REVISTA DO SERVIÇO PVBLICO

ANO VIII
Vol. IV — N. 3
Dez. 1945

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PALÁCIO DA FAZENDA - 6.º e 7.º andares
Rio de Janeiro
Brasil
ENDEREÇO TELEGRAFICO: DASP

PRESIDENTE:

Moacyr Ribeiro Briggs

DIRETORES DE DIVISÃO:

Custódio Sobral Martins de Almeida
(Substituto eventual)
Organização e Coordenação

Ari de Castro Fernandes
(Substituto eventual)
Estudos de Pessoal

Henrique Domingos Ribeiro Barbosa
Orientação e Fiscalização do Pessoal

Carlindo Hugueney
(Substituto eventual)
Seleção

Benedicto Silva
Aperfeiçoamento

Mário de Bittencourt Sampaio
Material

Arízio de Viana
Orçamento

Jorge Oscar de Melo Flôres
Edifícios Públicos

DIRETORES DE SERVIÇO:

Felinto Epitácio Maia
Administração

Paulo Lopes Corrêa
Documentação

CONSULTOR JURÍDICO:

Carlos Medeiros Silva

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
BIBLIOTECA
RIO

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO VIII — DEZEMBRO DE 1945 — Vol. IV - N. 3

SUMÁRIO

EDITORIAL — Págs.

A reforma administrativa francesa 3

COLABORAÇÃO

Evolução da teoria orçamentária nos EE. UU. — CATHERYN SECKLER-HUDSON 5
Orçamento governamental e orçamento nacional — RICHARD LEWINSOHN 27
Alguns problemas de administração internacional — HERBERT H. LEHMAN 32
Assistência e proteção à família dos servidores do Estado — E. PINTO PESSOA SOBRINHO 40
Considerações sôbre o problema imigratório — CARLOS DODSWORTH MACHADO 46
Administração de material — Estudos sôbre preços e mercados — J. P. COELI 51
Tributação nos territórios federais (I) — CRESO TEIXEIRA 55
O Museu Nacional de Belas Artes — ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO 63

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Do direito de poucos para o direito de muitos — OSCAR SARAIVA 96
Pareceres — Julgados 99

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Responsabilidade criminal dos servidores públicos 127
Notas para o funcionário 128

APERFEIÇOAMENTO:

Reuniões de estudos — "A Psicologia a serviço do trabalho profissional" 135

SELEÇÃO:

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Bibliotecário Auxiliar 142

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil 149
Assistência social aos servidores do Estado 151
A presidência do D. A. S. P. 170
Reformas administrativas na França 172
Despesas de pessoal da União no período 1935-1945 173

BIBLIOGRAFIA

Crítica — Indicações — Publicações recebidas 175

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO

ORGÃO 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

Expediente

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

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

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

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

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

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

A reforma administrativa francesa

O MUNDO contemporâneo não deve subestimar, muito menos ignorar, aquela observação viva e realística de MAX WEBER, transcrita por HERMAN FINER em seu monumental tratado — "Teoria e Prática de Govêrno Moderno".

De acôrdo com essa observação — que é também uma advertência — no Estado de nossos dias, "o govêrno não se efetiva através dos debates parlamentares nem através das proclamações reais, mas no exercício diário da administração, necessária e inevitàvelmente nas mãos dos servidores civis." A verificação dêsse estado de coisas e a revelação de sua inevitabilidade começaram, já agora, a influir na mentalidade dos políticos e homens de govêrno.

Eis porque todos os governos dos países civilizados estão dando mostras de que estão em vias de reconhecer, ou de que já reconhecem amplamente, a importância crescente do Serviço Civil. Dispõem-se a criá-lo, sem demora, os que ainda não o possuem; diligenciam por reforçá-lo e aprimorá-lo, os que já o possuem.

Segundo numerosos depoimentos de técnicos e de leigos, a França carece de um Serviço Civil eficiente, profissionalizado, consentâneo ao grau da civilização francesa. Diz ELLIOT PAUL, observador que nada escreveria em desfavor da França — pois que a ama apaixonadamente e escreveu um livro extraordinário para exaltá-la: "E' impossível exagerar a ineficiência dos serviços públicos na França, especialmente daquelas repartições onde o público haja de se apresentar com demasiada freqüência, para ser interpelado e injuriado. Os métodos burocráticos de trabalho na França do século XX não seriam tolerados nos Estados Unidos nos mais remotos tempos coloniais, e certamente nem mesmo antes pelos índios". Sim, é sabido que o ServiçoCivil não conseguiu alcançar, naquele país, o ritmo do progresso geral, nem a excelência das artes, das letras, da ciência e do pensamento franceses.

Mas a França, mal saída da guerra e ainda a braços com os mil e um problemas angustiantes que ora se acumulam sôbre ela, está sentindo a necessidade imperiosa de reformar o seu serviço público. Notícias recém-chegadas de Paris dão conta de várias deliberações tomadas pelo govêrno para empreender a melhoria e ensejar a elevação do nível de eticiência da administração pública.

Ao cabo de aprofundada e detida análise das condições, o atual govêrno identificou algumas das principais causas perturbadoras do funcionamento de sua aparelhagem administrativa. Dentre elas, cumpre salientar a grande diversidade das carreiras abertas aos candidatos ao serviço público, agravada pelo fato de que cada repartição recruta os próprios servidores e organiza os respectivos quadros e carreiras, — exatamente como se fazia no Govêrno Federal do Brasil até o advento da lei 284, de 30 de outubro de 1936. Em conseqüência de tal diversidade, as relações do funcionalismo com o govêrno são reguladas por estatutos variados. Cargos e carreiras iguais recebem tratamento diferente, que vai das exigências para ingresso até a remuneração.

Essas averiguações levaram o govêrno francês a tomar, em setembro de 1945, providências tendentes, por um lado, a unificar o recrutamento e, até certo ponto, a carreira

administrativa, e, por outro, a reorganizar os quadros atuais. Vê-se, assim, que o govêrno francês perfilhou agora a mesma solução dada, em 1936, pela Administração Federal brasileira a problemas idênticos.

A fim de formar pessoal para o exercício das funções especializadas, o govêrno francês resolveu criar vários Institutos de Estudos Políticos, anexos às Faculdades de Direito e de Letras, uma Escola Nacional de Administração e um Centro de Altos Estudos Administrativos.

A partir de outubro do corrente ano, segundo as notícias recebidas, estariam funcionando, junto às Universidades de Paris e Strasbourg, Institutos de Estudos Políticos incumbidos de receber estudantes de cursos superiores e prepará-los para a Escola Nacional de Administração, "proporcionando-lhes cultura política e administrativa geral". Quanto à Escola de Administração, deverá iniciar suas atividades ainda êste ano, tal a urgência de preparar, em número crescente, pessoal para os postos administrativos do Serviço Civil francês. O Centro de Altos Estudos Administrativos cuidará do aperfeiçoamento de servidores em atividade, acaso já amadurecidos pela experiência, e também de pessoas estranhas a funções públicas, que o Estado francês julgar conveniente chamar ao seu serviço. Acrescenta o jornal parisiense em que colhemos êstes informes que, ao ensejo da reorganização dos quadros atuais, serão criados cargos de Secretários de Administração e de Administradores Civis. Os Secretários servirão nos serviços de correios, documentação, etc. Para os Administradores Civis, formados pela Escola Nacional de Administração, serão reservados postos de chefia. A referida Escola, dividida em quatro seções, tal como a esta hora já deverá estar funcionando, ministra os seguintes grandes cursos: Administração Geral, Administração Econômica, Administração Social e Negócios Estrangeiros.

O simples exame dessas providências revela o paralelismo impressionante — certamente ditado pela identidade de problemas — entre as providências tomadas, em 1945, pelo govêrno francês, para assegurar a eficiencia de sua máquina administrativa, e a reforma do Serviço Civil brasileiro, iniciada com a lei 284, de 1936. Também aqui se fêz unificação do recrutamento. Também aqui se deu estatuto único aos servidores públicos. Tambem aqui se criaram Cursos de Administração para preparo e aperfeiçoamento de candidatos e servidores públicos.

Evolução da teoria orçamentária e da doutrina governamental nos Estados Unidos (1921-1946)

CATHERYN SECKLER-HUDSON

Presidente do Departamento de Administração Pública, da Escola de Ciências Sociais e Negócios Públicos, da "American University", Washington, D.C., EE. UU.

(*Tradução de* VICTOR ALVES DA SILVA FILHO, *Contador do Ministério da Fazenda*)

APRESENTAÇÃO

Por ARÍZIO DE VIANA
Diretor da Divisão do Orçamento

O nome de CATHERYN SECKLER-HUDSON *não é desconhecido no Brasil. Os funcionários brasileiros que estudaram administração pública nos Estados Unidos e freqüentaram a "American University" tiveram o privilégio de travar relações com essa eminente professôra. De regresso ao nosso convívio, vários dêles têm, freqüentemente, feito referências ao seu talento, à sua cultura e aos proveitosos ensinamentos que receberam dela na Universidade. Dos trabalhos de* CATHERYN SECKLER-HUDSON, *o mais recente, talvez, é uma série de sete volumes enfeixados sob o título:* "Budgeting: An instrument of planning and management". *O simples contato com os títulos dêsses volumes produz, desde logo, uma irresistível fascinação naqueles que se dedicam aos estudos orçamentários. Forçado por dever profissional a percorrer, freqüentemente, a bibliografia universal sôbre orçamento, posso, sem qualquer exagêro, afirmar que a obra de* CATHERYN SECKLER-HUDSON *é a mais rica, a mais moderna, a mais documentada e a mais útil contribuição para os estudos definitivos da teoria geral do orçamento.*

No artigo que se vai ler, escrito especialmente para a Revista do Serviço Público, numa simpática demonstração de cortezia e aprêço da Prof. SECKLER-HUDSON *ao Brasil, revela a autora o esplendor do seu penetrante espírito crítico e do seu admirável método de exposição, ao analisar as teorias de orçamento e as doutrinas de Govêrno, que repontam das mensagens dos Presidentes dos Estados Unidos ao Congresso daquele país. A autora e seu brilhante artigo dispensam, portanto, apresentação.*

Dêsse pretexto, porém, me utilizo para salientar a oportunidade excepcional da publicação do seu trabalho. Com efeito, melhor ocasião não poderia existir para que êle fôsse divulgado em nosso país. As transformações políticas do momento estão a exigir vulgarização dos verdadeiros princípios que devem orientar nossa administração. Atravessamos uma fase de transição, em que o Govêrno se constituiu apenas para proceder às eleições presidenciais e parlamentares. Coincide esta fase com a do término de um exercício financeiro e a do início de novo ano fiscal. Uma importante questão surge, por conseguinte, capaz de preocupar não só os nossos estadistas como o público em geral. Essa questão é a da elaboração do próximo orçamento.

Uma hipótese simplista — que, aparentemente, talvez, resguardasse os escrúpulos do atual Govêrno, no sentido de evitar a aprovação de um orçamento, que não teve tempo suficiente para examinar com maior profundeza, e afastar assim a transmissão de um orçamento que o sucessor iria, apenas, executar, sem haver planejado — seria a de prorrogar, para 1946, o orçamento de 1945. Contra essa hipótese haveria, porém, a objeção irrefutável de que o orçamento de 1945, a extinguir-se, também não foi examinado pelo atual govêrno e não afastaria, se prorrogado, o suposto aspecto de uma "imposição" ao novo Govêrno. No caso, aliás, de prorrogação, a "imposição" seria muito mais penosa, porque, ao fim do exercício, já se acha o atual orçamento desfigurado, seja pela supressão de repartições, que no ano vindouro continuariam, inùtilmente, a onerá-lo, seja pela exclusão de programas previstos e já cumpridos ou modificados, seja, ainda, pela aparição de novas necessidades, já reconhecidas, de aumento de despesas decorrentes das leis em vigor. O número e a variedade das retificações, que o novo Govêrno teria fatalmente de enfrentar, seria

muito maior se recebesse o velho orçamento prorrogado, em lugar de um orçamento novo, preparado à base de uma proposta em que foram ponderadas e atendidas as antigas e novas necessidades administrativas, de acôrdo com os programas apresentados e discutidos pelas diversas repartições, em face dos recursos disponíveis. Longe de parecer uma "imposição", a aprovação do novo orçamento seria, na realidade, uma preciosa colaboração do atual ao futuro Govêrno.

Não há, por conseguinte, impedimento legal, nem mesmo o menor constrangimento de ordem moral, capazes de constituir motivos relevantes para que o Govêrno atual deixe de expedir um decreto-lei aprobatório do novo Orçamento Geral da União para 1946, segundo a proposta já elaborada e em fase de conclusão.

A leitura do artigo de CATHERYN SECKLER-HUDSON *demonstrará, com uma admirável riqueza de fundamentos doutrinários e experimentais, promanados de altas e respeitáveis autoridades, como os Presidentes dos Estados Unidos, a justeza daquela expressão lapidar de* CALÓGERAS *de que "todo orçamento traduz uma política".*

Ora, todos os atos administrativos de um Govêrno se convertem em despesas. Nenhuma despesa, porém, pode ser feita sem prévia autorização legal e esta depende da estimativa de recursos para suportá-la. O orçamento é a lei fundamental que aprova a estimativa das receitas e a fixação das despesas públicas para um exercício. Sem orçamentos prèviamente aprovados, a administração pública se torna ilegítima. O orçamento condensa, sob forma de dotações, os planos, projetos e propósitos da administração para um ano. Tal como é elaborado, atualmente, pelo Govêrno Federal do Brasil, êle reflete os resultados de uma análise minuciosa das propostas parciais de despesa, organizadas por tôdas as unidades administrativas e, por outro lado, contém a estimativa da arrecadação dos diferentes recursos que, segundo a legislação vigente, o Tesouro efetuará para cobrir os gastos da Nação.

Pela Constituição de 1937, o Presidente da República pode expedir decretos-leis, na ausência do Parlamento. Por isso, a Proposta Orçamentária do Govêrno tem sido, a partir de 1938, convertida, automàticamente, em Lei. No próximo ano de 1946, terá início novo Govêrno constitucional e instalar-se-á o Parlamento Nacional. Antes, porém, de desempenhar suas funções de Poder Legislativo Ordinário, o Parlamento Nacional reunir-se-á em Assembléia Constituinte. Provàvelmente, durante, talvez, mais de metade do exercício vindouro, governará o novo Presidente da República com os poderes da Constituição de 1937. Terá, portanto, a faculdade de expedir, também, decretos-leis .No uso dessa faculdade, poderá o novo Presidente modificar o orçamento para o exercício de 1946, se assim lhe convier.

