Antônio Francisco de Paula Souza, substituído a 8 de setembro do mesmo ano pelo Engenheiro João Felipe Pereira, substituído, finalmente, a 24 de abril de 1894, pelo General de Brigada, Engenheiro Militar Bibiano Sérgio Macedo da Fontoura Costallat. No Ministério das Relações Exteriores foram as que se seguem as modificações operadas: ao Bacharel Fernando Lobo Leite Pereira sucedeu, a 12 de fevereiro de 1892, o Tenente-Coronel Inocêncio Serzedelo Correia, substituído, interinamente, a 22 de junho do mesmo ano, pelo Contra-Almirante Custódio José de Melo e, em caráter efetivo, a 17 de dezembro ainda do mesmo ano, pelo Engenheiro Antônio Francisco de Paula Souza, substituído a 22 de abril de 1893 pelo Dr. Felisbello Firmo de Oliveira Freire, que cedeu a pasta a 30 de junho ao

Engenheiro João Felipe Pereira, que a passou, a 6 de outubro, ao Conselheiro Carlos Augusto de Carvalho, substituído 20 dias depois, isto é, a 26 de outubro de 1893, pelo Bacharel Alexandre Casiano do Nascimento. Na pasta da Guerra o General José Simeão de Oliveira foi substituído interinamente, a 2 de fevereiro de 1892, pelo Contra-Almirante Custódio José de Melo e logo, a 2 de março, pelo General de Brigada Francisco Antônio de Moura, substituído, também, interinamente, a 12 de abril de 1893, pelo General de Divisão Antônio Enéas Gustavo Galvão (Barão do Rio Apa), que a 31 de janeiro de 1894 transmitiu a pasta ao General de Brigada Bibiano Sérgio Macedo da Fontoura Costallat. Na Marinha, o Contra-Almirante Custódio José de Melo foi substituído a 30 de abril de 1893 pelo Contra-Almirante Filipe Firmino Rodrigues Chaves, substituído, a 5 de janeiro de 1894, pelo Vice-Almirante Francisco José Coelho Neto, substituído, a 30 de junho do mesmo ano, pelo General de Brigada Bibiano Sérgio Macedo da Fontoura Costallat, substituído, finalmente, a 31 de agosto, pelo Contra-Almirante João Gonçalves Duarte (1).

Essa verdadeira contradança de ministros, com a atribuição, quase sempre aos mesmos homens, de pastas de natureza tão diversa, ao passo que indica a confiança pessoal que nesses homens depositava o Marechal Floriano, reflete a precariedade da obra administrativa, volta e meia submetida a orientações diferentes, e a instabilidade política que caracterizava a época.

Para essa instabilidade muito haviam contribuído o próprio Marechal Floriano e o seu primeiro Ministro da Marinha, Contra-Almirante Custódio José de Melo, desfechando o golpe de 23 de novembro de 1891. Um movimento armado, sem grandes ramificações, derrubara a Monarquia. Outro movimento de algumas naus no porto do Rio de Janeiro fizera renunciar, com um único disparo de artilharia, o primeiro Presidente da República. Os exemplos eram sedutores e o poder parecia estar à mercê dos audazes e destemidos. Já a 20 de janeiro de 1892 sublevava-se, sem sucesso, a Fortaleza de Santa Cruz. A 10 de abril do mesmo ano irrompia um movimento decorrente de um *Manifesto* datado de 31 de março e assinado por 13 oficiais gerais de terra e mar, onze dos quais foram sumariamente reformados

pelo Governo. A tropa amotinada reuniu-se na Praça da República, saindo ao seu encontro, no terreno fronteiro ao Quartel General, o próprio Marechal Floriano.

"Fomos testemunha presencial desse encontro. Seriam mais ou menos 8 horas da noite quando Floriano, acompanhado de seu estado-maior e de muitos curiosos, entre os quais nos achávamos, saiu do Itamarati e dirigiu-se a pé para a Praça da República. Nesse momento chegava o Tenente-Coronel Antônio Adolfo da Fontoura Mena Barreto que, pálido e nervoso, pretendeu justificar-se perante o Marechal. Este o ouviu calado e indiferente e, por fim, chamou um coronel (supomos ter sido o Sr. Guilherme de Barros) e murmurou estas palavras — "*Leve este homem preso*" —. Estávamos ao lado de Floriano e registamos cuidadosamente a cena. Houve mesmo um oficial que em defesa do chefe do Estado brandia um punhal. Floriano, vendo-o, disse — "*Guarde isso; não seja criança*" (2).

Em consequência desses acontecimentos foi decretado estado de sítio por três dias, efetuando-se numerosas prisões de militares e civis, dos quais alguns foram encarcerados nas fortalezas da Guanabara e outros deportados para o Alto-Amazonas, São Joaquim, Cucuí e Tabatinga.

A 6 de fevereiro de 1893 era no Rio Grande do Sul que estalava a guerra civil. Nos três primeiros anos da República esse Estado teve nada menos que 19 governadores. A luta de 1893 era entre os *castilhistas*, apoiados pelo governo do Marechal Floriano, e os *federalistas*, representados por duas facções — a dos *gasparistas* (partidários do Conselheiro Gaspar da Silveira Martins) e a dos *tavaristas*, sustentados pela família Tavares, de Bagé.

O mais sério dos movimentos contra o Governo Floriano foi, entretanto, o que ficou conhecido como *Revolta da Armada*, que, estalando, no Rio de Janeiro, a 6 de setembro de 1893, durou até 13 de março de 1894, atingindo suas operações o sul do país.

No citado dia 6 de setembro de 1893, o primeiro Ministro da Marinha do Marechal Floriano, Contra-Almirante Custódio José de Melo, hasteou no couraçado *Aquidabã* a sua flâmula de almirante, chefiando a esquadra sublevada e começou a fazer alvejar a cidade, "convencidíssimo talvez de que faria um vinte e três" (3). Os navios revoltados

(1) Os dados acima foram colhidos na *História Administrativa do Brasil*, de MAX FLEIUS, 2.^a edição, páginas 514-515.

(2) MAX FLEIUS, *op. cit.*, pág. 484.

(3) De uma canção popular da época. O "vinte e três" a que alude a canção é o 23 de novembro de 1892, em que o mesmo almirante, pelo mesmo processo, compeliu o Marechal Deodoro a renunciar.

eram, a princípio, dezesseis, aumentando depois esse número, com a adesão do Contra-Almirante Luiz Felipe de Saldanha da Gama, Diretor da Escola Naval.

O Marechal Floriano não se deixou, entretanto, intimidar. Por entre os constantes disparos que os vasos de guerra faziam periodicamente sobre a cidade, mais alvoroçada do que propriamente ameaçada, com o povo apinhado no cais Pharoux para assistir ao tiroteio, o Presidente organizou enérgicamente a resistência, apelando para as forças de terra, para a mocidade das escolas superiores, para o funcionalismo e para o operariado, que, organizando-se em "batalhões patrióticos", forneceram o contingente de tropas necessário a enfrentar e dominar a revolta.

O Marechal Floriano Peixoto é, pela diversidade de facetas até contraditórias que sua personalidade apresenta, uma das mais curiosas figuras da nossa História. Enérgico ao extremo, se bem que de aparência sempre displicente; corajoso como poucos, malgrado a timidez que aparentava; ferozmente zeloso das suas prerrogativas de supremo chefe da Nação, apesar de receber em chinelas as pessoas que o procuravam no Itamarati; bondoso para os amigos, implacável para os inimigos; combatendo por todos os meios a traição, mas valendo-se da delação, quando convinha aos interesses do governo, o Marechal Floriano sobrepunha a todas essas qualidades ou defeitos uma inabalável probidade em matéria de dinheiros públicos. E' conhecido o seu gesto, recusando uma

sedutora oferta por um sítio insignificante que possuía em Alagoas, declarando que a proposta só mereceria seu exame depois que deixasse o Itamarati. Nenhum de seus parentes apropriou-se dos cofres do Tesouro, tendo seu filho, o atleta José Floriano, montado um circo para viver. O famoso despacho — "*Pague-se, mas que ladrão*" — é uma das características do seu temperamento honesto e do aspecto pitoresco que imprimia às coisas da administração. A certo cavalheiro que o procura no Itamarati para pedir um simples emprêgo, oferece o Marechal Floriano a pasta da Viação, que era a única vaga de que podia dispor no momento. O pedinte não desmereceu nem deslustrou o convite. Pelo contrário; tanto que, mais tarde, ocupou também a pasta das Relações Exteriores.

Durante a Revolta da Armada, o Batalhão Acadêmico conseguiu tomar aos revoltosos o Forte de Gragoatá, em Niterói. A praça-forte estava, porém, caiada de fresco e constituía, assim, um ótimo alvo para os navios em constantes evoluções pela baía. O respectivo comandante achou que era urgente dar à fortaleza uma nova pintura que a camuflasse entre o arvoredado. Como, entretanto, nada se fazia sem o beneplácito do Marechal, que centralizava em extremo as providências administrativas, lá se expediu um telegrama de consulta ao Itamarati, cuja resposta não se fez esperar, constando apenas das seguintes palavras:

— *Pinte-se de verde e viva a República!*

Fundação Getúlio Vargas

Aprovado o Regimento Interno

Pela Portaria n.º 1, de 7 de fevereiro último, o Sr. Luiz Simões Lopes, Presidente da Fundação Getúlio Vargas, admitiu, na forma do inciso IX do art. 14 dos Estatutos da referida instituição, para exercer as funções de Diretor Executivo da mesma, o Engenheiro Civil Paulo de Assis Ribeiro, nome sobejamente conhecido nos meios administrativos, técnicos e culturais do país, onde tem desempenhado funções de alta relevância.

A primeira assembléia geral ordinária da Fundação realizou-se no dia 23 de março findo, em segunda e última convocação, na forma do § 1.º do

art. 8.º dos Estatutos, às dezesseis horas e meia, no prédio sito à praia de Botafogo n.º 186, recentemente adquirido pela Fundação. Entre outras deliberações tomadas, foram aprovadas por unanimidade as contas relativas ao período de organização da Fundação, apresentadas pelo seu Presidente ao Conselho Diretor. De acordo com os Estatutos, este Conselho encaminhara ao Conselho Curador as contas apresentadas e sobre as quais emitira parecer favorável. O Conselho Curador, por sua vez, após examinar os livros e documentos da Fundação, endossou o parecer do Conselho

Diretor e submeteu o assunto à consideração da Assembléia Geral.

Em sessão do Conselho Diretor, realizada no dia 6 de março, o Presidente da Fundação submeteu à apreciação daquele órgão o ante-projeto de Regimento Interno da instituição, o qual foi discutido e aprovado na sessão de 14 do mesmo mês do referido Conselho.

O ante-projeto do Regimento Interno foi encaminhado ao Presidente da Fundação pelo seu Diretor Executivo, juntamente com o seguinte ofício:

"Rio de Janeiro, 6 de março de 1945.

Sr. Presidente.

Terminados os trabalhos preliminares relativos ao planejamento da Fundação e aos estudos dos preceitos gerais que deverão ser observados na normalização de suas atividades, após seis meses de cuidadosa análise de seus objetivos e de suas possibilidades, e tendo em vista o crescimento provável desta organização, venho apresentar a V.Ex. o ante-projeto do Regimento Interno, que deve ser submetido à aprovação do Conselho Diretor, nos termos do art. 17, item I, dos Estatutos.

Uma criteriosa seleção dos técnicos incumbidos de colaborar na execução destes estudos nos permitiu apresentar, em prazo relativamente curto, um trabalho que foi elaborado dentro do mais equilibrado e objetivo espírito de realidade, após uma longa meditação sobre os mais urgentes problemas a serem examinados pela Fundação.

O ante-projeto fixou em suas disposições as regras regimentais a serem observadas nos atos normativos; na estruturação dos órgãos e na sua articulação; nas atividades decorrentes de suas funções adjetivas e substantivas; e, ainda, nas atribuições de seus dirigentes e nas relações da Fundação.

A flexibilidade da estrutura; o sistema de coordenação previsto; a descentralização bem estabelecida em agrupamentos homogêneos de órgãos; e a enumeração de princípios específicos para cada natureza de função ou atividade, selecionados numa longa experiência de administração, pelos que colaboraram no ante-projeto, deram, segundo creio, uma feição nova a este Regimento, que constitui um exemplo para os trabalhos que a Fundação poderá apresentar, de futuro, às empresas que visem adotar a técnica da Racionalização em suas organizações.

Aproveitando o ensejo, apresento a V.Ex. os meus protestos de distinta consideração. — Paulo de Assis Ribeiro, diretor executivo".

Passamos a transcrever o texto do Regimento Interno da Fundação Getúlio Vargas, baixado pela Portaria n.º 2, de 16 de março findo:

REGIMENTO INTERNO

Índice

- 100 — DOS ATOS NORMATIVOS
- 200 — DOS ÓRGÃOS DA FUNDAÇÃO
- 300 — DAS FUNÇÕES ADJETIVAS
- 400 — DAS FUNÇÕES SUBSTANTIVAS
- 500 — DOS DIRIGENTES
- 600 — DAS RELAÇÕES DA FUNDAÇÃO

100 — DOS ATOS NORMATIVOS

Os atos normativos da Fundação serão baixados por meio de Deliberações, Resoluções, Decisões, Portarias, Instruções, Normas e Ordens de Serviço.

110 — Deliberações, Resoluções e Decisões

As Deliberações, as Resoluções e as Decisões serão expedidas, respectivamente, pela Assembléia Geral, pelo Conselho Curador e pelo Conselho Diretor, no desempenho das atribuições da competência daqueles Órgãos Estatutários, e assinadas pelo próprio Presidente.

120 — Portarias

As Portarias serão baixadas pelo Presidente da Fundação, seja no desempenho de suas atribuições, seja para o cumprimento das Deliberações, das Resoluções e das Decisões.

130 — Instruções

As Instruções serão baixadas pelo Diretor Executivo no desempenho de suas atribuições estatutárias, exce-tuadas as que, neste Regimento e em outros atos, venham a ser delegadas a outros Órgãos Estruturais.

140 — Normas

As Normas serão elaboradas pelos assistentes coordenadores e pelos assistentes diretores, aprovadas pelo Conselho Técnico, baixadas pelo Diretor Executivo para a execução técnica e administrativa dos serviços regulamentados pelos órgãos superiores da Fundação.

150 — Ordens de Serviço

As Ordens de Serviço serão baixadas pelos assistentes coordenadores, pelos assistentes diretores, pelos superintendentes, pelos reitores, pelos chefes de Serviços Centrais e Regionais, pelos chefes de Divisão e pelos chefes das unidades administrativas dos órgãos executivos regionais para regulamentar, dentro das Normas baixadas, as atividades específicas respectivamente a eles afetas.

200 — DOS ÓRGÃOS DA FUNDAÇÃO

A Fundação terá, além dos Órgãos Estatutários, Órgãos Estruturais.

210 — Dos Órgãos Estatutários

São Órgãos Estatutários os que gozam de poder próprio e se acham definidos no Título II dos Estatutos, a saber:

- I — Assembléia Geral (AG)
- II — Conselho Curador (CC)
- III — Presidente (PF)
- IV — Conselho Diretor (CD)
- V — Diretor Executivo (DE)

220 — Dos Órgãos Estruturais

São Órgãos Estruturais os que, criados por Portaria, desempenham por delegação do Diretor Executivo, ou funções com caráter predominantemente de coordenação ou de cooperação, mediante decisões coletivas (grupo A), ou funções de caráter predominantemente executivo, mediante agentes individuais (grupo B).

221 — Ao grupo A pertencem:

- I — Conselho Técnico
- II — Juntas Cooperadoras

Ao grupo B pertencem:

- III — Departamentos
- IV — Institutos
- V — Centros
- VI — Serviços.

222 — Os Órgãos Estruturais ainda se dividem em Centrais e Regionais, cabendo aos primeiros, além das funções de mesma natureza que as atribuídas aos segundos, privativamente as de elaboração de planos, fixação de Normas e controle de execução, para todas as atividades da Fundação.

222.1 — O conjunto de órgãos centrais denominar-se-á Direção Central.

230 — Grupamento dos Órgãos Estruturais:

231 — Direção Central

I — Superintendência Central (SC)

- a) *Serviços Centrais de Manutenção (CM):*
Serviço Central de Comunicações (SCI)
Serviço Central de Pessoal (SCP)
Serviço Central de Material (SCM)
Serviço Central de Mecanização (SCR)
- b) *Serviços Centrais de Finanças e Controle (CF):*
Serviço Central de Orçamento (SCO)
Serviço Central de Contabilidade (SCC)
Serviço Central de Auditoria (SCA)
Serviço Central de Tesouraria (SCT)
- c) *Serviços Centrais de Obras e Transportes (CO):*
Serviço Central de Obras e Conservação de Imóveis (SCI)
Serviço Central de Transportes (SCL)

II — Conselho Técnico (CT)

III — Departamento Técnico (DT)

- Divisão de Estudos e Pesquisas (DTP)
- Divisão de Intercâmbio e Documentação (DTD)
- Divisão de Ensino (DTE)
- Divisão de Organização (DTO)

232 — ÓRGÃOS REGIONAIS

- I — *Superintendências Regionais (SR |o|)*
- II — *Juntas Cooperadoras (JC |o|)*
- III — *Institutos (I |oo|)*
- IV — *Centros (C |oo|)*

240 — Funções Gerais dos Órgãos Estruturais

241 — Funções dos Órgãos do Grupo A

I — Conselho Técnico (CT)

- a) O Conselho Técnico terá como atribuições coordenar, as funções executivas da Fundação, bem como discutir e elaborar a proposta geral dos planos de trabalho e aprovar as Normas necessárias. Estas atividades serão exercidas, normalmente, pelos seus membros permanentes, que são o Diretor Executivo e os assistentes-diretores e, eventualmente, com a colaboração dos assistentes-coordenadores, quando do exame dos assuntos cuja execução esteja sob sua responsabilidade, técnica ou administrativa.
- b) nas reuniões do Conselho Técnico, com seus membros permanentes, serão debatidos e acompanhados "pari passu" os assuntos em andamento em cada setor das funções substantivas, a fim de ser progressivamente conhecido por todos eles o desenvolvimento dado às atividades e à execução dos planos traçados.
- c) nas reuniões para fixação da proposta dos planos de trabalho, devem fazer parte do Conselho Técnico, além dos seus membros permanentes, os superintendentes e os reitores.
- d) o Conselho Técnico terá, no máximo, além do Diretor Executivo, 5 membros permanentes.

II — Juntas Cooperadoras (JC |o|)

As Juntas Cooperadoras terão a função de colaborar com a Direção Central no progresso das atividades da Fundação nas respectivas regiões, agindo ainda os seus componentes individualmente na defesa do renome e prestígio da Fundação.

242 — Funções dos Órgãos do Grupo B

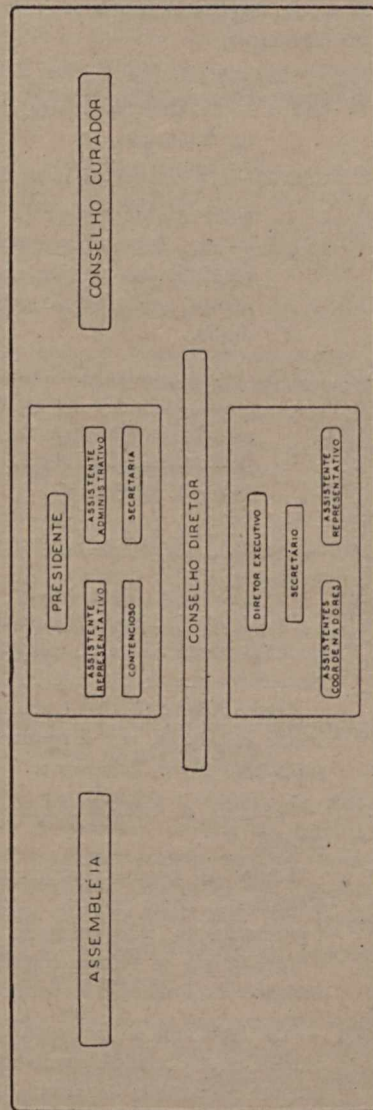
Os Órgãos do Grupo B, referidos no número 221, se dividem de acordo com a sua função predominante em:

- I — aqueles cujas funções predominantes têm, na Fundação, caráter substantivo por visarem atender diretamente aos seus objetivos; e
- II — aqueles cujas funções predominantes têm, na Fundação, caráter adjetivo, porque nela só existem como uma necessidade imposta pelo perfeito desempenho das funções referidas no inciso I.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

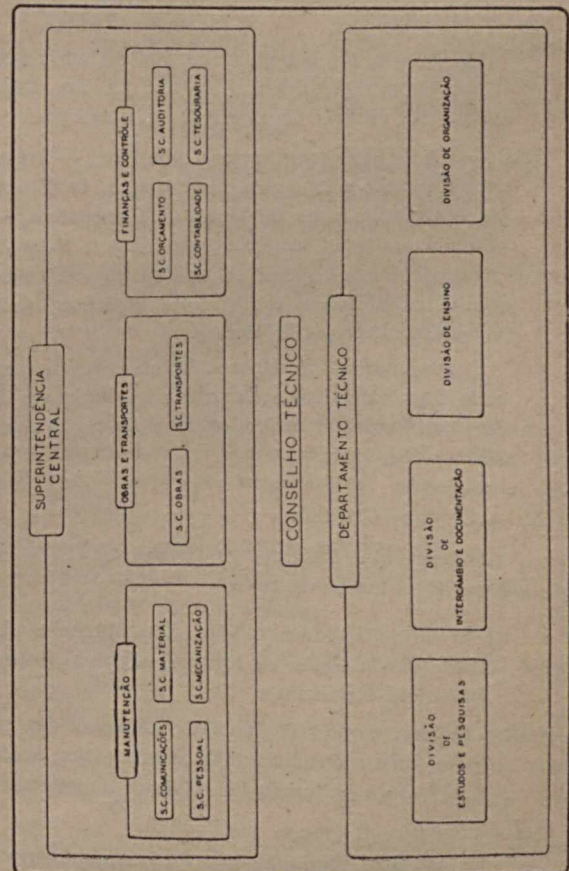
ÓRGÃOS ESTATUTÁRIOS

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

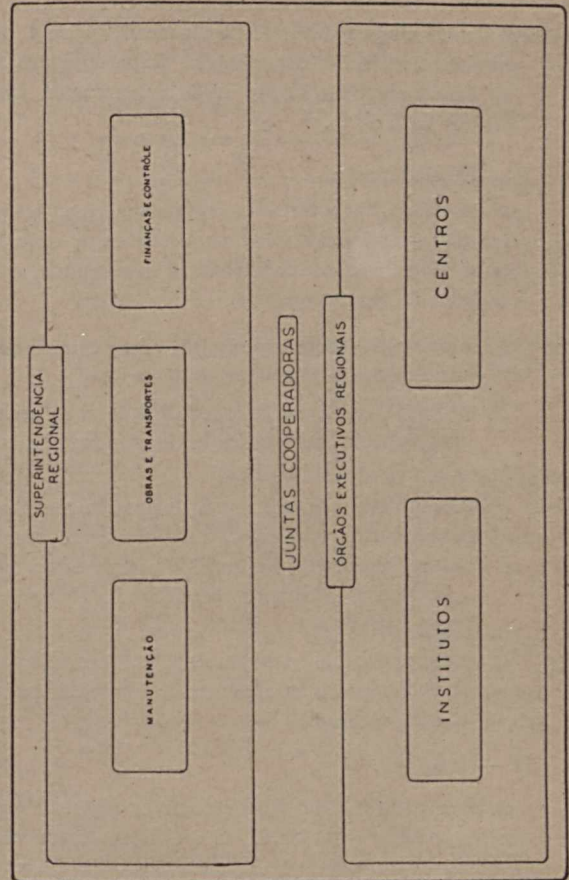


ÓRGÃOS ESTRUTURAIS

DIREÇÃO CENTRAL



ÓRGÃOS REGIONAIS



242.1 — Os Órgãos Centrais do Grupo B, inciso I, do número 242, serão denominados Departamentos, e os Regionais deste Grupo serão denominados Institutos e Centros.