Quando o atual govêrno assumiu o poder, em 30 de outubro de 1945, a Proposta de Orçamento Geral para 1946 já estava pràticamente concluída, à base das discussões e análises, realizadas pelo D. A. S. P. (que corresponde ao "Bureau of the Budget" norte-americano), em tôrno das propostas parciais elaboradas pelos Ministérios e demais órgãos subordinados diretamente ao Presidente da República. Se aprovar a nova Proposta de Orçamento, depois de emendá-la convenientemente e convertê-la, automàticamente, em Lei, o Govêrno atual, embora de transição, oferecerá ao Govêrno Constitucional que o suceder uma programação metòdicamente organizada das atividades administrativas para 1946. Poderá o novo Govêrno retificá-la como achar conveniente; mas, estará habilitado a iniciar o desempenho de suas atividades sem nenhuma interrupção ou perturbação na marcha dos negócios administrativos. Assim que o Parlamento Nacional retomar suas funções de Poder Legislativo Ordinário, o Poder Executivo apresentar-lhe-á a Proposta Orçamentária para 1947. Com essa Proposta e as dos exercícios que se seguirem, o Presidente da República enviará ao Parlamento mensagens justificativas, em que defenderá as idéias do Govêrno a respeito dos grandes problemas nacionais, bem como os seus planos para resolvê-los.

Sôbre a impressionante e inquestionável importância política dessas mensagens, o artigo de CATHERYN SECKLER-HUDSON *oferece a mais exuberante, edudita e oportuna explicação.*

INTRODUÇÃO

O PROPÓSITO dêste artigo é mostrar a evolução da teoria orçamentária e da doutrina governamental, nos Estados Unidos, conforme se tem refletido nas mensagens orçamentárias anuais do Presidente ao Congresso, a partir da aprovação da Lei de Orçamento e Contabilidade, de 10 de junho de 1921. As mensagens orçamentárias são exposições do Chefe do Executivo transmitindo a sua proposta orçamentária ao Congresso dos Estados Unidos. Contêm uma explicação da estimativa presidencial das receitas e despesas públicas para o ano fiscal vindouro, que começa seis meses depois da data da mensagem orçamentária. As primeiras mensagens orçamentárias, em forma e conteúdo, eram um pouco mais do que pedidos formais para verbas, a fim de cobrir a despesa estimada, ou pedidos ao Congresso para legislar, autorizando o levantamento da renda necessária por meio de tributação ou empréstimo. Mensagens orçamentárias posteriores, principalmente as do Presidente Franklin Roosevelt, passaram, porém, a adquirir a natureza de expressivos relatórios à Nação, onde eram expostos políticas e pla-

nos governamentais condizentes com a sua economia e os seus problemas sociais. Recentemente, as mensagens orçamentárias se transformaram em mais do que uma expressão do estado econômico nacional. Refletem, também, um julgamento antecipado de futuros problemas nacionais e internacionais. Contêm, outrossim, a orientação dos respectivos presidentes com referência às funções governamentais, à política fiscal do país e às responsabilidades internacionais.

A evolução do significado das mensagens orçamentárias origina-se, em parte, da natureza mutável do documento orçamentário. Os primeiros orçamentos eram um pouco mais do que documentos estatísticos de estimativas de despesas propostas para o próximo ano fiscal. Apesar das determinações da Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921, eram feitas, apenas ,referências incidentais à parte da receita no orçamento proposto.

Em geral, os assuntos relativos à receita ficavam aos cuidados do Congresso e dentro do mesmo eram tratados separadamente, e sem muita relação com a proposta da despesa. Infelizmente, ainda hoje essa situação permanece parcialmente verdadeira. Há, contudo, uma nítida tendência em reconhecer a fraqueza de um sistema em que o orçamento nacional, em ambas as fases, da elaboração e da discussão, não constitui um plano correlacionado de receita e de despesa. Êste perigo é tanto mais visível, quando examinado em relação ao panorama econômico da Nação, desde a instituição do sistema orçamentário nacional. A primeira mensagem orçamentária (datada de 5 de dezembro de 1921) recomendou um programa total de despesa de 35 bilhões de dólares (incluindo a amortização da dívida pública) para o ano fiscal de 1923. A receita total foi estimada em 3,3 bilhões de dólares. Comparem-se estas estimativas com as da mensagem do Presidente Roosevelt (10 de janeiro de 1944) para o ano fiscal de 1945, na qual êle recomendou uma despesa total de 99,8 bilhões de dólares (excluindo a amortização da dívida e devolução de fundos de terceiros). O deficit orçamentário previsto, era de 128 milhões de dólares, em 1923, e de 59 bilhões para 1945. As despesas orçamentárias estimadas aumentaram, assim, trinta vêzes dentro de um período de 23 anos.

Nesse mesmo espaço de tempo, a renda nacional caiu de 53 bilhões em 1921 para 40 bilhões em 1932, para atingir ao histórico total de 161 bilhões em 1945. A dívida pública permaneceu em cêrca de 30 bilhões durante o decênio terminado em 1930, atingiu ao total de 53 bilhões em 1940, e daí saltou para 201 bilhões de dólares em 1944.

As mensagens orçamentárias foram escritas com base nos seguintes acontecimentos: a breve inflação do após-guerra do início do segundo decênio dêste século, a derrocada repentina, a crescente alta que culminou com a falsa prosperidade de 1928 e 1929, a bancarrota, a prolongada depressão nos primeiros anos do decênio de 1930, a lenta reconversão até 1937, a queda de 1938 e, depois, a alta repentina devida às transações decorrentes da guerra de 1939 até Pearl Harbour (7 de dezembro de 1941), e, finalmente, o aumento espetacular de todos os índices de atividade econômica decorrente da nossa mobilização para a guerra. Que revelam, pois, essas mensagens orçamentárias? Refletem uma teoria de govêrno em mutação? Tornam clara a função do govêrno numa democracia, indicam ou predizem uma política fiscal da nação? Revelam uma filosofia orçamentária? Projetam um plano econômico e social? Ou refletem um estado de confusão e controvérsias?

I. HARDING E COOLIDGE: O ORÇAMENTO NA INFÂNCIA

Ao analisar as mensagens orçamentárias, fica-se impressionado com a revelação de que, de 1921 até a administração Roosevelt, os princípios da boa teoria orçamentária e governamental eram:

1) economia governamental e eficiência;
2) limitação e contrôle das atividades governamentais; e
3) equilíbrio entre as despesas governamentais e as receitas ordinárias.

A primeira mensagem orçamentária do Presidente Harding (5 de dezembro de 1921) é uma ilustração dessa atitude. Disse o Presidente:

> "Com a continuada pressão no sentido de economia em todos os Ministérios... deve ser atingido o equilíbrio do total das receitas e despesas para os anos fiscais de 1922 e 1923".

Na sua mensagem seguinte, o Presidente Harding de novo se referiu ao prevalecente ideal clássico de economia nacional, de govêrno de não-interferência na vida econômica e de orçamento equilibrado. Encorajou aquêles que se opuseram à drenagem de fundos das emprêsas particulares

para as despesas públicas. Nesta mensagem (4 de dezembro de 1922), fêz as seguintes observações:

> "Haverá possibilidade de conseguir-se uma considerável redução nas despesas governamentais em um futuro próximo? Essa pergunta, sem dúvida, preocupa muita gente. O pêso da tributação causada pela guerra mundial recai sensìvelmente sôbre nós, e tem sido o mais sincero desejo do Govêrno reduzir êsse pêso ao mínimo compatível com o próprio funcionamento dos serviços federais. Temos visto, contudo, que, aproximadamente, dois têrços dos impostos arrecadados são utilizados no pagamento de certas despesas fixas, sôbre as quais só pode ser exercido pequeno ou nenhum contrôle administrativo. Os juros e o principal da dívida pública devem ser pagos..
>
> "Depois de deduzir êsses itens restará, como foi demonstrado, sòmente cêrca de um bilhão de dólares, do qual devem ser pagas as despesas ordinárias do Govêrno. É contra êsse grupo de despesas que o Govêrno dirigiu a sua política de economia. Até então, em nossa história financeira, nunca houve, por parte do Executivo e do Congresso, tão severo exame de cada item de despesa para manutenção do Govêrno. Não sòmente os Ministérios organizaram repartições para contrôle das estimativas e execução das despesas, como também o Executivo fêz pressão, no sentido de efetuar economias nas operações ordinárias de govêrno".

O pêso da tributação, a que se referiu o Presidente Harding, produziu, sem dúvida, uma brusca alteração na responsabilidade do povo americano. Referiu-se aos impostos relativamente altos da primeira guerra mundial, os quais parecem extremamente baixos. quando comparados com os atuais.

Històricamente, os Estados Unidos têm sido um dos países mais libertos de impostos ("tax free"). Esforços esporádicos para criar o impôsto de renda não tiveram sucesso, até que uma emenda constitucional, em 1913, autorizou um impôsto de 1 % sôbre a renda superior a três mil dólares. A taxa do impôsto de renda sôbre as pessoas jurídicas era também a mesma. Os dividendos eram isentos do impôsto individual.

Essa política continuou através da primeira grande guerra, embora a taxa do impôsto de renda individual e das pessôas jurídicas fôsse elevada a 12 % nesse período. Durante os primeiros anos após 1920, a taxa do impôsto sôbre as pessoas jurídicas foi elevada, enquanto que a do impôsto de renda individual foi reduzida. Em 1936, quando os dividendos foram considerados sujeitos ao impôsto de renda individual, a relação entre o impôsto das pessoas jurídicas e o impôsto individual foi quebrada.

Mesmo antes da segunda guerra mundial, a tendência da tributação federal foi sempre baseada sensìvelmente em impostos sôbre transações, porém, os impostos sôbre a renda líquida eram relativamente baixos, e, principalmente, a incidência tributária era restrita. Até 1939, o impôsto direto federal era arrecadado de apenas quatro milhões de contribuintes, embora o impôsto progressivo fôsse sensìvelmente alto. Com a nossa entrada na segunda guerra mundial, tôdas as taxas dos impostos foram abruptamente elevadas, e consideràvelmente ampliadas as bases de incidência do impôsto.

A par de sua preocupação por impostos pouco elevados, a Mensagem de 1922 do Presidente Harding é também interessante porque revela uma teoria conservadora do orçamento executivo e, simultâneamente, de um mais amplo e mais progressivo conceito público de govêrno. A reconciliação dessas duas teorias constitui hoje um problema agudo na esfera das despesas governamentais. O Presidente Harding, falando de "atividades estranhas" do Govêrno, as quais "provêm de leis sancionadas de acôrdo com a exigência popular", disse:

> "Há, contudo, um outro campo de operações governamentais — um campo que ràpidamente se amplia nas despesas do govêrno — o qual deve ser discutido com proveito para todos nós. Refiro-me às despesas que têm sido feitas com dotações para auxílio federal a pesquisas, melhoramentos e desenvolvimentos, as quais, embora não tenham relação direta com as operações dos negócios governamentais, cresceram e tornaram-se uma parte relevante de suas atividades. Não é fácil, entretanto, banir de nossas mentes o fato de que consideráveis somas das verbas concedidas ao Govêrno são despendidas com coisas que não pertencem às funções ou operações normais. Uma pergunta deve ser feita — até onde o govêrno deve participar nessas atividades estranhas? Sou franco em dizer que uma resposta à pergunta — se podemos ou não aspirar, no futuro, a uma redução material nas despesas do Govêrno — depende, em grande parte, de haver ou não uma redução ou expansão dessas atividades, as quais aumentaram sensìvelmente as ordens de pagamento contra o Tesouro dos Estados Unidos. Essas atividades estranhas surgiram de leis sancionadas de acôrdo com a exigência popular, e aproveito a oportunidade para referir-me a elas

com o propósito de mostrar que a tributação que necessàriamente acarreta o fornecimento de fundos para tais atividades, é um incidente necessário à satisfação daquela exigência".

O Presidente Coolidge continuou exemplificando a teoria da restrição das atividades governamentais, e o desejo de aliviar o povo do pêso da tributação.

Na sua primeira Mensagem ao Congresso (datada de 3 de dezembro de 1923), aderiu às teorias que afirmam que a nossa teoria orçamentária se originou da doutrina do "laissez faire", de não-interferência do govêrno na vida econômica da Nação. No trecho transcrito a seguir, o Presidente Coolidge expressou a crença de que o propósito do "programa fiscal" era a redução dos impostos:

> "O povo americano deu uma demonstração real e magnífica de paciência e patriotismo, durante os anos em que teve de suportar êsse encargo. Em menos de sete anos, para resumirmos o assunto, tivemos de gastar quarenta bilhões, dos quais 18 bilhões provieram da receita ordinária ou, aproximadamente, quase metade da soma. Certamente a Nação, que pacientemente tem persistido em suportar o enorme pêso das despesas governamentais, tem direito, o mais breve possível, ao maior alívio no pêso da tributação que possa ser concedido. Estou convencido de que chegou a hora de se conceder êsse alívio através de uma redução substancial da tributação, e está baseado neste propósito o programa fiscal que é cristalizado nas estimativas orçamentárias ora transmitidas ao Congresso...
>
> Estamos todos familiarizados com o fato de que a maior parte do pêso da tributação não provém da exação federal e sim dos custos governamentais dos Estados e Municipalidades... É, portanto, altamente conveniente que um exemplo de determinada e insistente economia deva ser instituído pelo Govêrno Federal com o objetivo de influenciar todo e qualquer órgão que possua competência para arrecadar impostos. Eu estou firmemente persuadido de que, se o Govêrno Nacional reduzir suas despesas e seus impostos durante a execução do programa ora apresentado, isto produzirá um efeito altamente salutar, pois induzirá maiores economias em todos os outros setores de tributação pública".

Nessa mesma Mensagem, Coolidge fêz um expressivo apêlo em prol da redução dos impostos, usando as seguintes palavras:

> "Não sei de outra coisa que possa dar ao povo desta nação maior certeza de que estamos firmemente dedicados a uma campanha de economia nas despesas públicas, do que uma redução dos nossos impostos. Êste orçamento exclui da esfera dos debates todo e qualquer plano que envolva despesas extravagantes, ou aumento das atividades governamentais que não sejam estritamente necessárias à execução eficiente das funções específicas do Govêrno..."

As Mensagens para os anos fiscais de 1926 e 1927 levantaram bem alto a flâmula da "Campanha da Economia", insistindo, uma vez mais, na afirmação de que uma sadia política governamental exige uma limitação das despesas públicas ao essencial e, conseqüentemente, estabelecendo o conceito de que as necessidades sociais poderiam ser mais bem atendidas pela iniciativa privada. O Presidente Coolidge disse (1.º de dezembro de 1924):

> "Estamos, agora, no quarto ano da nossa campanha em prol da redução do custo do Govêrno. Nosso objetivo é reduzir o pêso da tributação. Quanto a isto, temos sido bem sucedidos. Estamos reduzindo, ràpidamente, os nossos gastos a um mínimo compatível com a eficiência do serviço. Temos diante de nós um "superavit" previsto de 67 milhões de dólares para o corrente ano fiscal e de 373 milhões para o próximo ano fiscal. Devemos atacar novos projetos que acarretem despesas que impedirão a acumulação dêsses "superavits" previstos, ou devemos continuar em nossa campanha da economia? Eu sou pela economia. Se continuarmos na campanha da economia, o caminho para posterior redução de impostos será facilitado. Essa redução não pode ser efetuada imediatamente. Antes que a mesma possa ser efetuada, deveríamos saber definitivamente qual seria a arrecadação de acôrdo com os impostos atuais. No entanto, o conhecimento da receita prevista não nos trará nenhum proveito se iniciarmos um novo e considerável programa de despesa".

Um novo tópico apareceu na mensagem orçamentária para o ano fiscal de 1927 (datada de 7 de dezembro de 1925). O Presidente Coolidge avisou que os gastos de funcionamento do govêrno não podiam ser reduzidos ainda mais. Referindo-se à proposta de redução de impostos, que tinha sido preparada pelo "Ways and Means Committee" da Câmara dos Deputados, êle disse:

> "Os frutos de nossos trabalhos estão refletidos na vindoura proposta de redução de impostos. Ela representa o resultado, em benefício do povo, dos esforços de seus funcionários e deputados. A organização dessa proposta não foi conseqüência de pressão política partidária.

"Isto leva-nos às estimativas das dotações contidas neste orçamento. Estas estimativas refletem a contínua pressão para economia nas despesas federais. Acercâmo-nos do tempo em que as legítimas atividades governamentais não podem ser desenvolvidas com menores despesas do que aquelas ora solicitadas. Os custos de funcionamento das atividades legítimas do Govêrno foram reduzidos quase que ao mínimo. A expansão normal dos negócios do govêrno acompanhando os passos de uma nação que se desenvolve, acarretará novas despesas de ano para ano. O esfôrço pela economia, contudo, deve continuar..."

Em sua Mensagem de um ano mais tarde (datada de 6 de dezembro de 1926), o Presidente Coolidge alertava o Congresso contra a redução permanente das taxas dos impostos ou abolição de algum outro impôsto:

"Cada uma das três reduções nos impostos que foram votadas pelo Congresso, a partir do ano fiscal de 1921, foi baseada na confiança em nossas condições financeiras. Tal segurança não pode ser dada hoje como uma garantia para futura redução permanente dos impostos".

É possível que o auge da campanha pela economia, por um orçamento equilibrado e pela persistente exigência para que o govêrno não favoreça o desbaratamento do dinheiro público, tivesse sido atingido quando o Presidente Coolidge apresentou seu orçamento para o ano fiscal de 1929. Nesta Mensagem (5 de dezembro de 1927), êle louvou a "estabilidade financeira" do Govêrno, a qual atribuiu à "direção científica de nossos negócios". Propôs despesas de 3,3 bilhões de dólares e estimou um excesso de receita sôbre as despesas de mais de 252 milhões de dólares.

Na sua última mensagem orçamentária (3 de dezembro de 1928), disse o Presidente Coolidge:

"Estamos irrevogàvelmente empenhados em uma política de equilíbrio orçamentário e isto implica em afirmar que, se houver revisão nas nossas leis fiscais, esta será efetuada com o objetivo de redução".

Nestas palavras cheias de colorido, êle solicitou a mais absoluta vigilância sôbre as despesas públicas em uma época em que o país se encontrava em franca prosperidade:

"Nosso formidável Tesouro não é uma fonte sem fundo, que se abastece automàticamente de recursos fiscais, e o seu fluxo deve ser contìnuamente vigiado e cuidadosa e sàbiamente dirigido para os canais próprios".

A renda nacional para o ano de 1929 subiu ao total, jamais alcançado, de 83,3 bilhões de dólares. Diminuiu o desemprêgo e as cotações nos mercados de títulos atingiram a alturas impressionantes. Então, veio a quebra, com o colapso do mercado de títulos em 4 de setembro de 1929. Do auge da prosperidade o país mergulhou na fase de negócios que o levou à tremenda depressão de 1930.

II. HOOVER — O ORÇAMENTO NA ADOLESCÊNCIA

As duas primeiras Mensagens Orçamentárias do Presidente Hoover davam o grito inicial de batalha, para realização dos seguintes objetivos:

1) equilíbrio orçamentário:
2) redução nas despesas governamentais; e
3) continuação da política do "laissez faire".

Na sua primeira Mensagem (2 de dezembro de 1929), o Presidente Hoover disse:

"Estamos sàbiamente empenhados em uma política que assegura uma futura redução gradativa da dívida pública... As despesas estimadas para êste e o próximo ano estão em relação às receitas previstas. Com a recomendada redução dos impostos, a margem entre as duas será sensìvelmente diminuída, porém, não sabemos hoje precisamente em que extensão. Esta situação vem encarecer a necessidade de um cuidadoso exame na proposta de qualquer atividade extra que envolva um aumento substancial nas despesas, a fim de não pôr em perigo o equilíbrio orçamentário ou a continuação dos benefícios provenientes da redução dos impostos..."

Mas os tempos mudaram ràpidamente. A produção diminuiu e o desemprêgo aumentou consideràvelmente. Era óbvio que o Govêrno seria forçado, pela pressão pública, a adotar medidas que aliviassem a situação. Apesar da situação alarmante, os esforços da administração Hoover foram grandemente contraditórios, embora, ainda, limitando a ação do Govêrno. O impôsto de renda foi mais uma vez reduzido e a Tarifa foi revista para alcançar o mais alto grau em sua história. Foi inaugurado um programa de auto-suficiência de serviços públicos e o Sistema de Reserva Federal promoveu empréstimos por meio de uma política de redução das taxas de redesconto e a compra de títulos do govêrno.

Durante a sua gestão, o Presidente Hoover agiu, cautelosamente, tendo sempre em vista a possibi-

lidade de equilibrar o orçamento dentro de um ou dois anos. O Presidente Roosevelt, ao contrário, esqueceu as precauções e pensou, principalmente, em têrmos do objetivo imediato de trazer de volta a prosperidade do país, sem olhar o custo para as futuras gerações.

O Presidente Hoover advertiu, em dezembro de 1930, que o aumento do desemprêgo seria apresentado por certos grupos como justificativa de novas aventuras no campo das despesas governamentais. Mas ,declarou êle, "nenhum exame razoável da perspectiva pode assegurar que tais argumentos possam ser usados em relação às despesas do orçamento de 1932".

A marcha dos acontecimentos, no entanto, forçou o Presidente Hoover a fazer novas considerações, na sua Mensagem Orçamentária de 7 de dezembro de 1931. Disse êle :

> "Estamos enfrentando uma situação onde por certo tempo as rendas ordinárias do govêrno, segundo as leis atuais, estão aquém das somas exigidas para fazer face a despesas absolutamente necessárias".

Advertiu êle que nem "a confiança pública, nem a estabilidade do Govêrno Federal" poderiam ser mantidas "sem se lançar mão do aumento temporário de alguns impostos". Mais tarde, o Presidente declarou ser impossível impor um nível de tributação capaz de equilibrar o orçamento para o ano fiscal corrente. Disse o seguinte :

> "Devemos nos esforçar pelo aumento dos impostos e restringir ao máximo as despesas, a fim de equilibrar o orçamento para o próximo ano fiscal, exceto no que diz respeito às somas necessárias às amortizações, previstas em lei, da dívida pública. Deveríamos assegurar seu equilíbrio, incluindo essas amortizações para o anc fiscal seguinte".

O Presidente apresentou "um programa definido" para manter a "integridade financeira do Govêrno Federal".

Em relação a êste programa, voltemos à sua Mensagem, datada de 7 de dezembro de 1931 :

> "O bem-estar do país exige que a integridade do Govêrno Federal seja mantida. Isto constitui fator primordial na reconstrução de uma sólida prosperidade nacional. Êste orçamento, que recomenda redução nas despesas e aumento das rendas, apresenta um programa definido quanto aos seus objetivos, envolvendo os três seguintes itens : primeiro : uma redução substancial no deficit previsto para o corrente ano fiscal ; segundo : uma relação entre as receitas e despesas estimadas para o ano fiscal de 1933, que evitará um futuro aumento nos débitos públicos durante aquêle ano ; e terceiro : um equilíbrio orçamentário para 1934.
>
> "Para continuar êste programa, é importante acentuar o fato de que estamos atravessando um período em que as finanças federais não permitem a aceitação de nenhuma obrigação que resulte em aumento de despesa, a ser satisfeito com a receita ordinária".

Na sua última Mensagem Orçamentária (datada de 5 de dezembro de 1932) e entregue depois da eleição de seu sucessor, o Presidente Hoover fez um apêlo final ao Congresso, no sentido de que o mesmo não votasse despesas adicionais que sobrecarregassem o Tesouro Público. Acreditava que uma política fiscal e uma política orçamentária sadias jamais seriam desastrosas em face do programa das despesas. Ao que parece, não apreendeu a significação das tendências econômicas da Nação ou do colapso de seu sistema econômico de 1929.

Nessa mesma Mensagem (5 de dezembro de 1932) o Presidente Hoover recomendou um corte na estimativa original de 4.403.178.032 para 4.218.808.344 dólares. Êste é o único exemplo, na história do Orçamento, em que um Chefe Executivo solicitou uma redução de suas próprias estimativas orçamentárias. A Mensagem continha a seguinte advertência :

> "Não obstante a grande redução das despesas estimadas para o corrente ano fiscal, inferiores àquelas do ano fiscal de 1932, e o previsto aumento das rendas, durante êste ano, em virtude das leis de impostos votadas na última sessão do Congresso, é previsto um grande "deficit" para o corrente ano fiscal com o conseqüente aumento da dívida pública.
>
> "Tal situação não pode continuar sem acarretar um desastre para as finanças federais. As recomendações aqui apresentadas ao Congresso, com o objetivo de futuras reduções drásticas nas despesas e aumento nas rendas, servirão para prevenir, mais tarde, um aumento na dívida pública, durante o ano fiscal de 1934, caso o Congresso se abstenha de gravar o Tesouro Federal com ônus adicionais.
>
> "Não será demasiado dizer que todos os esforços devem ser feitos no sentido de limitar as despesas e evitar compromissos adicionais, visando não sòmente o interêsse do contribuinte, já tão pesadamente sobrecarregado, mas, também, o interêsse de tôda a integridade das finanças do Govêrno Federal".

Mas ,havia passado a época da economia nas despesas governamentais, do govêrno de não-interferência na vida econômica da nação e do equilíbrio orçamentário. Em 1932, a renda nacional desceu à cifra inacreditável de 40 bilhões de dólares — menos da metade do máximo alcançado em 1929. Em julho de 1932, as ações tinham caído de 83 % em relação à sua cotação máxima de 1929. e o índice dos preços por atacado das utilidades desceu de 100,7, em setembro de 1929. para 63,2 em março de 1933, e o desemprêgo subira de um milhão em 1929 para 14 milhões em 1933. Durante os dois primeiros meses de 1933, deflagrou o pânico bancário, e, em 4 de março, os bancos da nação se encontravam fechados.

A indústria e o comércio paralisaram as suas atividades, e o povo, chocado pela confusão, clamava pela ajuda do govêrno naquela crise jamais vista no país. E o Presidente Roosevelt no seu discurso inaugural disse: "Sòmente o tolo otimista pode negar as sombrias realidades do momento". Assim, uma nova era se iniciava.

III. ROOSEVELT — O ORÇAMENTO NA MOCIDADE

1. Os primeiros anos

Nos primeiros momentos da Administração Roosevelt, iniciada em 1933, a Nação estabeleceu uma teoria tradicionalmente negativa de govêrno e de orçamento público. O Orçamento era olhado, essencialmente, como um instrumento de economia e um meio de controlar a expansão das funções governamentais. O Orçamento, certamente, não era, então, considerado um instrumento para planejar a política fiscal da Nação ou tôda a sua economia.

Como revelaram as Mensagens Orçamentárias presidenciais nos períodos anteriores a 1933, o conceito de orçamento e do papel do govêrno abrangia os seguintes pontos:

1) Os sãos princípios das finanças governamentais clamavam por uma severa restrição nas despesas públicas, no tocante às operações tradicionais do Govêrno.
2) A economia privada deveria sofrer o mínimo de perturbações. As necessidades sociais seriam atendidas mais satisfatòriamente, se as emprêsas particulares fôssem garantidas contra a influência prejudicial do Govêrno. Não haveria indicação em nenhuma das Mensagens sôbre se as flutuações nos ciclos de negócios poderiam ou deveriam ser compensadas pelo orçamento, ou se era uma função pública normal controlar ou reduzir ao mínimo determinados problemas, tais como desemprêgo, inflação, etc.
3) Os impostos deveriam ser mantidos nos limites mínimos compatíveis com o equilíbrio orçamentário. Na realidade, "impostos baixos" e "equilíbrio orçamentário" constituiam assuntos sôbre os quais, estávamos "irremediàvelmente comprometidos".

Franklin Delano Roosevelt, na sua primeira Mensagem Orçamentária, datada de 3 de janeiro de 1934, continuava a refletir a teoria tradicional. O Presidente repetia a promessa de equilibrar o orçamento, mas declarava também que as necessidades dos problemas que se apresentavam, oriundos de depressão, "acarretaram ao govêrno despesas superiores à renda governamental". Como meio de contornar a sua apreensão, declarou que "devemos traçar um plano, a fim de se conseguir, definitivamente, um orçamento equilibrado para o terceiro ano de recuperação e, daí por diante, continuar com a política de reduzir o débito nacional."

Na mesma Mensagem, o Presidente justificou o excesso das despesas sôbre a receita (cêrca de sete bilhões de dólares) com as seguintes palavras:

> "Os resultados das despesas já estão traduzidos de forma concreta, em melhores preços para produtos agrícolas, na atividade comercial renovada, no aumento de empregos, na reiniciada e restaurada confiança nos bancos, e no auxílio bem orientado".

O Presidente acentuou o caráter de emergência de novas despesas, ao mesmo tempo que continuou a solicitar um equilíbrio orçamentário. Realmente, nesta Mensagem, declarou que, em exceção da amortização da dívida, as estimativas orçamentárias apresentadas para o ano fiscal de 1935 "mostrariam um pequeno superavit", mas "que êste superavit" não incluiria nenhuma despesa adicional para fins extraordinários de recuperação". Òbviamente, o "orçamento equilibrado" não era completo e a existência do chamado "orçamento extraordinário" foi pùblicamente criticada.

Na Mensagem de 3 de janeiro de 1935, vemos uma interessante tentativa por parte do Presidente Roosevelt no sentido de reconciliar a noção popular de orçamento equilibrado, dívida reduzida e crédito público, com a sua crescente convicção de que o Govêrno deve tornar mais positivas suas funções de auxílio na adversidade econômica e social. Depois de uma minuciosa revista das melhorias verificadas na situação econômica, declarou:

> "Na Mensagem Orçamentária do ano passado, eu disse, falando do ano fiscal de 1936, que devíamos planejar ,para conseguir um orçamento definidamente equilibrado para o terceiro ano de recuperação e, daí, procurar uma redução contínua do débito nacional.
>
> "Apesar do muito que se conseguiu para o objetivo de recuperação, desde que aquela declaração foi feita, o desemprêgo ainda é grande. As unidades estaduais e locais fornecem agora uma cota de auxílio proporcionalmente inferior à concedida há um ano atrás e o govêrno é, portanto, obrigado a prestar ajuda nesta obra de grande utilidade.
>
> "Por esta razão, é evidente o motivo por que ainda não alcançamos uma situação capaz de proporcionar um completo equilíbrio do orçamento. Estou, entretanto, submetendo ao Congresso um Orçamento para o ano fiscal de 1936, que seria equilibrado se fôssem excluídas as despesas com o desemprêgo."

O Presidente declarou que, "com a única exceção dêste item" (despesas de auxílio), o país podia ter certeza de que "tôdas as despesas correntes, de qualquer natureza, serão completamente cobertas pelas nossas estimativas de receitas ordinárias".