I — Departamentos

Os Departamentos são órgãos que funcionam na Sede da Fundação, e se destinam a exercer ação centralizadora, coordenadora e normativa das atividades que visam:

- a) promover estudos e pesquisas nos domínios das atividades públicas ou privadas;
- b) prover à formação, à especialização e ao aperfeiçoamento do pessoal para empreendimentos públicos e privados;
- c) constituir-se em centro de documentação para sistematizar e divulgar conhecimentos técnicos e concorrer para melhor compreensão dos problemas brasileiros, propiciando o seu estudo e debate;
- d) incumbir-se do planejamento de serviços ou empreendimentos e prover à necessária assistência técnica.

II — Institutos

Os Institutos são órgãos executivos regionais que serão criados para articular, de forma mais eficiente, os trabalhos já em andamento ou em vias de serem iniciados por Centros de uma região.

III — Centros

Os Centros são órgãos executivos regionais previstos no parágrafo único do art. 2.º dos Estatutos, para realizar os objetivos da Fundação.

242.2 — Os Órgãos com funções adjetivas, — consideradas, como tais, as de Manutenção, de Finanças e Contrôles e as de Obras e Transportes, — serão, na Direção Central, denominados Serviços Centrais, e nas regiões, criados quando for adotada a centralização das funções adjetivas, serão designados Serviços Regionais.

O conjunto de Serviços Centrais será denominado Superintendência Central e os conjuntos de Serviços Regionais serão denominados Superintendências Regionais.

I — Serviços Centrais

Os Serviços Centrais funcionam na Sede da Fundação, destinando-se a:

- a) exercer, junto aos Órgãos Estatutários e Estruturais da Sede, as funções adjetivas definidas neste Regimento;
- b) exercer, junto aos Serviços análogos das regiões, ação centralizadora e coordenadora, acompanhando a aplicação das Normas expedidas.

II — Serviços Regionais

Os Serviços Regionais são órgãos administrativos que se destinam a exercer as funções adjetivas

necessárias ao bom funcionamento de órgãos executivos regionais cujo vulto de atividades indique a centralização daquelas funções.

243 — Os Departamentos serão constituídos de Divisões, que visam atender à diferenciação de suas funções.

244 — Os Serviços e Divisões, e as demais unidades administrativas, serão subdivididos em Seções.

250 — Localização

251 — Localização dos Órgãos Estatutários.

Os Órgãos Estatutários funcionarão na Sede da Fundação.

252 — Localização dos Órgãos Estruturais

252.1 — A Direção Central funcionará na Sede da Fundação.

252.2 — Os Institutos e os Centros funcionarão onde for indicada sua instalação.

252.3 — As Superintendências Regionais serão mantidas em regiões onde se torne conveniente uma atuação mais ampla da Fundação.

252.4 — As Juntas Cooperadoras serão localizadas onde for indicada a sua instalação, porém, sempre que na região houver Superintendência Regional, devem funcionar junto à mesma.

260 — Fusão e Desdobramento de Órgãos Centrais e Regionais

Os Órgãos do Grupo B, referidos no número 221, poderão ser fundidos ou desdobrados pelo Diretor Executivo, ouvido o Conselho Técnico sempre que o desenvolvimento dos trabalhos aconselhe, para maior eficiência, um grupamento diverso do especificado neste Regimento.

270 — Criação e funcionamento dos Órgãos Estruturais

Tanto os Órgãos Estruturais previstos neste Regimento, como os que venham a ser criados posteriormente, irão entrando em funcionamento, à medida que se tornem imprescindíveis e que os recursos da Fundação o permitam.

271 — Os Institutos e os Centros independentes que vierem a ser criados envolverão também os elementos necessários às atividades de caráter adjetivo até que seu número e vulto dos trabalhos neles conduzidos justifiquem a centralização de tais elementos em um órgão específico definido.

272 — As Superintendências Regionais irão sendo criadas à medida que a evolução dos serviços e o número de órgãos independentes venham a justificar uma centralização das funções adjetivas em um órgão de maior amplitude.

273 — O Departamento Técnico só será desdobrado nas Divisões previstas, quando o desenvolvimento em cada setor de suas atividades indicar esta medida.

274 — As Juntas Cooperadoras serão criadas em regiões onde haja conveniência de uma representação da Fundação.

275 — Os Institutos só serão criados quando a articulação referida no número 242.1, inciso II, fôr aconselhada pela afinidade da natureza dos trabalhos de Centros isolados e pelo rendimento que possa resultar de sua fusão.

300 — DAS FUNÇÕES ADJETIVAS

301 — As funções de manutenção serão desempenhadas, na Fundação, com o objetivo geral de provê-la de meios humanos e de equipamento, e de manter os meios de ligação e entendimentos entre seus órgãos e destes com terceiros.

302 — As funções de finanças e controle serão desempenhadas, na Fundação, com o objetivo geral de promover a obtenção de recursos financeiros, sua adequada e eficiente utilização e um registro das operações que faculte, permanentemente, uma visão clara da situação financeira, econômica e patrimonial da Fundação.

303 — As funções de obras e transportes serão desempenhadas, na Fundação, com o objetivo geral de provê-la de locais adequados ao funcionamento de seus órgãos, conservar seus bens imóveis e assegurar os meios de transporte e locomoção necessários aos seus trabalhos.

310 — *Funções de Manutenção*

As funções de manutenção serão desempenhadas por Serviços que se destinam a administrar e a executar os trabalhos inerentes às comunicações, ao pessoal, ao material e à mecanografia.

311 — As Normas relativas às funções de comunicações reger-se-ão pelos seguintes princípios gerais:

- I — na recepção, distribuição e controle de trânsito será sempre observado o critério da simultaneidade das informações, mediante emissão de tantas cópias ou formulários adequados ao documento, quantas forem as instâncias que concomitantemente devam tomar conhecimento ou prestar os esclarecimentos necessários;
- II — na guarda dos documentos será mantida a sistematização que for fixada em Normas próprias, utilizando-se o equipamento adequado indicado pela melhor técnica;
- III — as relações diretas entre um órgão da Direção Central e seu homólogo regional serão mantidas, nos dois sentidos, sempre com comunicações simultâneas ao respectivo chefe a que esteja subordinado o órgão regional. Da mesma forma, as comunicações diretas dos superintendentes regionais, dos reitores e dos chefes de Centros com um assistente coordenador ou com um assistente diretor, bem como as de um destes com um daqueles, serão simultaneamente encaminhadas ao responsável pelo órgão regional subordinado que responde pelo serviço relativo ao assunto da corres-

pondência. Excetuam-se deste critério as comunicações feitas em caráter estritamente reservado.

311.1 — Pelos Serviços de Comunicações serão desempenhadas as seguintes funções:

I — a manutenção do serviço de recepção, distribuição, controle de trânsito, publicação dos atos administrativos em órgãos oficiais, guarda e expedição da correspondência dos órgãos da Fundação entre si e com terceiros;

II — a manutenção dos sistemas e redes telefônicas, audifônicas, radiofônicas e radiotelegráficas, bem como de outros meios de comunicação que forem adotados ou existirem na Fundação.

312 — As Normas relativas às funções de administração de pessoal obedecerão aos seguintes princípios gerais:

I — para o recrutamento e a seleção prevalecerá o critério da capacidade e aptidões para as respectivas funções;

II — a admissão far-se-á mediante ajuste, respeitada a legislação trabalhista, sendo de um ano o período de estágio probatório, ressalvados, todavia, os direitos decorrentes das cláusulas dos contratos especiais que forem ajustados;

III — o contrato de colaboradores, nacionais ou estrangeiros, para o desempenho de funções técnicas, de direção ou de execução, far-se-á respeitadas as normas gerais de admissão, após:

- a) inquéritos sobre os predicados morais, culturais e técnicos do candidato, feito por pessoa qualificada, indicada pelo Conselho Técnico Central, a qual apresentará relatório confidencial dos resultados;
- b) compromisso de responsabilidade do relator perante o Conselho Técnico Central, Conselho Curador e Conselho Diretor;
- c) aprovação pelos membros permanentes do Conselho Técnico à vista do relatório e informações complementares que forem apresentadas nesse Conselho;

IV — a remuneração será baseada nos preceitos do justo salário, distinguindo-se, no plano de salários, a remuneração funcional da remuneração individual;

V — para cada função criada a fim de atender aos trabalhos da Fundação será feita a análise respectiva, compreendendo:

- a) discriminação das tarefas elementares constitutivas;
- b) requisitos necessários ao seu desempenho;
- c) processo de seleção do pessoal respectivo;
- d) meios de verificação da eficiência funcional.

VI — para a promoção pesará decisivamente a capacidade e a aptidão demonstradas para o desempenho da função superior;

- VII — a Fundação facilitará aos servidores meios de continuado aperfeiçoamento;
- VIII — as atividades diárias da Fundação deverão ter a maior duração possível, organizando-se, porém, a divisão em turnos, de tal forma, que para o período de trabalho individual sejam considerados, essencialmente, a sua natureza, as condições e o ambiente em que é executado;
- IX — serão fixadas nas Normas para cada categoria de funções as condições de tempo integral ou parcial a ser exigido dos servidores respectivos;
- X — os registros do pessoal serão organizados de modo a permitir o conhecimento de índices de produção e índices de custo do pessoal;
- XI — ao pessoal da Fundação serão proporcionados os meios de incentivo ao trabalho e oportunidade de recreação e relações sociais;
- XII — a ação patronal da Fundação se exercerá, nos campos médico e social, com a concessão, no mínimo, das vantagens estabelecidas para os servidores da União.
- 312.1 — Pelos Serviços de Pessoal serão desempenhadas as seguintes funções:
- I — seleção, admissão e tudo mais que se refira a movimentação de pessoal;
 - II — frequência, cadastro funcional e financeiro;
 - III — relações sociais e assistência patronal.
- 313 — As Normas relativas às funções de material reger-se-ão pelos seguintes princípios:
- I — deverão ser organizados padrões, normas e tipos dos materiais a serem adquiridos e aceitos para os serviços da Fundação, ressalvados os casos excepcionais de aplicações especializadas e os decorrentes das dificuldades no mercado;
 - II — as aquisições de material deverão, tanto quanto possível, obedecer a programas anuais, previamente discutidos e aprovados;
 - III — as aquisições deverão atender às quantidades de material necessárias à regularidade do funcionamento, observadas, todavia, as condições e tendências do mercado, e efetuar-se-ão sempre com a aprovação do responsável, de acordo com Normas;
 - IV — o processo de compras deverá, em princípio, ser o de concorrência de preços, desde que a equivalência da qualidade seja devidamente apurada;
 - V — a guarda do material será descentralizada para junto dos órgãos que o utilizem e o controle deverá ser centralizado junto aos órgãos da administração geral, dentro dos limites aconselháveis para a maior eficiência dos serviços, levando-se em conta, essencialmente, o volume dos materiais utilizados e a distribuição topográfica dos órgãos;
 - VI — a responsabilidade dos gastos de material será sempre daqueles que pelas Normas tiverem autoridade de requisitar, ficando com os agentes distribuidores a responsabilidade do registro do material requisitado com a indicação de fontes e destino das requisições, bem como do levantamento dos inventários.
- 313.1 — Pelos Serviços de Material serão desempenhadas as seguintes funções:
- I — especificação;
 - II — aquisição;
 - III — guarda e controle;
 - IV — distribuição e inventários.
- 314 — As Normas relativas às funções de mecanografia serão fixadas levando-se em conta, entre outros, os seguintes fatores:
- I — volumes e tipos dos trabalhos.
 - II — localização dos serviços atendidos pela mecanografia.
 - III — custos da produção centralizada e descentralizada.
- 314.1 — para ser adotada a centralização dos serviços de mecanografia, serão levados em conta, essencialmente, os resultados apurados sobre o rendimento individual que demonstrarem a vantagem dessa medida.
- 314.2 — Pelos Serviços de Mecanografia serão desempenhadas as seguintes funções:
- I — dactilografia;
 - II — multigrafia;
 - III — apurações mecânicas.
- 320 — *Funções de Finanças e Controle*
- As funções de finanças e controle serão desempenhadas por Serviços que se destinam a administrar e executar os trabalhos inerentes ao orçamento, à contabilidade, à auditoria e à tesouraria.
- 321 — O orçamento obedecerá, em sua elaboração, no controle de execução e nos prazos, às determinações estatutárias, às Normas, que deverão fixar o plano do orçamento geral e dos orçamentos parciais da Direção Geral e dos Órgãos Regionais, e, ainda, aos seguintes princípios:
- I — a previsão da receita e da despesa será feita tendo em vista as condições da época em que é elaborada, as alterações prováveis no curso do exercício a que se vai aplicar, e, de modo especial, os dados, os índices e leis de variação apurados nos últimos exercícios;
 - II — as rubricas de receita e de despesa obedecerão a uma classificação decimal que permita uma apropriação analítica com o máximo de discriminação;
 - III — a classificação das rubricas de despesa será planejada de modo a que os grupamentos decorrentes possam evidenciar as despesas de caráter administrativo e as de operações ligadas às diferentes funções substantivas da Fundação;
 - IV — a análise e as críticas feitas pelos Serviços de Orçamento sobre as propostas orçamentárias não deverão apreciar o mérito do programa de atividades nelas envolvidas e sim as previsões para as diferentes rubricas.

321.1 — Pelos Serviços de Orçamento serão desempenhadas as seguintes funções:

- I — análises e críticas das propostas orçamentárias parciais;
- II — preparo da proposta global com relatório justificativo e do orçamento definitivo após discussão e aprovação do Conselho Diretor;
- III — exame sistemático da marcha da execução orçamentária;
- IV — elaboração da estatística administrativa, econômica e financeira.

322 — As Normas relativas às atividades de contabilidade obedecerão às determinações estatutárias e aos seguintes princípios:

- I — não haverá despesa sem prévio empenho, o qual se fará de acordo com as normas fixadas;
- II — a escrituração geral da contabilidade reger-se-á pelos planos de contas organizados com base nos programas de atividades da Fundação, de acordo com normas próprias.

322.1 — Pelos Serviços de Contabilidade serão desempenhadas as seguintes funções:

- I — registro dos créditos orçamentários;
- II — empenho de despesas;
- III — escrituração geral da contabilidade financeira e patrimonial;
- IV — organização dos balancetes e balanços patrimoniais, econômicos e financeiros.

323 — As Normas relativas às atividades de auditoria obedecerão aos seguintes princípios:

- I — a Auditoria promoverá toda e qualquer forma de investigação sobre todas as atividades inerentes às funções de finanças e controle que forem determinadas pelo Diretor Executivo;
- II — a fiscalização dos serviços de controle financeiro far-se-á à vista das documentações apresentadas e mediante inspeções para verificação do estado da caixa, das contas bancárias, dos estoques de almoxarifado, das existências de bens patrimoniais e de outros valores confiados à guarda e conservação dos servidores;
- III — terão caráter reservado os pareceres dados pelos auditores sobre as prestações de contas, balancetes e balanços, submetidos à apreciação superior.

323.1 — Pelos Serviços de Auditoria serão desempenhadas as seguintes funções:

- I — fiscalização permanente da execução dos serviços de escrituração;
- II — perícia e crítica sobre a execução orçamentária;
- III — pareceres sobre prestação de contas, balancetes e balanços.

324 — As Normas relativas às funções de tesouraria obedecerão aos seguintes princípios:

I — a realização de qualquer despesa deverá ser precedida de autorização expressa e escrita dos responsáveis, que serão especificados nas normas sobre o processo de despesa;

II — os pagamentos serão efetuados preferencialmente por meio de cheques nominais;

III — os Órgãos Regionais terão à sua disposição fundos rotativos restabelecidos mediante prestações parciais de contas, de acordo com normas próprias;

IV — a arrecadação proveniente de todas as fontes de receita será recolhida em definitivo à Tesouraria Central;

V — a Aplicação de Bens obedecerá às deliberações dos Órgãos Estatutários e às Normas reguladoras que forem fixadas, sendo mantidos registros pormenorizados e individualizados por local e espécie de todos os bens imóveis e móveis pertencentes à Fundação, assim como de termos de responsabilidade assinados pelos agentes encarregados da guarda desses bens.

324.1 — Pelos Serviços de Tesouraria serão desempenhadas as seguintes funções:

- I — recebimentos;
- II — pagamentos;
- III — guarda de valores;
- IV — aplicação de bens.

330 — Funções de Obras e Transportes

As funções de Obras e Transportes serão desempenhadas por Serviços que se destinam a administrar e executar os trabalhos inerentes à construção e conservação de bens imóveis e aos transportes.

331 — As Normas relativas às atividades de construções obedecerão aos seguintes preceitos básicos:

I — a localização dos Órgãos Estatutários, dos órgãos da Direção Central e das Superintendências Regionais será próxima dos perímetros urbanos, preferencialmente em edifícios próprios em que as necessidades de futura expansão sejam asseguradas, constituindo ao mesmo tempo modalidade de segura aplicação de capital;

II — os terrenos da Fundação, afastados dos perímetros urbanos serão, preferencialmente, destinados à localização dos Centros de estudos, pesquisas e formação de pessoal, devendo-se atender, ao projetá-los, à conveniência de criar locais de trabalho ajustados à sua natureza. Embora de construção simples, estes Centros deverão ser, internamente, confortáveis, amplos, bem articulados e equipados e dispostos em espaçosos parques, visando-se criar um ambiente tranquilo, propício aos trabalhos que exijam meditação.

331.1 — Pelos Serviços de Obras e Conservação de Imóveis serão desempenhadas as seguintes funções:

- I — planejamento das bases de projetos;
- II — fiscalização, métodos de execução e controle de andamento de obras novas;
- III — conservação de imóveis.

332 — As Normas relativas aos transportes necessários aos trabalhos da Fundação obedecerão ao seguinte preceito geral:

A Fundação poderá manter Serviços próprios de transportes, seja para os seus abastecimentos, seja para atender à locomoção dos servidores, alunos ou professores, quando a localização e volume de suas atividades aconselharem ou exigirem esta medida.

332.1 — Pelos Serviços de Transportes serão desempenhadas as seguintes funções:

- I — transportes próprios;
- II — transportes adjudicados ou contratados;
- III — controle dos transportes efetuados.

400 — DAS FUNÇÕES SUBSTANTIVAS

A Fundação, nas atividades que constituem seus objetivos essenciais, servir-se-á dos próprios órgãos, para esses fins criados, e, também, da colaboração de entidades públicas e privadas, nacionais ou estrangeiras, especializadas e bem qualificadas para o estudo dos problemas inerentes àqueles objetivos.

410 — A Fundação procurará, por meio de estudos, pesquisas, ensino e documentação, colaborar para a solução de problemas brasileiros, nos domínios das ciências aplicadas, especialmente nos ramos da tecnologia, da economia e da administração, e para isso: coligirá os elementos para sua melhor apreciação, analisará os métodos que conduzem à mais adequada solução, realizará ou promoverá as pesquisas necessárias, proporcionando, assim, ensino à formação de pessoal capaz de assumir responsabilidades de orientação e execução, Procurará ainda difundir, pelos meios mais adequados, os resultados obtidos.

411 — Para atingir esta finalidade serão constituídos progressivamente os seguintes tipos de Centros especializados:

411.1 — Centros para estudos, pesquisas ou inquéritos no campo das ciências econômicas e sociais, para o conhecimento objetivo dos problemas brasileiros, entre os quais os ligados ao trabalho, à produção, ao comércio, aos transportes, à tributação e à geografia.

411.2 — Centros de estudos e pesquisas ou investigações tecnológicas, no campo das ciências físicas, químicas ou biológicas, para o conhecimento objetivo dos problemas brasileiros ligados à utilização de nossos recursos naturais ainda não aproveitados ou ao aperfeiçoamento dos processos, para os já utilizados.

411.3 — Centros de formação de técnicos especializados, intimamente relacionados com os centros de estudos e pesquisas ou, mesmo, integrantes deles, para fornecer às entidades públicas ou privadas o elemento humano qualificado para o desempenho eficiente de funções nos diversos ramos de suas atividades e oferecer orientação e oportunidades de aperfeiçoamento a técnicos nacionais.

411.4 — Centros de documentação para coligir, sistematizar e divulgar todo o material informativo de interesse das atividades da Fundação.

411.5 — Centros de Intercâmbio, para articular a Fundação com entidades nacionais e estrangeiras, e coordenar as atividades de estudos e pesquisas, ou inquéritos e investigações realizados no país.

412 — Deverão os planos de trabalho da Fundação selecionar, após uma hierarquização judiciosa, para fixação da escala de prioridade, as questões que devam ser objeto de estudos e pesquisas, tendentes ao estabelecimento duma definição do Brasil atual, pelo conhecimento de seus recursos naturais, seu clima, seus habitantes, a história de sua evolução, visando ao mesmo tempo, a formação de pessoal qualificado.

412.1 — O planejamento da hierarquização das questões referidas no item anterior, será feito levando-se em conta, especialmente, a importância e amplitude de interesse geral, a oportunidade e as disponibilidades de recursos humanos e materiais.

413 — Será objeto de especial atenção a criação do ambiente necessário ao desenvolvimento dos trabalhos a serem executados nos Centros de estudos, pesquisas e ensino, cuja feição própria se traduzirá, tanto pelo meio físico e equipamento, como pelo clima moral mantido naqueles locais, que dependerá, essencialmente, dos métodos de trabalho utilizados e da criteriosa seleção dos orientadores, formadores e dos candidatos à formação.

414 — Os Centros de estudos, pesquisas e ensino deverão ser planejados, prevendo-se uma departamentalização tal que seus trabalhos se processem sem desperdícios e alcancem um nível de alta qualidade, garantidas perfeita articulação e mútua cooperação.