Nessa ocasião, o Govêrno tinha, com referência ao setor de auxílios, assumido compromissos consideráveis. O Presidente Roosevelt estava convencido de que o Govêrno não podia mais se satisfazer com uma política financeira negativa ou mesmo passiva, enquanto esperava que o país voltasse à normalidade. Êle dirigira com segurança, através do Congresso, medidas de auxílio e recuperação, auxílios aos desamparados e desempregados, estendera a ajuda financeira e o crédito às instituições econômicas, encorajara as construções de casas e estimulara o poder de compra e o emprêgo, através da Administração de Recuperação Nacional (*National Recovery Administration*). Grandes dotações foram conseguidas para programas de obras públicas e pagamentos de benefícios à agricultura. Portanto, enquanto se procurava acentuar pùblicamente o caráter de emergência das novas despesas e assegurar a promessa de um equilíbrio orçamentário, o Presidente aceitou uma nova concepção do papel do orçamento, como sendo um instrumento capaz de planejamento e direção. Aceitou a transição da função governamental da concepção do "laissez-faire" para aquela capaz de estabilizar a economia privada e auxiliar uma rápida recuperação econômica através de fortes e positivos programas financeiros. A tradição de uma nação cedia terreno, em face das necessidades econômicas de seu povo.

Nessa época, o Presidente Roosevelt apresentou a sua Mensagem Orçamentária de 3 de janeiro de 1936 e justificou o gasto de grandes somas de dinheiro, obtidas mediante empréstimo, como sendo inversões de capital capazes de promover a recuperação econômica do país. Êle podia ufanar-se da impressionante organização do conjunto das repartições públicas recentemente criadas. As medidas de auxílio social, como estavam sendo administradas por seu Govêrno, constituíam um corajoso e revolucionário afastamento da política do passado. O "direito ao trabalho" tornou-se uma diretriz governamental. O Govêrno conseguiu trabalho através do "Civilian Conservation Corps", da "Public Works Administration" e da "Works Progress Administration". Segundo estimativa, no princípio de 1930 cêrca de 4.000.000 de pessoas dependiam, para sua subsistência, de empregos criados pelo Govêrno. Nesse mesmo período, fazendeiros que estavam sobrecarregados de dívidas em virtude da desastrosa queda nos preços dos produtos agrícolas, ao passo que o valor do equipamento agrário permanecia relativamente alto, foram auxiliados pela "Agricultural Adjustment Administration", e pela "Federal Farm Mortgage Corporation". Em 1935, o "Social Security Act" foi assinado. Através desta Lei, o Govêrno estabeleceu um sistema de pensão à velhice e os Estados foram estimulados e auxiliados no sentido de prover seguro contra o desemprêgo. O progresso do movimento trabalhista foi estimulado e, por meio da promulgação da Lei Wagner, em 1935, os direitos de organização e de contratos coletivos de trabalho foram reafirmados, o que produziu, conseqüentemente, enorme aumento no total de membros dos sindicatos. Em 1934, o "Securities and Exchange Act" foi assinado, o que veio regularizar as operações no mercado de Câm-

bio, evitando, dêsse modo, a especulação. O contrôle monetário se estendeu aos bancos e ficou centralizado no "Board of Governors of the Federal Reserve System".

Coletivamente, essas medidas representavam um desenvolvimento da consciência social e responsabilidade por parte do Govêrno. Uma após outras, elas alcançaram um grau de contrôle governamental, em relação à vida econômica da nação, jamais conhecido em tempo de paz. Na sua Mensagem Orçamentária o Presidente apresentou um quadro otimista dos resultados do seu programa fiscal dos dois anos anteriores, frisando a já melhorada situação econômica e a solidez do crédito do Govêrno.

O ano de 1936 foi o da eleição presidencial. Impostos reduzidos e um orçamento equilibrado eram, ainda, conceitos caros ao eleitorado. O Presidente declarou que não estava incluindo estimativas exatas para auxílio social, mas que sem êsse item — "o orçamento estaria equilibrado". Continuou :

> "O estado da recuperação nacional é tal que as receitas das atuais fontes de impostos, na base das taxas em vigor, parecem ser adequadas para financiar as operações ordinárias do Govêrno em 1937, incluindo o serviço da dívida pública; nenhum impôsto novo ou adicional será proposto".

Na sua primeira Mensagem Orçamentária do seu segundo mandato presidencial (5 de janeiro de 1937), o Presidente Roosevelt resumiu a sua política financeira dos quatro anos precedentes com as seguintes palavras :

> "Os programas inaugurados durante os últimos quatro anos, para combater a depressão e iniciar muitas reformas necessárias, obrigou-nos a despender grandes somas de dinheiro, mas os benefícios provenientes dessas despesas são inestimáveis. Cedo estaremos colhendo os benefícios dêstes programas e teremos, ao mesmo tempo, um orçamento equilibrado que também incluirá recursos para a redução da dívida pública".
>
> "Os planos fiscais do Govêrno Federal para êsses quatro anos foram elaborados com dois objetivos : primeiro, restaurar a vida econômica do país, melhorando as condições de emprêgo e o poder aquisitivo do povo, estimulando o uso mais equilibrado da nossa capacidade produtiva e aumentando a renda nacional e distribuindo-a sôbre uma base maior de propriedade; segundo, conseguir novos progressos de valor duradouro para o povo americano. Ambos os objetivos poderiam ser atingidos sob uma firme política financeira".

Referindo-se aos aspectos específicos do programa fiscal e a repercussão dêsse programa sôbre a economia nacional, o Presidente Roosevelt declarou :

> "Seguindo esta política, o povo americano está obtendo constantes benefícios. A proteção econômica à velhice e à incapacidade física está sendo assegurada através das operações do "Social Security Act". Foram aperfeiçoados os meios para o fazendeiro conseguir um bem-estar mais constante, pela promulgação de leis especialmente elaboradas para êsse fim. O proprietário foi beneficiado através do financiamento de hipotecas a taxas razoáveis de juros. Aos capitalistas que investem em títulos de crédito têm sido dadas maiores medidas de proteção pelo "Securities and Exchange Act". O mercado de ações foi restaurado e a indústria está em condições de atender suas amortizações a longo prazo sôbre uma base favorável. O direito ao trabalho está sendo substancialmente desenvolvido por meio das operações do "National Labor Relations Act".

Deve-se notar que nessa Mensagem o Presidente antecipou que, para 1939, seria possível ter "um completo equilíbrio orçamentário, com provisão suficiente para atender aos requisitos legais para redução da dívida". Mas seu "programa fiscal" não recomendava tributação adicional.

Na Mensagem Orçamentária datada de 3 de janeiro de 1938, o Presidente esboçou, com alguma minúcia, o processo formal da apresentação e elaboração do orçamento. Definiu êle, então, o orçamento nestas palavras :

> "As propostas orçamentárias são os planos fiscais da administração; e na forma adotada pelo Congresso durante o inverno e a primavera, torna-se pràticamente um programa fixado de despesas, o qual não pode ser modificado durante muitos meses, embora as condições econômicas alterem radicalmente a receita estimada".

Segundo êste conceito, o Presidente classificou as despesas públicas dentro de quatro categorias :

1) Despesas fixas, que não podem ser reduzidas pela ação do Executivo, incluindo serciço da dívida pública, pensões, aposentadorias etc.
2) Gastos diários normais com o funcionamento do Govêrno.
3) Pagamentos "para prestar auxílio à segurança econômica de um grande grupo de cidadãos em tôdas as partes do país, que,

por muitas razões, exigem, categòricamente, alguma forma de assistência por parte do Govêrno.

4) Inversões em obras públicas.

Observe-se como nesta classificação se evidencia o rompimento com a política do "laissez-faire". Mas, é notório o fato de que nessa mesma Mensagem se estimava em 38,5 bilhões de dólares o total da dívida pública em 31 de junho de 1939. O Govêrno financiou a quase totalidade do "deficit" do exercício por empréstimos tomados de bancos, companhias de seguros e firmas industriais, através da venda de seus bônus e títulos a curto prazo. Parte do "deficit", entretanto, foi financiado por meio do aumento das receitas provenientes dos impostos. Para o ano fiscal de 1937-38 a receita proveniente dos impostos montou a 5,7 bilhões de dólares, o máximo na história do país. Para 1938-39 as receitas oriundas dos impostos foram de 5,2 bilhões de dólares. Mas, ainda, não se havia proposto um programa tributário completo, capaz de atender aos problemas oriundos da sempre crescente dívida pública.

2. Aparecimento de um novo conceito de orçamento

A Mensagem Orçamentária de 3 de janeiro de 1939 foi um documento progressista. Convencionou-se a idéia de que a Administração tinha aceito o ponto de vista de que o equilíbrio orçamentário está sujeito ao volume da renda nacional. O Presidente apresentou diversos níveis de renda nacional e os totais de receita que seriam obtidos de cada um por meio do sistema tributário. O seguinte excerto, e todo o texto da Mensagem, indica que o Govêrno deveria interessar-se mais com a elevação de renda nacional a um total apropriado, do que com o equilíbrio orçamentário, porque, presumìvelmente, êste surgiria automàticamente do alto nível daquela. Vejamos o trecho da Mensagem :

> "Não podemos, por um simples ato legislativo, aumentar o nível da renda nacional, mas nossa experiência nos últimos anos tem amplamente demonstrado que, por meio de inteligente política fiscal e outros atos de govêrno, podemos fazer muito para estimulá-la".

O Presidente relatou que, durante os últimos nove exercícios fiscais, "um período que viu a renda nacional cair de um montante de 81 bilhões de dólares no ano civil de 1929 para cêrca de 40 bilhões de dólares em 1932 e subir de novo para cêrca de 70 bilhões de dólares em 1937", a receita federal, apesar do aumento dos impostos, jamais cobriu inteiramente as despesas. Portanto, êle aconselhou :

> "Precisamos levar a efeito um estudo contínuo: 1) das rendas necessárias ao prosseguimento das funções normais do Govêrno Federal, e 2) do papel que a política federal teria na estabilização da economia nacional.
>
> "O estudo inclui considerações sôbre : *a*) a praticabilidade da reclassificação das despesas em uma base funcional e métodos mais apropriados de financiar as diferentes classificações ; *b*) o problema da segurança social que inclui auxílio e respectivos custos ; c) a correlação entre a renda nacional e as receitas e despesas governamentais".

Estas são palavras de grande significação. Elas indicam um arrojado abandono da era "Hoover-Coolidge". Aqui está um apêlo para correlacionar as receitas com as despesas — elaborar um completo plano financeiro. Eis o reconhecimento positivo de que o *Govêrno tem um papel na estabilização da economia nacional* e da responsabilidade do Estado administrativo em estabelecer um mínimo social. Foi nesta Mensagem que o Presidente distinguiu, profundamente, as despesas "ordinárias" das "extraordinárias". Além do mais, êle apresentou uma nova forma de orçamento, porém, não muito pormenorizada, mas o suficiente para, pùblicamente, afirmar sua preferência por orçamentos paralelos destinados a atender a projetos públicos auto-suficientes. Consultemos a Mensagem

> "As despesas constantes de um orçamento podem ser divididas em duas grandes classes chamadas — *ordinária*, que inclui as despesas com as operações normais e a continuidade das funções governamentais, e *extraordinária*, que inclui aquelas despesas para fazer face a gastos governamentais que não sejam, ou de seu funcionamento, ou de caráter eventual".

A segunda classe de despesas, a extraordinária — afirmou o Presidente — "diz respeito mais particularmente às relações entre a política fiscal e o bem-estar econômico do país". Tais despesas referir-se-iam aos empréstimos governamentais, inversão de capitais e auxílio aos necessitados. Segundo o Presidente :

> "As despesas extraordinárias são de uma natureza tão flexível que permitem, ao contraí-las

ou expandí-las, uma compensação parcial para o aumento ou diminuição da renda nacional".

Nesta significativa Mensagem, o Presidente solicitou aprovação para incluir uma espécie de orçamento de inversões no documento orçamentário. Disse:

> "O público tem mostrado um crescente interêsse na adoção, por parte do Govêrno, de uma forma de orçamento que se assemelharia mais à prática seguida nos meios comerciais. Tem sido alvo de crítica a prática do Govêrno, de incluir em suas despesas orçamentárias as somas desembolsadas para empréstimos, ou para os projetos auto-suficientes ou para outras inversões extraordinárias de capital que aumentam a riqueza nacional".

O Presidente continuou a declarar que reconhecia o mérito de tais sugestões e por isso tinha sugerido ao Congresso, na sua Mensagem anterior, uma modificação no método de financiar os pedidos do "Commodity Credit Corporation" (*) E declarou:

> "Embora eu não seja defensor da idéia de que o Govêrno deva empregar tôdas as suas despesas em melhoramentos físicos, parece-me que as dotações para o custeio dos projetos públicos auto-suficientes deveriam ocupar uma categoria à parte nos documentos orçamentários. Nossos documentos financeiros, naturalmente, devem refletir, claramente, em classificações apropriadas, a soma que o Govêrno investe em melhoramentos físicos não auto-suficientes. Devemos levar em conta a necessidade de fazer estas e outras modificações, que permitam a apresentação ao Congresso e ao público de documentos mais precisos e inteligíveis das operações financeiras do Govêrno".

A Mensagem Orçamentária de 3 de janeiro de 1940 continha uma nova definição do Orçamento. O Presidente Roosevelt declarou ser o Orçamento "um documento que exprime, em têrmos de dinheiro, o que o Govêrno faz para o povo e o com que o povo contribui para o Govêrno". Mais especìficamente, reconhecendo a atitude do povo, com referência ao papel sempre em mutação do Govêrno em uma democracia, disse o Presidente:

> "Nestas cifras, estão espelhadas, durante o curso de alguns anos, as mudanças de atitude por parte do povo, em relação às crescentes necessidades, cuja satisfação êle espera de seu Govêrno. O nível relativamente baixo e constante das despesas durante a década iniciada em 1920, refletiu precisamente o papel relativamente insignificante desempenhado pelo Govêrno, durante aquêles anos. O sensível aumento na década passada é um reflexo do grau em que o país — em conseqüência de mutações econômicas, e de mudanças nas condições e atitudes internacionais — tem apelado para o Govêrno, no sentido de solucionar as necessidades sociais, reconhecidas pela coletividade. Em nenhum outro lugar, nossos processos democráticos foram tão fielmente retratados.

Tendo assim assinalado um papel positivo do Estado, o Presidente Roosevelt condenou a política fiscal do Govêrno anterior a 1933, como "excessivamente simples na teoria e extraordinàriamente desastrosa na prática". Disse êle:

> "Consistia em tentar conservar as despesas tão baixas quanto possível, em virtude da redução da renda nacional. A persistência nessa tentativa quase levou o povo e o nosso Govêrno à bancarrota".