414.1 — Estes Centros serão dirigidos por especialistas nacionais ou estrangeiros, de comprovado conhecimento e capacidade de orientação, — os quais ficarão incumbidos de proceder às análises dos resultados dos trabalhos realizados e à síntese, que representará a melhor solução permitida pelas circunstâncias, e, ainda, de orientar a formação ou o aperfeiçoamento dos auxiliares-alunos e auxiliares de ensino que participem dos trabalhos, constituindo-se, assim,

estes Centros, em viveiros dos futuros orientadores especializados.

415 — Os Centros de ensino da Fundação não aceitarão candidato à formação que não comprove as condições morais e os conhecimentos básicos indispensáveis à especialização que pretenda obter.

415.1 — A nenhum candidato será facultada a gratuidade de ensino, sendo porém criados, se necessários, meios indiretos para sua manutenção e custeio dos estudos, enquanto revelar aproveitamento satisfatório.

415.2 — Para cursos de nível médio que eventualmente sejam organizados nos centros de ensino, a seleção dos candidatos será feita, tendo-se em vista predominantemente os conhecimentos básicos e aptidões requeridas.

416 — Os Centros de documentação serão organizados de forma a poderem realizar a análise da documentação, prevendo-se especialmente arquivos informativos, nos quais exista, para cada assunto, uma síntese e uma ligeira apreciação sobre o conteúdo do material coligido, feitas por analista especializado.

417 — Os Centros de intercâmbio serão organizados para o fim de informar e orientar indivíduos e instituições sobre trabalhos executados e possibilidades oferecidas por entidades públicas ou privadas, nacionais e estrangeiras; promover a troca de informações; facultar a permuta de técnicos especializados e de estudantes; bem como estimular no país, numa mais larga escala, a realização de estudos e pesquisas.

418 — Numa das Divisões, manter-se-á um setor incumbido de promover a concessão de bolsas de estudos para técnicos e estudantes nacionais, nos vários Centros da própria Fundação; nas diversas instituições nacionais; e em instituições técnicas e universidades estrangeiras.

419 — Visando conhecer qualitativa e quantitativamente os especialistas existentes no país, será feito, progressivamente, pelos vários campos de atividades, um levantamento cadastral, em caráter confidencial, dos técnicos nacionais e estrangeiros aqui residentes, nos moldes do "Roster" americano.

420 — *Atividades de planejamento e organização*

A Fundação criará Centros de organização, que se incumbirão do planejamento e da organização de serviços ou empreendimentos, com o fim de satisfazer este objetivo, fixado nos Estatutos.

421 — Estes Centros terão a função de formar e aperfeiçoar técnicos especializados neste setor, cuidando, além dos problemas gerais ligados à ergologia e à racionalização do trabalho, especialmente, do estudo de normas técnicas e da organização de Serviços de Utilidade Pública.

430 — *Distribuição de funções*

Pelos diversos setores das Divisões do Departamento Técnico ou das Divisões dos Departamentos Especia-

lizados em que aquele se venha a desdobrar, serão exercidas as atividades decorrentes das funções substantivas, as quais serão reguladas e distribuídas de acordo com as Instruções e Normas que forem baixadas, respeitados os preceitos fixados neste Regimento.

500 — DOS DIRIGENTES

510 — *Nomenclatura*

Será obedecida a seguinte nomenclatura para dirigentes dos Órgãos Estruturais:

511 — *Assistentes Diretores* — Serão os membros permanentes do Conselho Técnico que se incumbirão, também, da direção de trabalhos de diversos setores dos Departamentos.

512 — *Reitores* — Serão os encarregados da direção dos Institutos.

513 — *Superintendente dos Serviços Centrais* — Será o encarregado da coordenação do conjunto de Serviços Centrais.

514 — *Superintendentes dos Serviços Regionais* — Serão os encarregados da coordenação das atividades dos conjuntos de Serviços Regionais.

515 — *Assistentes Coordenadores* — Serão os encarregados da coordenação de cada grupo de Serviços Centrais.

516 — *Intendentes* — Serão os encarregados da coordenação de cada grupo de Serviços Regionais.

517 — *Chefes* — Serão os encarregados da direção das Divisões, dos Centros, dos Serviços Centrais, dos Serviços Regionais, das Seções e das demais unidades administrativas.

520 — *Da Autoridade e da Responsabilidade*

Para a fixação dos limites de autoridade e responsabilidade dos dirigentes, será observado o seguinte:

521 — *Assistentes Diretores*

Os campos de autoridade e responsabilidade dos assistentes diretores, subordinados diretamente ao Diretor Executivo, serão delimitados em Instruções, tanto para as suas funções de membros do Conselho Técnico, como para suas funções de chefes de setores do Departamento Técnico, observados os seguintes preceitos gerais:

I — o Diretor Executivo designará os assistentes diretores que deverão ser responsáveis pela coordenação dos trabalhos dos Departamentos, independentemente do desempenho das chefias diretas referidas no inciso seguinte;

II — os assistentes diretores poderão ser encarregados da chefia de setores de uma ou de várias Divisões previstas neste Regimento;

III — os assistentes diretores serão, ainda, responsáveis pela regularidade dos trabalhos dos Centros e dos Institutos subordinados aos setores sob sua chefia.

522 — *Reitores*

Os campos de autoridade e responsabilidade dos reitores, diretamente subordinados aos assistentes diretores a que sejam subordinados os respectivos Institutos, serão delimitados em Instruções e Normas, observados os seguintes preceitos gerais:

- I — os reitores deverão propor e justificar os planos de trabalho dos respectivos Institutos, condicionando-os aos planos gerais fixados pelo Conselho Diretor e pelo Conselho Técnico;
- II — os reitores serão responsáveis perante o assistente diretor a que forem diretamente subordinados, pelo fiel cumprimento das Instruções e das Normas referentes às atividades do Instituto sob sua direção.

523 — *Superintendentes*

- 523.1 — O Superintendente dos Serviços Centrais só será designado quando o vulto daqueles Serviços aconselhar que a sua coordenação não seja feita diretamente pelo Diretor Executivo e sim através de um seu delegado.
- 523.2 — O superintendente dos Serviços Regionais terá, além da coordenação desses Serviços, a orientação das atividades da Junta Cooperadora na respectiva região.
- 523.3 — Os campos de autoridade e responsabilidade dos superintendentes, diretamente subordinados ao Diretor Executivo, serão delimitados em Instruções, observado o seguinte preceito:

os superintendentes serão responsáveis perante o Diretor Executivo pela regularidade dos trabalhos relativos às funções adjetivas, devendo propor e justificar os planos de atividades dos Serviços dentro das Instruções e Normas referentes àquelas funções.

524 — *Assistentes Coordenadores e Intendentes*

- 524.1 — Os assistentes coordenadores serão diretamente subordinados ao Diretor Executivo, enquanto não fôr designado o superintendente dos Serviços centrais, quando, então, a êle serão subordinados.
- 524.2 — Os intendentess serão diretamente subordinados aos superintendentes dos Serviços Regionais.
- 524.3 — Os campos de autoridades e responsabilidade dos assistentes coordenadores e dos intendentess serão delimitados em Instruções e Normas, observado o seguinte preceito:

os assistentes coordenadores e os intendentess serão responsáveis pelo fiel cumprimento das Normas reguladoras dos trabalhos relativos aos Serviços sob sua coordenação.

525 — *Chefes*

- 525.1 — Os campos de autoridade e responsabilidade dos chefes serão delimitados em Normas, obedecendo-se aos seguintes preceitos gerais:

- I — para o desempenho das funções técnicas de chefia serão respeitadas as responsabilidades previstas em leis ou regulamentação técnica consagrada.
- II — o grau de responsabilidade derivará da autoridade fixada ou delegada.
- III — uma ou mais Divisões poderão ficar sob a responsabilidade de chefes que não sejam membros permanentes do Conselho Técnico, quando as atividades de setores das demais Divisões hajam absorvido integralmente o tempo disponível dos assistentes diretores já designados.

600 — DAS RELAÇÕES DA FUNDAÇÃO

- 610 — A Fundação, para efeito do previsto no inciso I do art. 13 dos Estatutos, far-se-á representar por seu Presidente ou mandatários dêste, legalmente investidos, observada a seguinte ordem de competência:

- A) nos atos que envolverem matéria jurídica, pelos assistentes jurídicos da presidência sob cuja orientação deverão agir os assistentes jurídicos regionais;
- B) nos atos que digam respeito a matéria de caráter administrativo ou técnico.

- 611 — pelo *Diretor Executivo* nas relações que envolvam atos que interessem a mais de um dos setores de trabalhos, ou que, por sua importância, afetem diretamente a política administrativa da Fundação e não sejam de atribuição de outro Órgão Estatutário.

- 612 — pelos *Assistentes Diretores* em matéria administrativa ou técnica peculiar ao setor de sua responsabilidade;

- 613 — pelos *Superintendentes dos Serviços Regionais* nos atos que envolvam interesse da região e não afetem à política administrativa fixada pelo centro;

- 614 — pelos *Chefes dos Órgãos Executivos Regionais* em assuntos peculiares a seu campo de ação, quer em matéria técnica, quer administrativa;

- 615 — pelos *Membros das Juntas Cooperadoras* quando autorizados, expressamente, para casos especiais, ou quando no desempenho de atividades fixadas em Normas.

- 620 — Instruções e Normas especiais serão expedidas delimitando os âmbitos de competência bem como a alçada de cada dirigente investido do poder de representação.

Obras didáticas sobre temas agrícolas

Um concurso promovido pelo Serviço de Documentação do Ministério da Agricultura

O Serviço de Documentação do Ministério da Agricultura, previamente autorizado pelo senhor Ministro, lança um concurso de obras didáticas a serem editadas pelo S.D.A. sobre os seguintes temas:

- 1 — Fibras do Brasil (Cultura e Industrialização).
- 2 — Economia Rural.
- 3 — Solos do Brasil.
- 4 — Adubos e Adubação.
- 5 — Técnica de Experimentação Agrícola.
- 6 — Silvicultura.
- 7 — Avicultura.
- 8 — Apicultura.
- 9 — Helminologia Veterinária.
- 10 — Tecnologia e Inspeção de Carnes.
- 11 — Doenças Infecto-Contagiosas dos Animais Domésticos.
- 12 — Fisiologia dos Animais Domésticos.
- 13 — Anatomia Patológica Veterinária.

2. Podem participar do concurso:

- a) — *agrônomos*: temas ns. 1, 3, 4, 5 e 6;
- b) — *agrônomos e veterinários*: temas números 7 e 8;
- c) — *veterinários*: temas ns. 9, 10, 11, 12 e 13;
- d) — *quaisquer pessoas*: tema n.º 2.

3. Os livros destinar-se-ão a agrônomos, veterinários, estudantes de agronomia e de veterinária, agricultores e criadores adiantados.

4. O autor de cada trabalho premiado receberá a importância de Cr\$ 10.000,00 (dez mil cruzeiros), mediante cessão dos direitos autorais para uma edição de 5.000 (cinco mil) exemplares.

Nota — Serão admitidas, também, as contribuições de professores catedráticos de escolas superiores e de chefes de serviços ou institutos científicos oficiais, embora não diplomados em agronomia ou veterinária.

5. Condições gerais:

- a) — prazo de inscrição: de 15-2-45 a 30-6-45;
- b) — prazo para entrega dos originais: até 31-12-45;
- c) — o julgamento dos trabalhos caberá ao S.D.A.;
- d) — qualquer recurso em torno dos resultados do concurso só poderá ser apresentado dentro de trinta dias após a divulgação daqueles resultados;
- e) — os trabalhos escolhidos constituirão propriedade do Ministério da Agricultura, que se obriga a publicá-los;
- f) — não haverá devolução de originais, exceto de fotografias e desenhos;
- g) — cada autor premiado terá direito a 100 exemplares do trabalho de sua autoria;
- h) — os concorrentes deverão entregar os originais datilografados a dois espaços, de preferência em papel formato ofício 22x33), assinando-os com pseudônimo; em envelope fechado colocarão nome e endereço, identificando-o por fora com o pseudônimo adotado;
- i) — os concorrentes premiados fornecerão as fotografias e desenhos necessários à ilustração dos seus trabalhos, devendo a metade, pelo menos, ser original;
- j) — serão eliminados os originais que não atenderem às seguintes condições:
 - 1ª — redação clara e correta;
 - 2ª — exatidão científica dos dados, informações, exemplos, etc.;
 - 3ª — orientação objetiva;
 - 4ª — exclusão de referências ou citações alheias ao tema escolhido;
 - 5ª — submissão às condições ambientais do Brasil;

- l) — estão excluídos do concurso os servidores em exercício no Serviço de Documentação;
 - m) — o S.D.A. poderá recusar, em parte ou no todo, os originais apresentados;
 - n) — o S.D.A. orientará os candidatos ao concurso, prestando-lhes as informações de que necessitarem;
 - o) — a inscrição ao concurso será feita mediante requerimento do interessado, selado com Cr\$ 3,40 (federais), citando o número de registro do diploma profissional; nesse requerimento não deve ser citado o trabalho ou trabalhos com que o interessado concorrerá, dêle constando, porém, nome e endereço completos.
- 

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

GOVERNMENT IN AUSTRALIA: SELECTED READINGS — Coordenado por F. A. BLAND — Government Printer — Sydney — New South Wales — 1944 — 761 págs.

(Resumo do comentário de FRITZ MORSTEIN MARX, do Bureau do Orçamento dos Estados Unidos)

I

Grandes empreendimentos muitas vezes surgem de pequenas causas. Este imponente volume exemplifica adequadamente essa máxima. Uma recente revisão do programa de concursos para os cargos administrativos superiores, em New South Wales, recomendava que os candidatos estendessem suas leituras aos relatórios especializados das Reais Comissões australianas e de outros órgãos públicos. Achando-se esgotada a maioria desses relatórios, a nova exigência poderia ter ocasionado sérios embaraços. Felizmente, o professor BLAND, da Universidade de Sydney, um dos mais eminentes estudiosos da Administração Pública, na Austrália, pôs-se ao nível dessa urgente necessidade. Durante anos ele veio organizando uma vasta coleção de documentos sobre o assunto. Assim munido, foi capaz de fornecer, em curto prazo, com o auxílio do mimiógrafo, uma seleção adequada de trechos para leitura. O presente livro é a segunda edição, isto é, a primeira a aparecer em impressão tipográfica.

A disposição da matéria reflete os interesses especiais, francamente confessados, do Sr. BLAND. Mais da metade do espaço é consagrada a assuntos de administração de pessoal. Dois capítulos tratam das tendências atuais do federalismo australiano, principalmente das relações entre o governo federal e os governos estaduais e do movimento para a formação de novos Estados. Dois outros capítulos delineiam as principais questões que afetam o governo local; um destes é dedicado às áreas metropolitanas. Os três capítulos finais foram destinados, respectivamente, à função de pesquisa por parte do governo, à administração fiscal, e à administração de empresas públicas de caráter comercial.

Embora essa disposição da matéria se afaste inteiramente do ponto de vista ortodoxo, o autor procurou obter não só continuidade como coerência na apresentação do texto. Isso resultou, em grande parte, de sua percepção nítida da importância que a administração de pessoal assume na rotina diária do moderno Leviatã. Também resultou do seu cuidado na escolha de assuntos. A despeito de alguma repetição — dificilmente evitável num empreendimento dessa ordem — não se pode deixar de ficar impressionado com a profundidade da investigação nos aspectos menos acessíveis da administração pública. A unidade de tratamento e a clareza de perspectiva são ainda mais realçadas pelo incisivo ensaio introdutório no qual o autor examina

os problemas básicos do governo australiano — uma pequena obra prima por si só. Embora o Sr. BLAND já tenha tomado seu partido em muitas questões de política governamental, não poderia ter sido mais ponderado e sereno ao expor os prós e contras de questões controversas.

Um livro de tão vasto alcance como este obriga o comentarista a contentar-se com uma apreciação ligeira ou a escolher para comentário especial alguns temas isolados. Nenhuma dessas alternativas é capaz de fazer a devida justiça aos esforços do autor, embora a segunda se aproxime mais satisfatoriamente desse desiderato. A escolha, entretanto, é difícil numa competição de temas absorventes. Há, por exemplo, a questão debatidíssima do futuro do federalismo australiano; há o registo de experiências com as formas de organização local e metropolitana; há o enorme rol de problemas de pessoal no serviço público — nacional, estadual e municipal — muitos dos quais foram habilmente estudados por G. LYLE BELSLEY numa recente edição da *Public Administration Review* (Spring, 1944). Mas existe, ainda, algo mais — o tremedal de trabalhos burocráticos, raramente explorado e que passa despercebido ao chamado ponto de vista panorâmico. À guisa de contraste, chamemos a essa região oculta de “área subjacente” da administração.

II

Como sugeri anteriormente, um dos característicos mais notáveis desta coleção de textos de leitura é o espírito de detalhe com que focaliza a prática diária de governo. Os órgãos de controle e estudo se vêm tentados fortemente a tratar em termos gerais os problemas de administração, a se deixar prender por princípios ilusórios, e a formular recomendações em linguagem demasiado ampla e por isso mesmo inadaptáveis a realidades pouco amplas, porém suficientemente perturbadoras. Os documentos reunidos no presente volume tendem a mostrar que os órgãos públicos australianos são, de um modo geral, indiferentes a essa tentação. Muitos de seus relatórios refletem uma visão aguda dos detalhes significativos dos negócios governamentais. Muitos deles insistem em focalizar o amaranhado das operações. Em consequência disso, o leitor pode observar de perto não só o funcionamento concreto do mecanismo administrativo, como também os aspectos patológicos dos usos e costumes oficiais.

E' nesta esfera que as tendências burocráticas encontram solo mais fértil. As políticas e os programas — pontos básicos de ação departamental — atraem, por sua própria natureza, a atenção do público. Afetam os interesses de grupo e, por isso, raras vezes escapam à crítica por parte do público. Somente em escala muito reduzida isto se aplica à grande massa das transações burocráticas ordinárias que ocupam a grande maioria dos servidores públicos. Quase todas essas transações são tão destituídas de incentivo e importância quanto as revoluções individuais de um

tôrno de fiar. São naturalmente triviais e não empolgam o ânimo de quem as executa em série. O hábito e a inércia se combinam para fazer com que cada transação seja a cópia fiel das antecedentes. A necessidade de ordem e responsabilidade se traduz em excessivo formalismo burocrático. À medida que contrôles se acumulam sobre contrôles, o excessivo formalismo burocrático faz diminuir a velocidade com que pode ser manufaturado o produto final do departamento. E uma imobilidade institucional torna o excessivo formalismo burocrático quase intangível.

A Austrália está longe de monopolizar a ineficiência da área administrativa subjacente, mas, em nenhum lugar do mundo, encontramo-la tão exposta a críticas e tão deliciosamente satirizada.

Aos estudiosos australianos não passaram, de modo algum, despercebidos os fatores responsáveis por essa ineficiência. Um desses fatores é a distorção da responsabilidade, envolvendo não só a centralização excessiva nas mãos dos chefes como também a fuga à responsabilidade através de toda a série de níveis inferiores.

III

Que pode ser feito para sanar os vícios dessa área subjacente da administração? Evidentemente a revelação de sua existência e o emprêgo de advertências não bastam. Também de nada serve cercar o chefe do departamento de uma porção de assistentes. De fato, dada a sua distância longínqua das cenas que se desenrolam na área subjacente da administração, a sua atuação só importará ao assunto na medida em que uma liderança efetiva conseguir dar mais vida a todo o departamento. Mas é somente através de um senso de participação sistematicamente desenvolvido que se pode manter essa nova vitalidade. Isso deve ser realmente do interesse de todos. Sabemos hoje em dia que devem ser cuidadosamente organizados, e inteligentemente administrados, sistemas de sugestões a serem apresentadas pelos servidores, a fim de serem obtidos resultados tangíveis em períodos mais longos. Sabemos também que os incentivos econômicos não são o único meio de provocar um senso de participação generalizado. Mais importante ainda, sem dúvida, é o fato de que o senso de participação não prospera sem uma oportunidade real para participar no exame crítico dos métodos de trabalho.

IV

E' um estranho paradoxo que o nosso conceito de produtividade tenha podido conspirar contra o nosso interesse natural em aperfeiçoar os processos de execução de nosso trabalho diário. A progressiva divisão do trabalho e contínuo aumento de especialização fizeram do trabalhador médio um mero receptor de técnicas e processos especializados. Ambos esses fatores reduziram, em igual extensão, o seu papel como geradores do entusiasmo. Pouco prêmio é concedido à iniciativa do trabalhador em descobrir métodos abreviados de trabalho, principalmente porque sua participação nos processos interdepartamentais é infinitesimal, relativamente falando. O interesse pelos métodos passou para a alçada dos serviços auxiliares ou de controle, cuja

organização é tipicamente centralizada. Por outro lado, o próprio "staff" da administração departamental se acha, geralmente, afastado da poeira e do borborinho das operações. Com demasiada freqüência, existe um abismo entre as atividades do pessoal administrativo, e a conduta das operações executivas.

Ultimamente essa questão tem merecido maior soma de atenção. Mas uma coisa é lamentar a existência de relações insatisfatórias e outra é aplicar remédios. Evidentemente, um reajustamento eficaz envolveria uma reorientação na conduta das operações executivas que se baseasse numa ininterrupta análise do trabalho. Como é que isso poderia ser feito?

Uma resposta, rica em possibilidades, encontra-se na experiência de grandes organizações com simples instrumentos de análise do trabalho, destinados a tornar bem visível quaisquer anomalias nas operações de rotina. Estes simples instrumentos incluem o gráfico de distribuição do trabalho, o gráfico de processo, o gráfico de correlação, o fluxograma, e aspectos elementares da mensuração do trabalho, tal como a contagem do trabalho. Nada há de novo acerca de qualquer desses instrumentos, mas nas circunstâncias prementes em que se viu colocado o potencial humano em tempo de guerra sua aplicação se desenvolveu a um elevado grau de perfeição. Contribuíram numa escala espantosa para aumentar a eficiência não só das empresas particulares senão ainda dos departamentos militares e civis do governo. Verificamos que sem esses instrumentos especiais não existe virtualmente possibilidade de se apresentar uma análise racional, periódica, daqueles processos de trabalho que acarretam o máximo de trabalho burocrático e empregam a mais elevada percentagem de servidores. O exame detalhado dos motivos pelos quais as coisas são feitas de uma tal maneira oferece uma imagem fotográfica dos desvios peculiares das normas estabelecidas. Uma vez tornados explícitos estes desvios, ninguém se abalará a defendê-los.

Atualmente, estão sendo feitos esforços no sentido de readaptar esses instrumentos para que sejam prontamente utilizados pelos supervisores comuns. Possuímos, pelo menos, uma fórmula concreta através da qual os operadores sejam capazes de examinar minuciosamente o trabalho de sua própria oficina. E' verdade que o apoio ativo da alta administração e a colaboração do "staff" são indispensáveis para dar pleno impulso a essa tendência; mas seu maior valor estaria em promover-se uma atitude interrogativa e uma competência inquisitiva entre o pessoal subalterno. Tais são os objetivos a que o Sr. BLAND persistentemente alude em sua busca obstinada de "novas idéias".