Desde 1933, o Presidente adaptou nossa política fiscal às necessidades do povo, de um modo mais realista. Ousadamente, reconheceu o programa financeiro do Govêrno como um instrumento para controlar a economia nacional. Que contraste, com as Mensagens cautelosas do decênio de 1920, encontramos nestas palavras:

> "O uso deliberado dos fundos e créditos do Govêrno, com o propósito de incentivar o empreendimento particular — colocar o poder aquisitivo nas mãos daqueles que urgentemente dêle necessitavam e criar uma procura dos produtos manufaturados e agrícolas — teve um efeito profundo no Govêrno e nas rendas particulares. A renda nacional em quatro anos subiu de 69%, ou seja de 42 bilhões de dólares em 1933 para 72 bilhões de dólares em 1937, o maior aumento absoluto em qualquer quatriênio de nossa história, mesmo levando em conta o aumento durante a Grande Guerra. As receitas de impostos subiram de 2 bilhões de dólares, no ano fiscal de 1933, para cêrca de 5 bilhões de dólares no ano fiscal de 1937, principalmente porque o povo tinha mais renda com que podia pagar impostos. O povo pagou mais de 3 bilhões de dólares em impostos, mas tinha dez vêzes mais do que isto, ou seja 30 bilhões de dólares, para gastar com outras coisas. Esta declaração merece um cabeçalho nos jornais".

Proclamando ainda mais a efetividade de uma política fiscal relacionada com as necessidades econômicas, o Presidente Roosevelt explicou como o

(*) Uma agência do Govêrno, organizada com o propósito de estabilizar os preços e a produção agrícola.

Govêrno poderia manipular êsse importante instrumento no processo orçamentário, a fim de reduzir ao mínimo os extremos das flutuações do ciclo de negócios. Disse :

> "O sábio exercício de tal política fiscal impõe uma grave responsabilidade sôbre o Govêrno. O Govêrno deve ter prudência para usar o seu crédito, a fim de sustentar as atividades econômicas nos períodos de depressão, e a coragem de retê-lo e resgatar a dívida nos períodos de prosperidade econômica. Não esqueçamos de que a retenção dos créditos governamentais em períodos de necessidade, com o propósito de usufruir vantagens de natureza política, não é menos reprovável do que o seu esbanjamento em qualquer época".

Em contraste com as Mensagens Orçamentárias do decênio de 1920, o Presidente Roosevelt dedicou considerável atenção à parte relativa à receita orçamentária, — "O outro lado do Orçamento", como êle a chamava. Esta foi a primeira vez, na história do Orçamento, em que um plano fiscal foi apresentado ao Congresso e completamente aprovado, não só quanto à despesa, mas também quanto à receita. Ao recomendar que se promulgasse uma legislação específica para financiar as despesas de emergência com a defesa nacional, expressou o Presidente a esperança de que:

> "O Congresso seguirá o princípio aceito em boa tributação, de taxar de acôrdo com a capacidade de pagamento, e evitará impostos que diminuam o poder aquisitivo do consumidor".

Esta frase é significativa no sentido em que desencorajou o lançamento do impôsto geral sôbre vendas (*sales taxes*) ou o aumento nos impostos indiretos. Êsse foi o tipo de impôsto sèriamente proposto, quando a inflação ameaçou o país.

Mr. Roosevelt deve ter tido uma invulgar coragem política para, no ano de eleição presidencial, quando um terceiro mandato era previsto, anunciar sua política fiscal nestas palavras:

> "Eu proponho que no campo da política fiscal adotemos o seguinte curso: Devemos contar com um aumento natural nas receitas dos impostos e uma diminuição nas despesas de emergência; devemos compensar o aumento inevitável nas despesas para a defesa nacional, incluindo impostos especiais na receita, e ter esperança de conseguir em linhas gerais uma gradativa redução e não um rápido desaparecimento do "deficit".

E, acentuando a correlação entre o equilíbrio orçamentário, em longo prazo, e a obtenção de uma renda nacional suficientemente elevada, juntamente com o programa de ação positiva para satisfazer às necessidades sociais fundamentais, o Presidente acrescentou:

> "Na proposta orçamentária tentei interpretar os desejos de nosso povo. O povo quer fortificar a defesa nacional e está preparado para pagar mais impostos para êste fim. Deseja conseguir, se possível, uma diminuição total nas despesas. Gostaria de ver uma redução no deficit, mas não de tal magnitude que pusesse em perigo o programa de recuperação".

Concluindo esta Mensagem revolucionária, o Presidente introduziu um novo conceito do Executivo a respeito da dívida pública, que, por essa época, andava por cêrca de 42 bilhões.

Declarou que o montante absoluto da dívida pública não era tão significativo quanto o montante relativo e explicou as razões do seu aumento. Incluiu itens que poderiam ser considerados para compensar o débito, tais como a soma de ouro suficiente para o resgate da dívida, o capital das emprêsas pertencentes ao govêrno e outros "valores ativos construídos ou adquiridos pelo govêrno, que constituem uma real compensação para a dívida, embora jamais incluídos como tais". Disse também: "O crédito do Govêrno jamais foi tão alto", e explicou que o aumento do débito, era, de certo modo, devido ao auxílio federal a Estados e Municípios. O pêso da depressão sôbre as finanças dos governos estaduais e municipais tornou imperativo o auxílio por parte do Govêrno Federal, para restabelecer o crédito e diminuir a dívida acumulada. Ao todo, o Govêrno Federal despendeu 17 bilhões de dólares, entre junho de 1933 e junho de 1940, para auxílio local, auxílio ao trabalho e obras públicas locais.

Assim o Presidente tentou conceituar dívida pública, relacionando-a às despesas e receitas governamentais. Disse êle:

> "O débito, quer seja individual, de emprêsa ou governamental, não pode ser julgado isoladamente; deve ser considerado à luz dos ganhos, bens ativos e obrigações a pagar. Quando o aumento na dívida nacional é examinado em relação àquilo que foi realizado em conseqüência do aumento físico de valores ativos e do poder aquisitivo nacional e pelo fortalecimento do crédito e a moral da nação, não há motivo, com

> fundo econômico, para ansiedade, no que se relaciona com a dívida nacional ou o futuro do país. Se os nossos cidadãos se compenetrarem de que a capacidade possuída pela Nação, para produzir uma renda nacional, é cada vez maior, e agirem conseqüentemente, com tôda a fé e energia possíveis, êles estarão em condições de tornar viáveis orçamentos equilibrados, sem que haja necessidade de reduzir programas sociais fundamentais".

Na época em que esta Mensagem Orçamentária foi transmitida, a guerra na Europa foi declarada. Os Estados Unidos tinham começado a preparar a defesa nacional. Entretanto, a própria Mensagem Orçamentária não indicava o novo papel das despesas governamentais em face da situação. De um modo claro, nesta última Mensagem Orçamentária do tempo de paz, a administração Roosevelt tinha aceitado o deficit como um instrumento para efetivar a recuperação e a estabilização econômica. Da mesma forma, o Orçamento tinha sido aceito como um instrumento pelo qual a política fiscal do Govêrno podia ser correlacionada com a prevalecente economia privada, a fim de assegurar uma economia nacional totalmente coordenada.

O papel do Govêrno na democracia foi aceito como sendo o de definir as necessidades e objetivos sociais e traduzir tais objetivos em programas de ação. O Govêrno "negativo" abriu caminho para o Govêrno "positivo". O Estado administrativo foi aceito, de um modo geral, pelo público americano.

3. Os Orçamentos de Guerra

Quando o Presidente submeteu seu Orçamento ao Congresso, em 3 de janeiro de 1941, nós fazíamos parte de um "mundo em guerra". O Sr. Roosevelt havia se tornado o primeiro a ocupar a Presidência da Nação por três períodos. Seu prestígio político era alto. Em têrmos incisivos, sua curta Mensagem Orçamentária expôs os objetivos duais da Nação e o implmento necessário para alcançá-los. O Presidente disse:

> "Sendo portador do mandato do povo, o Govêrno viu-se a braços com um programa de defesa total de nossa democracia. Isto significa navios de guerra, navios mercantes, tanques, aviões e armas, que nos protejam da agressão; e empregos, saúde e segurança, para fortalecer os baluartes da democracia. Nosso problema, no ano vindouro, é combinar êstes dois objetivos, assim como proteger nossa democracia contra pressão externa e a fraqueza interna".

Definindo o significado de "defesa total", o Presidente continuou:

> "Defesa total tem um significado mais amplo do que armamentos. Significa uma capacidade industrial destinada a produzir todo o material para defesa, com a maior rapidez possível... Significa um sistema social e econômico funcionando sem atritos e entrosado para produzir, o mais breve possível, os melhores resultados. O orçamento de defesa, portanto, deve ir além das necessidades do Exército e da Marinha.
>
> "...Foi desafiada a capacidade das democracias em empregar seus recursos abundantes em mão de obra, técnica e fabricação. Nós enfrentamos êste desafio apoiados pela máxima utilização fabril, de mão de obra, e pela manutenção de serviços governamentais, segurança e auxílio social aos necessitados. Sòmente pela manutenção destas atividades pode nos ser assegurado o uso efetivo de recursos, os quais esperamos sejam concedidos pelo nosso sistema democrático e assim justificar as despesas necessárias para sua defesa".

Esta primeira Mensagem de Guerra solicitou autorização para um programa de despesas fiscais, para 1942, orçado em 17,5 bilhões de dólares. Para o mesmo período, o Presidente antecipou "a renda nacional de maior vulto da nação, em conjunto, e também as maiores receitas tributárias". Referindo-se às dotações e "autorizações" votadas para a defesa nacional desde junho de 1940 até a data de sua mensagem, mais as recomendações para créditos suplementares e "autorizações" para 1941 e as recomendações contidas no Orçamento de 1942, o Presidente declarou: "Nós temos um programa de 28 bilhões de dólares". "Esta é uma enorme soma", disse êle, "difícil de ser encarada em têrmos de trabalho ainda a ser feito". Se pudermos provar que somos capazes de organizar e executar um programa tão gigantesco de modo democrático, teremos dado uma contribuição positiva a um mundo em que a praticabilidade de um govêrno democrático está posta à prova".

Sessenta e dois por cento do total da despesa eram para a defesa nacional e o Presidente chamava a atenção para que: "Ninguém pode predizer o custo final de um programa que está ainda em desenvolvimento, pois não nos é possível determinar o futuro". A soma total do pro-

grama de defesa proposto, disse o Sr. Roosevelt, "deve estar associada à capacidade produtiva desta Nação, expandida ao máximo".

Em têrmos específicos, o Presidente relatou o programa de despesas proposto para a receita prevista. Êle previu um "deficit" de 9 bilhões de dólares para o ano fiscal de 1942, e aconselhou que uma parte substancial do programa total de defesa fôsse financiada por meio de empréstimos. "Tais empréstimos", disse êle, "não são tão arriscados, desde que sejam acompanhados por medidas tributárias que assegurem um suficiente rendimento fiscal no futuro".

Com referência à tributação, expôs a seguinte política:

> "Não existe concordância de opiniões a respeito de quanto um tão extraordinário programa de defesa deveria ser financiado sôbre uma base de pagamentos à vista, com recursos obtidos através de tributação (*pay-as-you-go*), e de quanto seria por meio de empréstimos. Só uma tributação restritiva e muito drástica, que corta rente o consumo, poderia financiar inteiramente a defesa sob uma base de "pay-as-you-go". Eu receio que tal tributação iria interferir no emprêgo completo de nossa capacidade produtiva. Podemos escolher entre medidas tributárias restritivas aplicadas à atual renda nacional e uma arrecadação de impostos mais alta, em conseqüência da renda nacional crescente sob menos taxas restritivas de tributação. Sugiro, portanto, uma política financeira dirigida no sentido de arrecadar impostos oriundos de um mais alto nível da renda nacional. Sou contrário a uma política tributária que restrinja o consumo geral, enquanto houver capacidade de trabalho disponível e possibilidade de empregar os desocupados".

Havendo reconhecido que era impossível, neste ponto, conceber um programa tributário tão extensivo, como o de resgatar todo o programa de emergência, o Presidente recomendou, enèrgicamente, que "deveriam ser tomadas imediatas providências no sentido de satisfazer uma percentagem maior de pagamentos destinados à defesa nacional, com as receitas ordinárias de impostos". Êle acrescentou:

> "As medidas tributárias adicionais deveriam ser baseadas no princípio da capacidade de pagar. Porque, sendo política estabelecida pelo Govêrno que nenhum cidadão deve tirar da defesa nacional qualquer lucro líquido irregular, eu não estou convencido de que sejam adequadas as leis existentes neste sentido.
>
> "Espero que sejam tomadas providências nesta sessão do Congresso.
>
> . . . . . .
>
> "Nós devemos encarar o fato de que a manutenção contínua de um Exército e Marinha que tornam cada vez maiores o juro de nossa dívida de defesa, necessitará de enormes gastos federais nos anos vindouros. Nosso sistema tributário deve estar pronto a satisfazer tais necessidades".

O Presidente expressou maior interêsse sôbre um futuro sistema tributário aperfeiçoado, do que sôbre a necessidade imediata de financiamento do programa de defesa. Êle insistia em uma perfeita investigação das possibilidades de uma reforma tributária generalizada, a qual êle não acreditava pudesse ser levada a cabo sem reajustar inteiramente as relações fiscais federais — estaduais — locais.

Ainda que o Presidente se abstivesse de fazer recomendações específicas sôbre o financiamento do programa proposto, esta Mensagem representa o pensamento mais progressista, do ponto de vista da receita, que jamais haja sido expresso nas Mensagens Orçamentárias.

Explicando sua teoria da crescente dívida pública, o Presidente afirmou que

> "o principal programa fiscal não é elevar a dívida e sim elevar os encargos da dívida em relação ao desenvolvimento de nossos recursos".

Até mesmo se êsses encargos aumentassem, êle percebia que raramente representariam um sério problema fiscal, enquanto pudesse ser mantido um alto nível da renda nacional. A mensagem concluía com uma nova definição de Orçamento, a qual reconhecia, claramente, ser êste qualquer coisa mais do que um registro ou um inventário. O Presidente oosevelt disse :

> "O Orçamento dos Estados Unidos representa nosso programa nacional. Êle é uma previsão de nosso plano de trabalho, uma antecipação do futuro. Êle traça o curso da Nação".

A 5 de janeiro de 1942, o Presidente Roosevelt, submetendo o Orçamento de 1943 ao Congresso, referiu-se ao Orçamento como "um instrumento de transformação de uma economia de paz em uma economia de guerra". No verdadeiro sentido, era "o Orçamento de uma nação em guerra num mundo em guerra". Sem entrar em minúcias sôbre as dotações de guerra, o Presidente

apresentou ponderações práticas do orçamento, nestas palavras:

> "Em têrmos práticos, o Orçamento aceita o desafio das potências do Eixo. Devemos prover os fundos para armar e equipar as nossas fôrças combatentes. Devemos prover os fundos para continuarmos o nosso papel de Arsenal da Democracia".

O Presidente explicou a utilização de uma política fiscal nacional como segue:

> "A política fiscal do último ano foi usada para acelerar o desenvolvimento econômico. Hoje ela é um instrumento de transformação da nossa economia de paz em economia de guerra. Esta transformação deve ser completada com o mínimo atrito e a máxima velocidade. As medidas fiscais, que delineio nesta Mensagem, são elementos essenciais no programa de guerra da Nação".

A Mensagem revelou que durante os 12 meses precedentes, as estimativas orçamentárias originais tinham sido acrescidas de 46 bilhões de dólares. O Presidente fêz um pedido inicial para uma dotação de guerra de 13,6 bilhões de dólares para o ano fiscal de 1943. Êle advertiu entretanto, que seriam feitos pedidos suplementares à medida que a nação se aproximasse da utilização máxima da sua capacidade produtiva. Em virtude da mudança da situação da guerra, não podiam ser feitos prognósticos dos custos definitivos. (Em janeiro seguinte, o Presidente informou que a despesa total de guerra, no ano anterior, atingira o montante de 77 bilhões de dólares). Incluindo no quadro do esfôrço de guerra as atividades de outras unidades do Govêrno, o Presidente reconheceu que, se o país tinha que executar uma política fiscal coerente, os programas dos Estados e Municípios deveriam estar coordenados com o programa do Govêrno Federal. Em referência à coordenação dos programas fiscais, êle declarou:

> "A política fiscal do Govêrno Federal, especialmente com respeito aos trabalhos públicos, está sendo reforçada pela dos governos estaduais e locais. Comissões executivas do Conselho de Governadores Estaduais e a Conferência dos Governadores têm emitido excelentes sugestões para harmonizar vários aspectos da política fiscal, local e estadual, com objetivos nacionais. Êstes governos estão reajustando muitos de seus serviços a fim de acelerar o programa de guerra".

Destemidamente, o Sr. Roosevelt recomendava medidas tributárias adicionais como a mais importante fonte de receita adicional. Reconhecendo o aumento das receitas dos dois anos anteriores, insistia êle:

> "Creio que 7 bilhões de dólares em impostos adicionais devem ser arrecadados durante o ano fiscal de 1943. Sob nova legislação proposta mais adiante, nesta Mensagem, os fundos para manutenção do seguro social aumentarão de 2 bilhões de dólares. Assim, novos meios de financiamento iriam perfazer um total de 9 bilhões de dólares no ano fiscal de 1943".

Mais especìficamente, o Presidente destacou vários aspectos do seu programa tributário. Encareceu a necessidade de continuar a vigorar o princípio dos impostos progressivos, por uma questão de eqüidade, e solicitou com insistência que o Congresso considerasse a conveniência de uma legislação tributária que assegurasse flexibilidade e tornasse possíveis rápidos ajustamentos nas épocas de arrecadação das receitas.

Suas sugestões mais importantes, contudo, foram no campo das medidas anti-inflacionistas. O Presidente salientou que um programa tributário bem equilibrado devia incluir medidas que combatessem a inflação, tais como impostos de renda arrecadados na fonte, impostos sôbre vencimentos (*pay-roll taxes*) e impostos de consumo. O Presidente julgava que qualquer impôsto era melhor do que uma alta descontrolada de preços, muito embora estivesse ainda convencido de que os impostos de consumo e de venda (*excises and sales taxes*) não ocupavam lugar no sistema tributário federal. Propôs, também, que fôssem elevadas as contribuições para seguros sociais, de velhice e de sobrevivência, pois as contribuições aumentadas resultariam em reservas de alguns bilhões de dólares para contingências de após-guerra, e o acúmulo de tais reservas absorveria o excesso de poder aquisitivo. Recomendava, outrossim, a distribuição racional de materiais para manufatores e industriais, e um racionamento selecionado ao nível do consumidor, como medida suplementar ao programa anti-inflacionista. O Presidente resumiu suas recomendações com segue:

> "Um programa integral incluindo contrôle direto de preços, uma política tributária flexível, distribuição de materiais, racionamento e con-

trôle de créditos, e, ao mesmo tempo, a cooperação de produtores e consumidores, nos tornará aptos a financiar o esfôrço de guerra sem perigo de inflação. Esta é uma difícil tarefa, mas que deve e pode ser feita".

Na época em que a Mensagem do Presidente foi recebida pelo Congresso (5 de janeiro de 1942), os salários, os preços de gêneros alimentícios e serviços tinham começado a subir vertiginosamente. Em 30 de janeiro de 1942, o Congresso aprovou a Lei de Emergência para Contrôle de Preços, a qual criou o Departamento de Administração de Preços (*Office of Price Administration*). Em maio, o Administrador de Preços expediu ordens de congelamento de preços para cêrca de 50% de tôdas as comodidades. Em outubro de 1942, o Congresso deu ao Presidente uma autorização com plenos poderes para cessar a espiral ascendente do custo de vida. Dentro de 14 horas, o Presidente expediu uma ordem executiva autorizando o congelamento de mais de 90% de todos os preços, inclusive quase todos os salários, rendas e alimentos, utilizando os preços do dia 15 de setembro como preços-teto para a maioria das comodidades. O programa de racionamento da alimentação foi estabelecido pelo Departamento de Administração de Preços. Além do mais, a Lei da Receita Federal, de 1942, aumentou, aproximadamente, para 40 milhões, o número de contribuintes do impôsto de renda individual. Em conjunto, todos êsses fatores contribuiram para pôr em movimento o programa de estabilização do Presidente, antes que sua próxima Mensagem Orçamentária fôsse apresentada ao Congresso.

Em janeiro de 1943, o Presidente enviou ao Congresso um orçamento de guerra, cujas despesas excediam de 100 bilhões de dólares, para o ano fiscal começando em 1.º de julho de 1943. Um ano antes, o Presidente se referira ao Orçamento de 1943 como "um instrumento para transformar uma economia de paz em uma economia de guerra". Em sua Mensagem datada de 6 de janeiro de 1943, declarou que o orçamento de 1944 "apresenta o programa máximo de custeio da guerra". O Presidente explicou que as despesas mensais excediam de 6 bilhões de dólares e antecipou que, em 1944, deveriam chegar a 8 bilhões de dólares, mensalmente. Parecia um programa fantástico. O Presidente omitiu, novamente, os detalhes das dotações de guerra e indicou que o programa proposto era muito rigoroso. Disse:

> "Mas, um programa de despesas de 100 bilhões de dólares reflete um esfôrço nacional de gigantesca magnitude. Exige visão por parte daqueles que são encarregados da produção de guerra, grande capacidade de direção, e proficiência, devoção e tenacidade por parte dos que labutam nos campos e nas fábricas. Possibilita a expansão necessária às nossas fôrças armadas para as operações de ofensiva, a produção de aviões e munições que nos dará superioridade inconteste, e a construção de navios que nos permitirão atacar o inimigo onde quer que esteja".

O Presidente advertiu novamente a Nação do perigo de elevar os preços. Advogou o uso efetivo de tôdas as medidas de contrôle a fim de proporcionar estabilização econômica a todos os grupos. Fêz sentir a necessidade de usar medidas fiscais governamentais para controlar a economia nacional. Disse o Sr. Roosevelt:

> "A estabilização ultrapassa o contrôle efetivo dos prêços. Infelizmente, sob condições de guerra, um aumento nos lucros, salários e rendas agrícolas, não aumenta o suprimento de mercadorias para o povo, apenas convida a uma competição de preços de mercadorias escassas. A estabilização de rendas e a absorção do excesso de poder aquisitivo, por medidas fiscais, são essenciais ao sucesso do programa de estabilização. Espero que o Congresso apóie êste programa com uma legislação adequada, aumentando os impostos, as economias, ou ambos".

Para apoiar as despesas de guerra e o programa de estabilização, o Presidente afirmou acreditar que o Govêrno devia fazer o possível por obter nada menos que 16 bilhões de dólares de fundos adicionais por meio de impostos, economias, ou ambos, durante o ano fiscal de 1944. Esta foi uma recomendação sem precedentes. Mas o Presidente relatou que nas bases da legislação vigente sòmente cêrca de um têrço das despesas federais propostas poderia ser obtido por meio de impostos durante o ano fiscal de 1944. Descrevendo seus planos financeiros com maior detalhe, disse:

> "Financiar uma guerra total envolve dois principais problemas fiscais. Um problema é suprir os fundos contìnuamente requisitados para atender às despesas da guerra e conservar o aumento da dívida pública dentro dos limites. O segundo problema é causado pela distribuição de 100 bilhões de dólares por ano, aos contratantes, trabalhadores de guerra, fazendeiros, soldados e suas

famílias, assim adicionando muitos bilhões ao poder aquisitivo do povo, numa época em que a quantidade de mercadorias a ser comprada está decrescendo consideràvelmente .Uma grande parte dêsse poder aquisitivo em excesso deve ser recuperada pelo Tesouro, para evitar que êste excedente seja usado para aumentar o preço de mercadorias escassas e arruinando, dessa forma, pela quebra dos preços-teto, o programa de estabilização, criando mercados negros e aumentando o custo de vida.

"Não podemos esperar aumentar a arrecadação de impostos tão ràpidamente quanto efetuamos as despesas de guerra ou absorver, sòmente com medidas fiscais, todo excesso de poder aquisitivo criado por estas despesas. Devemos, portanto, prover uma porção substancial dos fundos necessários recorrendo a empréstimos, e devemos, também, usar contrôles diretos, como preços-teto e racionamento para proteção do consumidor. Não obstante, quanto mais ràpidamente o aumento nas despesas fôr seguido de aumento da receita, tanto melhor salvaguardamos nossa integridade financeira e mais fácil será a administração do contrôle de preços e racionamento. Tôdas estas medidas estão relacionadas entre si. Cada aumento nos impostos e cada aumento no total de economias diminuirá a pressão para alta dos preços, e reduzirá a quantidade de racionamento e outros contrôles diretos que necessitemos".

Nestes parágrafos, o Presidente propôs o programa público mais progressista da história dêste país. Seus pontos principais eram:

1) aumento de impostos;
2) empréstimos adicionais;
3) aumento de economias; e
4) contrôles diretos, tais como o tabelamento de preços e o racionamento de mercadorias.

Os objetivos do programa eram duplos: o bem sucedido prosseguimento da guerra e a estabilização da economia nacional.

O Presidente estimou que pelo fim do ano fiscal o débito público atingiria um total de 135 bilhões de dólares e que, em 30 de junho de 1944, alcançaria 210 bilhões de dólares. Isto excederia o limite legal da dívida sob a legislação vigente. O Presidente antecipou que solicitaria ao Congresso a extensão dêsse limite, nestas palavras:

"Antes que o atual limite da dívida, de 125 bilhões de dólares, seja alcançado, o Congresso será solicitado a elevar êsse limite. Isto pode ser feito com segurança, pois tal dívida pode ser e será indenizada. A Nação é perfeitamente solvável".

O impacto da primeira guerra mundial, depois a enorme depressão nacional e agora a segunda guerra mundial tinham-se tornado fatôres preponderantes no desenvolvimento de uma nova teoria do Govêrno e do orçamento e finanças públicas. Os "slogans" tradicionais das administrações de Harding e Coolidge — "um orçamento equilibrado", "atividades governamentais restritas" e "impostos reduzidos" deram lugar à "utilização máxima de recursos", a "um programa de estabilização econômica" e a "reconstrução de após-guerra". A administração de Roosevelt aceitara o "deficit-spending", contrôles governamentais extensivos, impostos adicionais, empréstimos, economias compulsórias e aumento moderado de preços, como essenciais a um gigantesco esfôrço de guerra. O Presidente tinha aceito a responsabilidade direta do Govêrno, em promover estabilidade econômica, segurança social e êxito militar. Êle passou a encarar o instrumento orçamentário como um dos mais agudos de que podia dispor para um planejamento social bem sucedido e para a execução dêsses planos e políticas.

4) O Processo Orçamentário no Decorrer da Guerra

Quando o Presidente Roosevelt enviou sua Proposta Orçamentária ao Congresso, em 10 de janeiro de 1944, referiu-se ao Orçamento como o plano de trabalho do govêrno para o período a terminar em 30 de junho de 1945. Era um plano difícil de imaginar. Abrangia necessàriamente três objetivos não coerentes entre si. O planejamento simultâneo para todos os três propósitos proporcionava um legítimo teste para a flexibilidade e estabilidade do Orçamento, como instrumento de gerência pública. Os três objetivos eram:

1) Planejar uma contínua e completa derrota militar do inimigo, para todo o período fiscal, se necessário.
2) Planejar o ajustamento da produção e das despesas de guerra no caso da vitória ser alcançada em uma das principais frentes durante o período; e

3) Planejar os programas de reajustamento e de reconversão para a paz, tanto para os negócios internos como para os internacionais.

Para o ano fiscal de 1945, o Presidente estimou o total das despesas federais em 100 bilhões de dólares (Contas dos Fundos Geral e Especiais, saldos líquidos de caixa das emprêsas do Govêrno, excluindo amortização da dívida). Salientou o caráter de tentativa de suas estimativas para as despesas de guerra, nestas palavras:

> "Saliento, todavia, que esta estimativa é uma tentativa; é baseada na suposição de que a guerra continuará por todo o ano fiscal de 1945. Nosso planejamento militar, financeiro e de produção, não pode ser baseado em esperanças de uma vitória próxima. Devemos estar preparados para a eventualidade da guerra continuar, em tôdas as frentes, por todo o ano de 1945 ou mais. Se uma reviravolta desfavorável nos acontecimentos militares der em resultado um aumento da necessidade de munições, devemos, com as facilidades existentes, produzir mesmo mais munição do que a calculada, e as despesas serão maiores. Se, por outro lado, a vitória fôr alcançada, em uma das principais frentes, mais cedo do que se espera, asseguro ao Congresso e à Nação que a produção de guerra será prontamente ajustada às modificações requeridas e as despesas de guerra, no ano fiscal de 1945, talvez sejam menores do que as estimadas atualmente. Qualquer que seja a redução do programa de guerra, os pagamentos em dinheiro serão necessàriamente maiores em virtude das despesas com pagamento de pessoal desmobilizado e outras decorrentes da terminação da guerra".

O Presidente manifestou a esperança de que a importância estimada para o programa total de guerra nunca seria inteiramente empenhada e gasta. Mas disse que era necessária a aprovação do Congresso para a importância global, "a fim de permitir aos nossos líderes militares e às nossas repartições compradoras a flexibilidade que precisam ter no planejamento e na execução do trabalho que se lhes depara".

Passando para o assunto dos ajustamentos de após-guerra, o Presidente explicou que, se as hostilidades terminassem em uma das principais frentes antes de terminar em outras, seriam necessários ajustamentos para desmobilização em grande escala, enquanto o país estaria, ainda, empenhado numa guerra de grandes proporções. Disse:

> "Os problemas de ajustamento cobrem uma grande área de terminação de contratos, reconversão de fábricas de guerra, venda de propriedades do Govêrno, movimentação dos homens para empregos de paz e muitos outros. Nosso modo de encarar êstes problemas deve ser positivo, não negativo. Nosso objetivo deve ser um padrão de vida permanentemente alto".

A êsse respeito, o Presidente afirmou que era imperativo desenvolver um programa unificado que cuidasse dêsses problemas inter-relacionados. Na frente internacional, afirmou que estavam sendo feitos planos para estabilizar as moedas, promover comércio internacional e desenvolver os meios de investimento a longo prazo. "Mais e mais", disse o Presidente, "nossa prosperidade e a prosperidade mundial se tornam interdependentes".