INDICAÇÕES

THE ELEMENTS OF ADMINISTRATION —
L. URWICK — Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd. —
Londres — 1943 — 132 págs.

Prefácio do autor :

Este breve estudo dos Elementos de Administração se baseia em cinco palestras realizadas sob os auspícios do London Branch of the Institute of Industrial Administration,

na Escola Politécnica de Londres, em maio e junho de 1942. O material foi reorganizado, em seus detalhes secundários, para atender às exigências da impressão tipográfica. Por outro lado, o texto é substancialmente o mesmo das palestras realizadas.

O ponto principal em que se apóia esta série de palestras é o de que ela focaliza num esquema lógico vários "Princípios de Administração" — formulados por diferentes autoridades no assunto. A possibilidade de tais "Princípios" — elaborados por pessoas de diferentes nacionalidades, de experiência extremamente diversa e, na maioria dos casos, com inteiro desconhecimento dos trabalhos de outrem — serem suscetíveis de tal agrupamento lógico, constitui, por si só, um fato altamente significativo.

A arte e ciência de administrar os grupos sociais, grandes e pequenos, que cada vez mais caracterizam a nossa civilização, surgiram, como *conhecimento técnico*, durante o primeiro quartel do presente século. Atualmente, uma experiência prolongada num determinado setor do grupo social possui, substancialmente, menos importância, como qualificação, do que a capacidade de administrar, propriamente dita. E tal capacidade é cada vez menos uma questão de conhecimento empírico, de "experiência" no sentido prático e costumeiro, para ser cada vez mais uma questão de equipamento pessoal e intelectual. Tal equipamento inclui — além das óbvias qualidades de personalidade e temperamento que caracterizam o indivíduo como adequado a ocupar um posto de liderança entre seus companheiros — uma mentalidade bem cultivada nas ciências básicas em que se apóia a arte da administração e inteiramente instruída nos princípios e métodos desta última.

Esse desenvolvimento de uma *técnica* de administração, de um corpo de doutrina profissional, sem o qual aqueles que tentarem dirigir outras pessoas se tornariam cada vez mais amadoristas, produzirá, provavelmente, profundas consequências em nossas instituições. Está de comum acordo com a etapa de evolução do controle sobre as coisas materiais, que vem caracterizando a vida humana nestes últimos cento e cinquenta anos. Não é incompatível com os princípios de governo democrático. Mas é inteiramente irreconciliável, no tocante à aplicação daqueles princípios, com o ponto de vista que considera as questões de organização e administração como questões de opinião ou tentativas para organizar o setor executivo de governo na base de personalidades e política.

Atualmente existe, indiscutivelmente, uma base insuficiente nas ciências físicas, que não permite o advento de uma ciência exata de administração. A principal causa dos desastres atualmente sofridos pela humanidade é a falta de equilíbrio entre o conhecimento humano das ciências físicas e a capacidade humana para apreender as leis de organização social necessárias para controlar o poder que aquele conhecimento criou. O homem pode construir e pilotar aviões. Ainda não aprendeu, entretanto, como construir e dirigir suas instituições sociais de maneira a evitar que aviões possam ser utilizados para a matança de seres humanos. Mas existe grande soma de conhecimento mais exato do que comumente se julga, a respeito do que é e do que não é eficaz em administração. O que falta é a imaginação para aplicar esse conhecimento aos problemas correntes, ou

a capacidade de quem o possui, para investir contra o pensamento político que ainda se baseia largamente no egoísmo.

O primeiro passo é, sem dúvida, o reconhecimento de que a organização social, em qualquer escala, somente poderá ser bem sucedida enquanto for *social*. Isto é, o alvo colimado por todos os que se interessam pela administração de cada grupo é a representação total dos interesses do grupo, que seja coerente com a dos interesses de todos os grupos mais amplos que incluem o primeiro grupo, e não algum propósito estranho visado por certos indivíduos ou como membros de outro qualquer agrupamento profissional ou social. A administração só pode basear-se em *princípios* até onde for aceito este princípio básico. E desde que é somente pelo desenvolvimento de uma administração baseada em princípios que a humanidade pode ter a esperança de enfrentar os problemas criados pelas máquinas de força motriz, o oportunismo individual é, nas condições modernas, tão imoral, tão destrutivo de um viver disciplinado seguro e cooperativo, quanto a mentira, a fraude e outras formas de corrupção pessoal.

Existe, em todas as nações beligerantes, livres ou subjugadas pela tirania nazista, um clamor generalizado por um renascimento espiritual. Enquanto esse clamor se manifestar por uma reorientação de valores, por novos ideais como os propósitos orientadores da vida humana, cabe à religião e à filosofia formularem as aspirações de milhões de pessoas em conceitos aceitáveis. A administração e a organização não podem ser mais do que meios para alcançar fins. E podem ser dirigidas com grande eficiência tanto para fins maus como bons.

Mas tanto quanto a ética usual e nossas idéias de uma vida feliz se fundarem em normas destinadas a aperfeiçoar a tarefa de um viver comum, seria um engano imaginar que tal renovação se possa fazer em termos do passado. Só poderá ter êxito se se adaptar às circunstâncias do presente. O fato principal relativo a essas circunstâncias é o de que a ciência moderna e sua aplicação às máquinas de força motriz constituem elementos inevitáveis de riqueza e bem-estar. Essas novas forças, esse acréscimo de conhecimento e energia, deflagraram uma revolução na cultura, que exige imperiosamente uma correspondente revolução em nossas instituições.

Tal revolução resultará numa longa série de conflitos, guerras internas e externas, se forem feitas tentativas para guiá-la com os métodos surgidos e aplicados em situação anterior. Tentar apenas renovar velhos valores espirituais, procurar revitalizar apenas os padrões éticos adaptados à cultura do passado, é cortejar o insucesso. Por mais altruísta que seja a inspiração dos que fazem tais esforços, eles estarão fadados a naufragar no anacronismo de método. Novos valores éticos e espirituais devem ser criados, com base na cultura do presente e do futuro, à qual devem adaptar-se.

O advento de *princípios* de administração é um indicio da direção que provavelmente irão ou deverão tomar tais valores, se nos impusermos a tarefa de solucionar os problemas que afetam nossa civilização. Somente quando tais princípios forem aperfeiçoados e geralmente aceitos, como norma de conduta dentro de grupos sociais ou entre

êles, é que possuiremos o domínio consciente dos problemas de contrôlo social e dos métodos de solucioná-los, em pé de igualdade com o imenso poder sobre cousas materiais que a ciência moderna colocou em nossas mãos. Sômente quando a violação de tais princípios fôr considerada como anti-social, no mesmo sentido em que a falsificação e o assassinio são considerados como anti-sociais, é que possuiremos o equipamento moral e as sanções comuns equivalentes, em potencialidade, ao vapor e à eletricidade, e tão essenciais como êstes recursos físicos, se quisermos viver de acôrdo com estas conquistas da ciência.

Não foi por mero acidente que os contornos de tais princípios se esboçaram primeiro na indústria e na mais moderna de nossas indústrias. O costume é um grande estabilizador na vida social. O espírito humano aceita as modificações com muito mais lentidão no que diz respeito às instituições e modos habituais de pensar, do que com referência aos instrumentos mecânicos que emprega ou aos novos recursos que está prestes a utilizar. Mas apesar do franco individualismo de uma economia hedonística, os industrialistas práticos cuja tarefa, em contato com as máquinas, é fazê-las funcionar, têm sido impotentes para fugir à lógica irresistível que elas impõem. Foram levados aos métodos que envolvem eficiência máxima, por mais inconsistentes que êses métodos sejam em face da teoria econômica que espõem.

Eis porque as modernas concepções de "gerência" — termo, usado na indústria, para designar "administração" — primeiro se esboçaram num setor de engenharia mecânica, no qual a evolução técnica se processou com rapidez extrema. Eis porque, no mundo inteiro, algumas tecnologias mecânicas mais antigas — mineração e indústria têxtil, por exemplo — são notoriamente mais vagarosas do que as outras indústrias em aceitar tais métodos de contrôlo. A expressão, acaso infeliz, "Gerência Científica" foi simplesmente uma afirmação de que os métodos de pensamento, o respeito pelas leis físicas, que inspiraram a obra de químicos e engenheiros, podiam e deviam ser aplicados aos agrupamentos humanos que serviam de base ao uso dos novos e poderosos instrumentos mecânicos.

Pela mesma razão, isto é, falta de contacto com as máquinas, essas idéias penetram outros círculos com muito maior lentidão. Os grupos financeiros que não estão em contacto imediato com a indústria fabril, os que trabalham na administração pública, os artistas de todas as categorias, estudiosos acadêmicos de assuntos não-científicos, estão muitíssimo menos aptos a aceitar as modernas idéias administrativas do que os seus colegas industriais. E um dos problemas de nossa época é lançar uma ponte sobre o vasto abismo mental existente entre aqueles que foram educados e treinados somente nas disciplinas humanísticas e aqueles cujas mentalidades se formam através de uma vida consagrada à tecnologia mecânica, da qual todos dependem no tocante às bases materiais da existência. Da velocidade com que desenvolvermos instrumentos para solucionar êsse problema, dependerá, em grande escala, o ritmo no qual a civilização irá fugindo das divergências de atitude, de que a presente guerra mundial constitui apenas um sintoma.

Dizer que novos valores, um novo código, são necessários como base da vida social, não é dizer que os velhos

valores irão ou deverão desaparecer. Devem permanecer como critérios de conduta entre os homens, individualmente considerados. Mas a velha antítese entre o Estado e o indivíduo é uma simplificação errônea. Nas condições atuais, cada indivíduo é membro de muitos Estados. Êsse aumento no grau de agrupamento social e em seu impacto sobre cada indivíduo é fato inevitável. A prolixidade e complexidade das relações assim criadas, as novas lealdades instituídas não só entre indivíduos, mas entre os grupos é que exigem novos padrões que venham suplementar os mais antigos. E' provável que haja semelhança entre êles. A base de todas as relações sociais construtivas é a integridade: mas são necessários novos meios de integração para solucionar problemas mais amplos. A descarga de fumaça de um avião, silvando pelos céus, pode traçar os mesmos riscos que um lápis, manejado por mão infantil, traça, ringindo numa ardósia. Mas a criança, antes de ser piloto, terá de aprender novas coordenações. E na arte de administração somos, por enquanto, apenas adolescentes.

*
* *
*

A tábua das matérias é a seguinte: Prefácio-Bibliografia — Caps.: I — Introdução: A natureza da Administração e o esquema geral de análise; II — Previsão; III — Planejamento; IV — Organização e Coordenação — Princípios; V — Organização e Coordenação — Métodos; VI — Comando; VII — Contrôlo; VIII — Conclusão — Índice.

*
* *

Agradecemos ao Sr. representante do Conselho Britânico nesta Capital a remessa gentil da publicação supra-indicada, bem como de mais as seguintes:

English Courts of Law — H. G. Hanbury — Oxford University Press — 1944 (Publicação 194 da "Home University Library of Modern Knowledge").

The Catholic Schools of England and Wales — H. O. Evennett — Cambridge University Press — 1944.

Dispersal — An inquiry made by The National Council of Social Service — Humphrey Milford — Oxford University Press — 1944.

Industrial Relations Handbook — Ministry of Labour and National Service — His Majesty's Stationery Office — Londres — 1944.

Sociology and Education — Le Play House Press — Malvern — 1944.

National Health Insurance — Hermann Levy — Cambridge University Press — 1944.

The Modern Prison System of India — Lieutenant Colonel F.A. Barker — MacMillan and Co., Limited — Londres — 1944.

Health and Social Welfare — 1944-1945 — Coordenado por Lord Horder — Todd Publishing Company, Ltd. — London and New York — 1944.

Old Age in the New World — Emily D. Samson — The Pilot Press, Ltd. — Londres — 1944.

THE QUEST FOR LAW — WILLIAM SEAGLE —
Alfred A. Knopf — 1943 — 460 págs. — \$5.00 —
New York

Depois das críticas elogiosas de eminentes cultores do Direito, da Ciência Política, Sociologia e Antropologia, ficou fora de dúvida que a presente obra constitui a história mais completa do Direito, já escrita em língua inglesa. Baseia-se não somente em códigos e documentos, mas também nas instituições dos povos primitivos. O autor conseguiu organizar o vasto material distinguindo três tipos básicos de direito — “primitivo”, “arcaico” e “maduro”. O direito primitivo é concebido como o direito daquelas sociedades primitivas nas quais a conduta se regulava antes pelos costumes de represálias, do que por meio de tribunais e advogados, ao passo que o direito arcaico é estudado como o direito daquelas sociedades, selvagens ou civilizadas, que, possuindo leis e juizes, não possuíam, entretanto, advogados profissionais. O direito atingiu a maturidade quando se tornou não só oficializado, mas também profissionalizado. Assim aconteceu em Roma durante o seu apogeu jurídico, e com o moderno direito comum e civil.

O livro abrange, destarte, as práticas jurídicas de todas as sociedades humanas; estende-se desde a paz precária dos grupos gentílicos até o sonho de paz entre as nações; mostra como um método de luta contra o primitivo feudo de consanguinidade se tornou a base ordenadora de toda a vida na idade da ciência; e como o direito diz respeito a todas as fases da vida humana, acha-se também incluída no relato a história da cultura. O livro está penetrado de grande erudição, bem como de uma elevada concepção do direito, considerado não como sistema de abstrações e sutilezas, mas como um organismo dinâmico que se transforma juntamente com a natureza da sociedade. Também se encontra, no presente volume, grande quantidade de exemplos históricos, assaz esclarecedores, que tornam *The Quest for Law* uma obra não só autorizada no assunto, como também de agradável leitura tanto para os doutores em leis, quanto para os leitores em geral.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

Welfare in the British Colonies, por L. P. Mair — Royal Institute of International Affairs — Londres, 1944.

The Recording of Sickness Absence in Industry — (A Preliminary Report, by a Sub-Committee of the Industrial Health Research Board) — Medical Research Council — Londres, 1944.

Remobilisation For Peace, por Sir Ronald Davison — The Pilot Press Ltd. — Londres, 1944.

Housing — A Report by The Royal Institute of British Architects — Londres, 1944.

Welfare at Work, por Therle Hughes — Britain Advances — Londres, 1944.

Social Insurance — Part I: Government's proposals for social insurance generally (except for industrial injury) and for Family Allowances; Part II: Government's proposals for replacing the existing system of Workmen's Compensation by a new scheme of Industrial Injury Insurance — Presented by the Minister of Reconstruction to Parliament by Command of His Majesty, September, 1944 — London: His Majesty's Stationery Office.

Social Insurance Including Industrial Injury Insurance — Issued by the Minister of Reconstruction — Londres, 1944.

Education Act, 1944 — Londres.

Weather Headlines in Ohio, por George W. Mindling — Engineering Experiment Station, Bulletin N. 120 — Ohio State University Studies Engineering Series — Setembro, 1944 — Columbus, Ohio.

Monthly Labor Review — United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics — Vol. 59, ns. 5 e 6, novembro e dezembro de 1944.

International Conciliation — N.º 402, agosto, 1944: *A Design for a Charter of the General International Organization*, N.º 403, setembro, 1944: *The General International Organization, Its Framework and Functions*; *International Safeguard of Human Rights* (Statements of the Commission to Study the Organization of Peace); *The Hope of The World*, por Nicholas Murray Butler. Dezembro, 1944: *Documents for the Year 1944*. — Carnegie Endowment for International Peace, Division of Intercourse and Education.

El Ingeniero — Organo Oficial del Centro de Ingenieros de Cordoba — Ano VII, 1944 — ns. 58-59, 60-61 — Argentina.

Universidad de Antioquia — N.º 65. julho-agosto, 1944 — Medellín, Colombia.

Revista del Museo del Atlantico — Ns. 4-5, março, 1944 — Barranquilla, República de Colombia.

Anales de la Universidad Central de Venezuela — Ano XXX, n.º 1, junho, 1944 — Caracas, Venezuela.

Revista de Agricultura y Ganaderia — Organo Oficial del Ministerio de Agricultura — N.º 5, janeiro de 1945 — Assunção.

Rumbos — Gaceta Cultural Auspiciada por la Biblioteca General de la Universidad de Antioquia — Ano I, n. 1, agosto de 1944 — Medellín, Colombia.

A Crise da Advocacia — sugestões para atenuá-la, por Ruy de Azevedo Sodré — Separata dos Arquivos do Instituto de Direito Social — São Paulo, janeiro, 1945.

Cautelaria, por J. F. Moreno — Publicação da Prefeitura do Município de São Paulo — 1945.

Casa Própria para os Servidores do Estado, por J. Motta Maia — Maceió, Alagoas — 1944.

3 Fatores de Sobrevivência das Indústrias (I — Pesquisas; II — Instrução Pública; III — Normalização) — Tese apresentada pelo Eng. E. Berlinck ao 1.º Congresso Brasileiro da Indústria — Dezembro, 1944.

Direito Judiciário Administrativo, por Nelson Abel de Almeida — 1943.

- Administração Pública* — Órgão do Departamento do Serviço Público de São Paulo — Ano 2, ns. 3 e 4, setembro e dezembro de 1944. Índice alfabético e remissivo correspondente ao ano I — 1943 e aos números 1 e 2 do ano II, março e junho de 1944.
- Revista Brasileira de Estatística* — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — Ano V, n.º 19, julho e setembro de 1944.
- Revista de Crítica Judiciária* — Ano XXI, vol. XXXIX, ns. 9 a 12, setembro a dezembro de 1944 — Rio.
- Ciência Política* — Instituto Nacional de Ciência Política — Vol. IX, fasc. V, novembro de 1944 — Rio.
- Hamann* — Economia e Finanças — Ano VIII, janeiro e fevereiro de 1945 — Rio.
- Jurisprudência* — Órgãos da Administração — Vol. XIV — 1944. Imprensa Nacional — Rio.
- Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico* — Vol. XIII, n.º 4, março-abril, 1944 — Rio Piedras, Puerto Rico.
- Trabalho e Seguro Social* — Ano III, n.º 2, vol. VIII, fevereiro de 1945 — Rio.
- Engenharia* — Órgão publicado sob os auspícios do Instituto de Engenharia de São Paulo — Ano III, vol. III, ns. 30 e 31, fevereiro e março de 1945.
- Digesto Econômico* — Sob os auspícios da Associação Comercial de São Paulo e da Federação do Comércio do Estado de São Paulo — Ano I, ns. 3 e 4, fevereiro e março de 1945.
- Relatório* (Apresentado ao Exmo. Sr. Presidente da República, Dr. Getúlio Vargas, pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda, Dr. Artur de Souza Costa) — Ministério da Fazenda — Exercício de 1943 — Rio, 1945.
- Organização da Aprendizagem Industrial no Brasil* — Serviço de Documentação do Ministério da Educação e Saúde — Folheto n. 13 — Rio, 1945.
- Boletim do Ministério das Relações Exteriores* — Ns. 1, 2 e 3 — março de 1944; n. 5 — maio de 1945 — Rio.
- Boletim Semanal da Associação Comercial de São Paulo* — Ano I, n.º 2; Ano II, ns. 90, 91 e 92 — São Paulo.
- Boletim do Conselho Federal de Comércio Exterior* — Ano VII, n.º 12, dezembro de 1944; Ano VIII, n.º 1, janeiro de 1945 — Rio.
- Boletim Técnico da Secretaria de Viação e Obras Públicas* — Ano VI, vol. XI, out., nov., dez de 1944 — Pernambuco.
- Boletim do Conselho Nacional de Trânsito* — N.º 12, dezembro de 1944 — Rio.
- Comissão Brasileira de Fomento Interamericano* — Boletim n.º 14 — Rio, 1945.
- Interventoria Federal no Estado do Amazonas* — Exposição ao Exmo. Sr. Dr. Getúlio Vargas, Presidente da República, por Alvaro Maia, Interventor Federal — maio, 1943 — julho, 1944 — Manaus, Amazonas.
- Anais do Ministério da Educação e Saúde* — Agosto de 1943 — Rio.
- Cursos e Conferências* — N.º 4 — Serviço de Documentação do Ministério da Educação e Saúde — 1944 — Rio.
- Revista do Conselho Nacional do Trabalho* — N.º 23, novembro e dezembro de 1944 — Rio, 1945.
- Revista do IRB* — Instituto de Resseguros do Brasil — Ano V, n.º 29, fevereiro de 1945 — Rio.
- Revista Militar Brasileira* — Secretaria Geral do Ministério da Guerra — Ano XXXII, Vol. XLI, Ns. 1 e 2, janeiro a junho de 1944 — Rio.
- Anais do Arquivo da Marinha* — Ministério da Marinha — Ano III, n.º 6, dezembro de 1944 — Rio.
- Revista de Intendência* — Ano XVIII, n.º 18, novembro-dezembro de 1944 — Rio.
- Aviação* — A voz independente da Aeronáutica Brasileira — Vol. VIII, n.º 84 — Rio, 1945.
- Inapiários* — Órgão dos Funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — N.º 81, janeiro de 1945 — Rio.
- Coop* — Síntese Mensal do Movimento Cooperativo Baiano — Ano III, n.º 35, julho de 1944 — Bahia.
- Revista do Comércio de Café do Rio de Janeiro* — Ano IV, ns. 49 e 50, dezembro de 1944 e janeiro de 1945 — Rio.
- A Voz do Mar* — Boletim da Comissão Executiva da Pesca — Ano XXIV — n.º 197 — Dezembro de 1944 — Rio.
- Juventude Seráfica* — Órgão periódico dos Seminários Seráficos da Província da Imaculada Conceição do Sul do Brasil — N.º 22, setembro de 1944.
- D.S.P.* — Suplemento de "Administração Pública", órgão do Departamento do Serviço Público do Estado de São Paulo — Ano I, ns. 10 e 11 — São Paulo.
- Notícias Automobilísticas* — Revista Mensal — Ano XII, n.º 124 — janeiro de 1945 — São Paulo.
- Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda* — Ano XV, ns. 19 e 20 — novembro de 1944; ns. 21 e 22 — dezembro de 1944 — Rio.
- Serviço de Documentação* (Decreto-lei n.º 6.914, de 29-9-44; decreto n.º 16.684, de 29-9-44; decreto-lei n.º 7.054, de 16-11-44) — Publicação do Ministério da Agricultura — Rio, 1945.
- Boletim Técnico do Instituto Agrônomo do Norte* — Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agrônomicas do Ministério da Agricultura — Ns. 1, 2, e 3 — dezembro de 1943, outubro de 1944 e janeiro de 1945 — Belém do Pará.
- Borracha Natural e Borracha Sintética*, por Norman Bekkedahl, B. S., M. S., Ph. D.; *Considerações relativas ao problema de formação de seringais na Amazônia*, por Felisberto C. Camargo (Circular n.º 1, de 26 de dezembro de 1943) — Publicações do Instituto Agrônomo do Norte — Ministério da Agricultura — Belém, Pará.

1945
IMPrensa NACIONAL
RIO DE JANEIRO — BRASIL