A Mensagem continha outro apêlo vigoroso para a aprovação de legislação fiscal adicional. Apesar do aumento da arrecadação de receita resultante da Lei de Receita de 1942 e do "Current Tax Payment Act" de 1943, o Presidente estimou que o total de despesas para o ano fiscal de 1945 excederia o líquido das receitas em cêrca de 59 bilhões de dólares Referindo-se ao seu pedido de receita adicional, feito três meses antes, o Presidente disse:

> "Em outubro de 1943, a administração apresentou um programa adicional de impostos de guerra, na importância de 10,5 bilhões de dólares. Aquelas recomendações estão ainda sendo consideradas pelo Congresso e desejo, presentemente, acentuar a necessidade de impostos adicionais de guerra, pelo menos na importância solicitada em outubro.
>
> "Os desenvolvimentos do ano passado não diminuíram as necessidades de renda adicional e até agora nada ocorreu que indicasse que o programa apresentado pela Administração continha mais do que um mínimo. Certamente, a necessidade de uma renda adicional torna-se ainda mais aguda, à medida que a guerra continua. A dívida atingiu a uma cifra sem precedentes e espera-se nos meses vindouros um acréscimo contínuo com pequena ou nenhuma diminuição. Devemos encarar o fato de que a falta de aprovação, até o presente momento, de um adequado programa fiscal, agravou as dificuldades de manutenção da estabilidade econômica. Aumentos nas rendas deviam ser limitados a razoáveis recompensas para o esfôrço adicional. Uma política de im-

postos de guerra visando êste objetivo constitui uma base necessária para estabilização de preços e salários. E', além disso, uma importante contribuição para o plano fiscal de após-guerra.

"Agora é a época de lançar impostos altos, pois as rendas são altas e as mercadorias escassas. Nesta situação, se não pagarmos agora em impostos tudo que pudermos, estaremos tratando injustamente aqueles que devem enfrentar a conta acumulada depois da guerra. Após o pagamento de todos os impostos, federais, estaduais e locais, a renda individual será aproximadamente 40% mais alta no ano civil de 1944 do que em 1941. Os lucros das emprêsas depois do pagamento dos impostos são, ainda, maiores do que em qualquer tempo. A época para abrandar alguns impostos de guerra virá quando as mercadorias forem novamente abundantes, depois da reconversão da indústria para uma produção de tempo de paz".

Novamente, o Presidente afirmou que breve seria necessário solicitar legislação autorizando ainda outro aumento no limite legal do débito, de 210 bilhões de dólares. Afirmou que em 30 de junho de 1944 a dívida pública alcançaria, provàvelmente, 190 bilhões de dólares e um ano mais tarde 258 bilhões de dólares. Tal dívida produziria um pagamento de juros de 5 bilhões de dólares, mantidas as atuais taxas. Mas, disse o Presidente:

"Com uma renda nacional de 125 bilhões de dólares ou mais, êstes pagamentos não serão, necessàriamente, opressivos. Confio em que possamos conceber uma estrutura tributária e outras medidas econômicas apropriadas que permitirão ambos os pagamentos, tanto dos juros, como a gradual amortização do principal, durante os anos de prosperidade, sem prejudicar a estabilidade e cresimento da renda nacional".

A última mensagem orçamentária de Franklin D. Roosevelt, datada de 3 de janeiro de 1945, é um dos trabalhos mais significativos do Presidente. Suas características especiais são as seguintes:

1) A revelação de solenes objetivos do Govêrno que abrangem planos econômicos e sociais para as gerações futuras;

2) A revelação de que, de um ponto de vista econômico, o orçamento de uma nação pode representar uma fôrça determinante, potencialmente estabilizadora, numa economia flutuante; e

3) A premissa de que as economias privada e pública, os ativos e passivos de produtores e consumidores estejam todos contidos dentro de um orçamento nacional total, e de que as relações selecionadas de tôdas essas unidades econômicas constituem "o orçamento da nação".

Pela primeira vez a Mensagem do Presidente incluiu um orçamento focalizando a receita e despesa dos Estados Unidos como um todo econômico. A essência do novo conceito consistia em que as receitas e despesas totais dos grupos econômicos dentro da nação deviam equilibrar-se. Êsses totais foram designados como o "Gross National Product". Os grupos econômicos foram classificados como:

1) consumidores;

2) negócios;

3) Governos estaduais e locais; e

4) Govêrno Federal.

Se qualquer dêsses setores da economia recebesse mais do que gastasse, obter-se-ia um orçamento equilibrado se, em outros setores, as despesas fôssem maiores do que as receitas. Mas, uma vez que o total de pagamentos e recebimentos dêstes grupos sejam iguais, não haverá "deficit". Que revolução na liderança governamental desde os primeiros anos da administração de Roosevelt!

A natureza da Mensagem Orçamentária resultou em parte dos objetivos que propôs para o govêrno. Não devíamos apoiar apenas o esfôrço militar com o máximo de produção interna, mas devíamos atirar a massa de nosso poder militar na campanha contra o Japão, logo que a guerra na Europa fôsse vencida. Também dizia a Mensagem: "Devemos iniciar planos para transformar uma total economia de guerra em uma economia de "full-employment" de paz, assim que a desmobilização se torne possível. Os programas para êsses acontecimentos devem ser incluídos no plano orçamentário para um período que vai além de 18 meses". Eram objetivos desafiadores.

Para apoiar o plano proposto, o Presidente recomendou um programa de despesas, para o ano fiscal de 1946, no total de 83 bilhões de dólares. Êle estimou que, ao aproximar-se o fim daquêle

ano fiscal (30 de junho de 1941), a dívida federal alcançaria 292 bilhões de dólares. Nesse meio tempo, o limite da dívida, de 280 bilhões de dólares, deveria ser aumentado. O Presidente estimou que o custo total do programa de guerra para os anos fiscais de 1941 a 1946, seria de 450 bilhões de dólares. Que cifras astronômicas!

Mas, a despeito do aumento brusco nas despesas previstas, o Presidente não propôs mudanças substanciais na legislação tributária. Deve-se levar em consideração que na data desta mensagem já se verificava a existência de pressão no sentido de serem levadas a efeito reduções nos impostos. O Presidente fêz advertências contrárias a tais reduções, enquanto fôssem necessárias despesas de guerra em grande escala. Mesmo sem reduzir os impostos, seria necessário, para o Govêrno, tomar emprestado de indivíduos e instituições cêrca de 40 bilhões de dólares durante o ano fiscal de 1946. A administração da dívida pública tinha certamente se tornado uma das principais operações financeiras do Govêrno. Além disso, tinha uma influência direta em tôda a economia nacional. Em relação a êste assunto, o Presidente disse:

> "A administração da dívida pública está destinada por muito tempo, a ter uma influência profunda na economia. A retenção de altos impostos sôbre os consumidores, com o objetivo de redução geral da dívida a favor de instituições financeiras, pode destruir o poder aquisitivo e criar o problema do desemprêgo. Mas o uso de impostos progressivos, com o fito de resgatar os títulos em poder de milhões de indivíduos, pode ter uma influência estabilizadora nas rendas e empregos. Eu sou a favor de uma política de redução ordenada, porém firme, da dívida pública, compatível com os objetivos de política econômica duradoura. Não devem ser repetidos os erros de gestão da dívida e de política tributária verificados depois da última guerra".

A Mensagem, em seu conjunto, foi mais dedicada a uma análise de responsabilidades específicas do govêrno do que a uma construtiva política tributária. Entre as responsabilidades examinadas, muitas das quais teriam projeção muito além do período de guerra, estavam as seguintes:

1) Continuação dos subsídios pagos pelos fundos da "Reconstruction Finance Corporation" para assegurar a produção de guerra e estabilizar o custo de vida.

2) Continuação e extensão dos auxílios à agricultura, atendidos com fundos providos por empréstimos e subsídios aos programas para eliminar a deficiência de nutrição e pobreza rural.

3) Responsabilidades grandemente ampliadas nos campos do seguro social e educação — especialmente para os veteranos de guerra.

4) Maiores responsabilidades com os veteranos da presente guerra, que constituem cêrca de um décimo da população e quase um quarto da fôrça de trabalho. Estas responsabilidades incluem empregos, educação, cuidados médicos e assistência financeira.

5) Aceitação de uma parte conveniente nas responsabilidades de administração de territórios ocupados e de socorro e reabilitação nas áreas libertadas.

6) Elaboração de um programa internacional para cooperação monetária e financeira, incluindo empréstimos, investimentos e estímulos ao comércio.

7) Estímulo da economia privada, através da continuação do programa de estabilização e da garantia de mercados sustentados, e promoção de investimentos comerciais.

8) Boas oportunidades de emprêgo após-guerra, para um mercado de trabalho com o potencial de 60 milhões de homens e mulheres.

O parágrafo final da Mensagem revela um conceito quase paternal das responsabilidades e funções do Govêrno. Reza:

> "Devemos desenvolver os padrões humanos e recursos materiais da Nação, o que, por sua vez, tenderá a aumentar nossa produtividade e apoiar mais efetivamente a expansão dos negócios e dos empregos. Nosso programa deve incluir providências para um mais amplo seguro social, inclusive cuidados médicos; para uma melhor educação, saúde pública e nutrição; para o melhoramento de nossos lares, cidades e fazendas; e para o desenvolvimento das facilidades de transporte e dos vales dos rios. Devemos planejar agora de tal modo que êstes programas possam tornar-se efetivos, quando a mão de obra e o material forem disponíveis".

A literatura no campo da administração financeira não contém definição de orçamento que seja adequada a um tão avassalante e compreensivo conceito da função do govêrno. Certamente o orçamento é um plano de trabalho financeiro.

Certamente é um instrumento de administração. Mas, potencialmente, de acôrdo com esta última Mensagem de Franklin Delano Roosevelt, é muito mais do que isso. O orçamento como um instrumento nas mãos do Chefe Executivo, secundado êste, como é, por tôda a experiência e sabedoria de seus técnicos de administração que despenderam anos nos laboratórios de negócios públicos, encerra enormes potencialidades. O orçamento torna-se um instrumento, não sòmente para determinação da política fiscal do Govêrno, mas da Nação; não sòmente para influenciar a economia do país, mas para determinar a verdadeira natureza dessa economia, e assim, o bem-estar do povo.

Poderoso nos negócios internacionais, como se tem tornado nosso país, nosso orçamento influenciará o curso do mundo inteiro. Não sòmente influenciará a solução de problemas do mundo de amanhã. Através de sua análise antecipada e de sábio planejamento, é possível que alguns dos problemas de amanhã nunca cheguem a materializar-se.

Se nossa doutrina de Govêrno chegou ao ponto de abranger mesmo as linhas gerais dos princípios expostos nas Mensagens discutidas acima, talvez o nosso problema mais crítico será o de lotar as repartições responsáveis com as mais esclarecidas mentalidades que os recursos humanos de nosso país possam vir a produzir.

Orçamento governamental e orçamento nacional

RICHARD LEWINSOHN
Dr. rer. pol.

I. O NOVO CONCEITO ORÇAMENTÁRIO

A SEGUNDA guerra mundial não fêz surgir muitas inovações no domínio tributário, mas transformou profundamente as concepções orçamentárias. Essa verificação não diz respeito nem a normas técnicas, regras de classificação e competência dos vários órgãos governamentais na elaboração e aprovação do orçamento, nem ao processo administrativo de sua execução. Todos êsses setores do sistema orçamentário sofreram também modificações importantes, porém de caráter mais temporário e excepcional. Entretanto, a inovação mais decisiva e, segundo tôda probabilidade, mais durável, refere-se à conexão do orçamento governamental com o orçamento nacional, ou seja com o conjunto de atividades da economia nacional, suas receitas e despesas, sua proveniência e aplicação.

Até há pouco tempo esta conexão quase não existia. Naturalmente, a economia nacional sempre foi a base e, em larga medida, também o objetivo do orçamento governamental. A maior parte da receita do govêrno provém da renda nacional, e sua estimativa é, ou devia ser, baseada na observação das fontes de que derivam.

Não obstante, em quase todos os países estas estimativas se faziam para cada impôsto separadamente, sem levar em conta o efeito que produziriam sôbre a renda nacional. O mesmo se verificava quando novos impostos eram introduzidos ou se modificavam taxas. Estudava-se o ônus fiscal que incidia sôbre o contribuinte, ou, no caso dos impostos indiretos, sôbre os consumidores, em conseqüência da traslação. Examinava-se, principalmente sob o aspecto social, a capacidade tributária das pessoas que percebiam uma certa renda, se bem que essa noção de capacidade tributária fôsse, inevitàvelmente, bastante vaga. Estas considerações, porém, tinham por base a concepção fundamental de que as receitas do Estado representam despesas para o povo.

A contrapartida desta proposição — a influência das despesas do govêrno sôbre as receitas do povo — raramente era levada em conta. Mesmo aquêles que admitiam serem tôdas as despesas do Estado indispensáveis consideravam-nas como perdas definitivas, do ponto de vista econômico. De acôrdo com tal concepção, excetuando talvez algumas aplicações diretas em favor da economia, sob a forma de subvenções ou créditos auxiliares para tal ou qual indústria, as despesas governamentais desapareceriam como se o dinheiro fôsse lançado ao mar. O Estado "consumia" o que recebia pagando os seus funcionários, fazendo compras ou investimentos que servissem a seus próprios fins.

O efeito dêste consumo sôbre a renda nacional geralmente não fazia parte nem do orçamento nem das mensagens e exposições de motivos que o acompanhavam. Admitia-se comumente que pequenas capitais ou cidades dispondo de uma grande guarnição militar "viviam" à custa dos funcionários ou dos soldados, isto é, nestes casos excepcionais, as despesas tinham influência sensível sôbre as receitas da economia privada de determinada zona; insistia-se também nas vantagens de que certas indústrias desfrutavam permanentemente, como fornecedoras de materiais de que o Estado era grande comprador; mas as repercussões do orçamento governamental sôbre o nacional eram, menos ainda que a influência do último sôbre o primeiro, objeto de discussões e estudos.

Não eram a negligência nem a falta de documentação a causa de tal deficiência; ela decorria

do papel que a ciência das finanças atribuía ao orçamento do govêrno. Conforme o conceito de LEROY-BEAULIEU, de STOURM e da maioria de seus contemporâneos do fim do século passado e comêço do atual, os órgãos competentes devem fixar as despesas do govêrno e tratar de cobrí-las integralmente, a fim de evitar um desequilíbrio. O orçamento de govêrno que menos atingir a economia nacional será o melhor,uma vez que quaisquer repercussões econômicas das finanças públicas são, em princípio, indesejáveis. De acôrdo com as idéias dessa escola, o fisco é um parasita da economia. Cumpre deixá-lo viver, mas tomando precauções para que não cresça demasiadamente. A teoria mais moderna de ADOLF WAGNER, que atribui ao impôsto uma função social própria — independente das necessidades financeiras do Estado — como instrumento para ajustar a distribuição de rendas, não significa alteração decisiva do conceito orçamentário, uma vez que ela também considera o orçamento nacional independente do governamental.

Foi sòmente em conseqüência das grandes despesas do govêrno com a assistência social que economistas como PIGOU e HUGH DALTON detiveram a atenção sôbre o papel do Estado como fornecedor de uma parcela cada vez mais importante de renda nacional. A famosa teoria do "multiplier" — estabelecida por KAHN e KEYNES — ou seja a extensão automática da renda suplementar fornecida pela execução de obras públicas, deu a estas reflexões base mais ampla e conduziu à doutrina equívoca do "deficit financing", do qual falamos em nosso último artigo (1).

Antes da guerra, estas teorias, nos Estados Unidos principalmente, aplicavam-se essencialmente no campo social; com a guerra, porém, passaram a empregar-se, grandemente aperfeiçoadas, na elaboração dos orçamentos. A economia de guerra, sujeita ao contrôle e, em grande parte, à direção imediata do govêrno, permitiu determinar não sòmente o orçamento governamental, como também o nacional, fixando com extraordinária precisão a parte dêste último a ser aplicada às despesas públicas, quer por meio de impôsto, quer de empréstimo.

Apoiando-se nos trabalhos teóricos e experiências práticas dos economistas suecos, os serviços dos Tesouros britânico e norte-americano elaboraram esquemas que põem em evidência o orçamento governamental no quadro do orçamento nacional, suas relações mútuas e o ritmo de sua evolução. O Tesouro britânico, a partir de 1941, vem publicando todos os anos, por ocasião da apresentação do novo orçamento ao Parlamento, exposições sôbre o assunto (2).

No orçamento de 1945/46 — o último elaborado sob os auspícios do Presidente ROOSEVELT — o Govêrno Americano pela primeira vez incluiu no seu plano financeiro um esquema do orçamento nacional, que parece particularmente instrutivo, pela clareza e simplicidade.

II. O ESQUEMA DOS ESTADOS UNIDOS

Diferentemente dos diversos esquemas, muito minuciosos, do Tesouro britânico, o Tesouro americano reuniu o orçamento do govêrno e o da nação em um só esquema. A base do balanço é dada pelo "gross national product", que representa o valor total dos bens e serviços produzidos durante o ano, sem qualquer dedução nem para os fundos de depreciação, amortização e outras reservas, nem para as taxas comerciais (3). O produto nacional bruto é, assim, sensìvelmente maior — cêrca de 25 %, em média — do que a renda nacional, no sentido corrente, que é constituída pelo conjunto de rendas individuais e economias das emprêsas privadas, sem inclusão, nos Estados Unidos, dos impostos indiretos. Ao produto nacional bruto deve corresponder exatamente a "gross national expenditure", que abrange tôda espécie de despesas quer relativamente ao consumo, quer aos impostos, investimentos ou fundos de reserva.

O orçamento nacional compõe-se de três grandes setores: o orçamento dos consumidores — pessoas físicas — o das emprêsas comerciais ("business") e o orçamento governamental, êste último subdividido em orçamento do govêrno federal e orçamentos dos Estados e Municípios ("State

(1) "Desmobilização financeira". *Revista do Serviço Público*, novembro, 1945, págs. 28-38.

(2) *Cf.* "Balanços econômicos". *Revista do Serviço Público*, abril, 1945, págs. 55/56. — O último Livro Branco do Govêrno Britânico, relativo aos anos de 1938/44 (*Cmd.* 6.623) foi integralmente reproduzido no "Federal Reserve Bulletin" (Washington), agôsto de 1945, págs. 732-763.

(3) Uma explicação detalhada desta noção própria à estatística americana encontra-se no "Survey of Current Business", Departamento do Comércio, Washington, março de 1943.

and Local Government"). Há ainda uma quarta rubrica principal para o ajustamento dos diversos orçamentos, sobretudo no que respeita às despesas governamentais para outros fins que não os bens e serviços pessoais (pagamentos do serviço da dívida pública, etc.). Assim, chega-se ao seguinte esquema, que reproduzimos em sua forma condensada (4):

(4) *The Budget of the United States Government for the Fiscal Year ending June*, 30, 1946 (Washington, 1945), pág. XXV; um esquema mais detalhado está incluído, como apêndice 10, no orçamento para 1946, págs. 830/831.

THE GOVERNMENT'S BUDGET AND THE NATION'S BUDGET

(*in billions of dollars*)

Economic group	Calendar year 1939	Calendar year 1944
Consumers		
Income after taxes	67,3	132,8
Expenditures	61,7	97,0
Savings (+)	+ 5,6	+ 35,8
Business		
Undistributed profits and reserves	8,3	12,3
Gross Capital formation	10,9	2,6
Excess of receipts (+) or Capital formation (—)	— 2,6	+ 9,7
State and Local Government		
Receipts from the public, other than borrowing	8,9	10,4
Payments to the public	9,1	8,8
Excess	— 0,2	+ 1,6
Federal Government		
Receipts from the public, other than borrowing	6,5	47,9
Payments to the public	9,3	95,0
Excess	— 2,8	— 47,1
Less : Adjustments		
Receipts	2,4	5,9
Expenditures	2,4	5,9
Excess	0	0
Total Gross National Product		
Receipts	88,6	197,5
Expenditures	88,6	197,5
Balance	0	0

A disposição do esquema põe em evidência os resultados financeiros do exercício, para cada setor. O superavit de uns deve compensar o deficit dos outros, pois o "total gross national product" jamais deve acusar excedente, positivo ou negativo. Em 1939 as pessoas físicas ("consumers") eram o único grupo que fazia economias consideráveis ("savings"), ao passo que as pessoas jurídicas ("business") investiam ("capital formation") mais do que tinham à sua disposição, após terem pago as despesas de produção e distribuído os dividendos. Isto significa que as pessoas físicas financiavam parte das construções, etc., das companhias, subscrevendo os títulos por elas emitidos e oferecendo-lhes créditos. Mais de metade das suas economias, porém, (3 bilhões num total de 5,6 bilhões de dólares), já estava aplicado em títulos da dívida pública, para cobrir o deficit orçamentário, dos governos federal, estaduais e locais.

Em 1944, a situação era diferente. Metade das despesas do govêrno federal deviam ser financiadas por meio de empréstimo, o que se tornava possível graças aos grandes excedentes de receita que as pessoas físicas tinham sôbre as respectivas despesas. Os investimentos que as companhias faziam para seus próprios negócios diminuíam de 10,9 a 2,6 bilhões de dólares, de modo que elas também podiam contribuir em larga escala para a subscrição de títulos governamentais. Assim, o mecanismo do financiamento da guerra nos Estados Unidos revela-se com perfeita transparência em alguns algarismos.

Um ponto, entretanto, é obscuro, à primeira vista. O axioma de que a balança do "gross national product" está sempre equilibrada parece em contradição com a balança de pagamentos internacionais. Onde se encontram, no novo esquema orçamentário, os créditos concedidos pelos Estados Unidos ao estrangeiro a título de "Lend-Lease" ou sob outras formas, e onde deviam ser incluídos, se se aplicasse o esquema a países devedores, os empréstimos e outros investimentos de capital estrangeiros?

A questão esclarece-se pela terminologia do orçamento americano, segundo o qual a expressão "public" (na rubrica "Federal Government") compreende "individuals, private corporations, and State, local and foreign governments" (5). O têrmo "public" seria aplicado de maneira análoga aos orçamentos dos Estados e Municípios e de outros grupos econômicos. O material de guerra, por exemplo, que o Govêrno Americano forneceu aos aliados, constitui para êle uma despesa que figura, por conseguinte, entre os "payments to the public"; para os fabricantes, porém, representa uma receita que se inclui na renda das pessoas físicas ou jurídicas. Despesas e receitas estão, dêsse modo, equilibradas, no orçamento nacional.

(5) "The Budget of the United States", pág. 802.

III. ORÇAMENTO DESEJÁVEL E ORÇAMENTO PROVÁVEL

O esquema do orçamento nacional, que faz parte do orçamento governamental dos Estados Unidos relativo a 1945/46, é ainda retrospectivo. Reúne os últimos dados disponíveis no momento em que o orçamento governamental devia ser elaborado, mas não o acompanha. Não é uma previsão, mas sim a constatação dos fatos econômicos e financeiros referentes ao ano de 1944. Todavia, a técnica de avaliar a receita nacional bruta e a líquida desenvolveu-se a tal ponto, durante a guerra, que possibilitou previsões oficiais. Assim, o Secretário do Departamento de Comércio, Sr. Henry A. Wallace, estimou, em setembro último, que a renda nacional dos Estados Unidos para o segundo semestre de 1945 será, em conseqüência da desmobilização industrial, 8 bilhões de dólares inferior à do primeiro semestre do mesmo ano (6).

Disposições legislativas também já foram tomadas para fazer o orçamento nacional instrumento permanente da política econômica, social e financeira. No princípio do ano corrente, um grupo de senadores introduziu um projeto de lei — denominado "Full Employment Act of 1945" — que reclama, ao lado do orçamento governamental, um orçamento nacional da produção e do emprêgo (7). As principais disposições dêste projeto, quanto ao orçamento nacional, são as seguintes:

> "O Presidente enviará ao Congresso, no início de cada sessão ordinária, o Orçamento Nacional da Produção e do Emprêgo (a ser designado, doravante, como o "Orçamento Nacional"), o qual descreverá

(6) *The Commercial & Financial Chronicle* (New York), 27/9/1945.

(7) "A Bill to establish a national policy and program for assuring continuing full employment in a free competitive economy, through the concerted efforts of industry, agriculture, labor, State and local governments, and the Federal Government". 79th Congress, 1st Session. S. 380.

não só em resumo como discriminadamente, para o próximo ano fiscal, ou período maior a ser determinado pelo Presidente :

1) a estimativa do volume do potencial de trabalhadores, inclusive os que trabalham por conta própria, na indústria e na agricultura;

2) a estimativa do volume global do investimento e despesas por parte das emprêsas privadas, consumidores, governos estaduais e municipais e Govêrno Federal, necessários à produção de tal volume de "gross national product", ao nível de preços previsto, que proporcione oportunidades de emprêgo para êsse potencial de trabalhadores; e

3) a estimativa do volume global do investimento e despesas prováveis, a serem feitos por emprêsas, consumidores, governos estaduais e municipais e Govêrno Federal".

O orçamento nacional, de acôrdo com essa proposição, deverá conter dois esquemas: um, que determina o orçamento nacional desejável, e outro, que indica o orçamento nacional provável. Se êste se afastar sensìvelmente daquele, o Presidente dos Estados Unidos estabelecerá um programa para eliminar ou reduzir a divergência. Se os investimentos e despesas públicas e privadas forem julgados insuficientes para garantir a ocupação completa do potencial operário, o govêrno preparará um programa de medidas apropriadas para encorajar atividades econômicas. Se, pelo contrário, os investimentos e despesas parecerem tender a uma super-extensão, que ultrapasse as dimensões do orçamento desejável, o govêrno elaborará um programa de restrições para prevenir perturbações inflacionistas e preservar o mercado de trabalho das repercussões dos excessos especulativos.

A finalidade essencial do orçamento nacional, segundo esta sugestão, é a de servir de regulador da conjuntura. Êle deve fornecer ao próprio govêrno e a todo o país uma bitola para orientar as atividades econômicas no bom sentido, evitar a depressão e a pseudo-prosperidade malsã, que leva a crises agudas. A forma do orçamento nacional não está rigorosamente definida, mas as indicações gerais demonstram que êle deverá basear-se no esquema retrospectivo concernente a 1944, completado para fins práticos, notadamente no que se refere ao número de operários ocupados e desocupados. O govêrno deverá, ademais, juntar ao orçamento nacional para o exercício seguinte um relatório sôbre a distribuição da renda nacional no último ano financeiro e prováveis modificações determinadas pelo novo orçamento.

O orçamento nacional será elaborado no Gabinete Executivo do Presidente dos Estados Unidos, sob sua direção e supervisão. Um Comité especial do Congresso ("Joint Committee of the National Budget") o estudará e enviará ao Congresso até 1.º de março de cada ano, ou seja quatro meses antes do início do ano fiscal. O Presidente terá, além disso, pleno poder de criar órgãos consultivos compostos de representantes da indústria, agricultura, trabalho, Estados e Municípios.

A realização dêste plano requererá, sem dúvida, um aparelhamento bastante vasto, mas os diversos departamentos do govêrno americano já possuem pessoal especializado e experimentado em trabalhos desta espécie. A economia e as finanças de guerra foram uma excelente escola nesse campo. Certamente os problemas da previsão ir-se-ão complicando no futuro, à medida que a vida econômica se normalize e perca o caráter de economia dirigida que tinha durante a guerra. E' naturalmente muito mais difícil estimar antecipadamente os investimentos e as despesas das emprêsas privadas numa economia livre do que numa economia estritamente controlada pelo govêrno, em que as encomendas do Estado garantem, à indústria, trabalho a pleno rendimento. Todavia, a manutenção do contrôle dos preços facilitará, ainda em futuro próximo, a avaliação da renda e outros elementos do orçamento nacional.

Mesmo os que encaram o êxito completo dêste plano com um certo ceticismo e, por princípio, opõem-se à economia dirigida pelo Estado, reconhecem plenamente a utilidade de um observatório da conjuntura econômica, que é tão necessário, em todos os países, quanto os observatórios meteorológicos — ainda mesmo que suas previsões sejam às vezes falsas. Foi o Presidente ROOSEVELT quem, em sua última mensagem orçamentária, insistiu na ampliação dêstes serviços, dizendo:

> "Informações estatísticas sôbre o movimento dos negócios e mercados, emprêgo e desemprêgo, renda, despesa e economias são de necessidade urgente, como guia para as políticas econômicas a serem adotadas neste fim de guerra e durante a reconversão e o após-guerra. Recomendei ao último Congresso medidas neste sentido. Em futuro próximo, enviarei recomendações a respeito desta parte essencial do programa, sôbre a qual o Congresso não deliberou. Indústria, comércio, agricultura, trabalho e Govêrno precisam conhecer os fatos econômicos básicos e saber se cada um desempenha sua tarefa com a máxima eficiência, durante os meses e anos vindouros".

Alguns problemas de administração internacional

HERBERT H. LEHMAN
Diretor Geral da U.N.R.R.A.
(*Tradução de* PAULO LOPES CORRÊA)

(*In* "PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW", *Vol. V, N.* 2, *Spring* 1945).

INFELIZMENTE, para quem assume a responsabilidade de lançar uma organização destinada a realizar uma ou outra das tarefas em que as Nações Unidas colaborarão nestes próximos anos, não existem fórmulas mediante as quais organizações como essa possam ser estruturadas ou administradas. Com efeito, há poucos padrões prontamente disponíveis, de que os administradores possam lançar mão ao criarem qualquer nova organização, ainda mesmo que seja uma organização puramente interna, para — digamos — dispor do excesso de mercadorias ou efetivar os contrôles do potencial humano. Organização nunca se faz de antemão; a organização mais conveniente para qualquer trabalho, bem como os métodos que deverá empregar para realizá-lo, são necessàriamente "feitos sob medida". Devem ser talhados e ajustados à tarefa particular a ser executada.

Tem havido, naturalmente, outras organizações internacionais antes da instituição da Administração de Socorro e Reabilitação das Nações Unidas (*United Nations Relief an Rehabilitation Administration*). Depois da última guerra (1914-1918), fundaram-se numerosas organizações internacionais, do mesmo modo que outras terão de ser criadas após esta guerra. Entre as que surgiram à esteira da última guerra, incluem-se a Liga das Nações, a Organização Internacional do Trabalho, a Côrte Permanente de Justiça Internacional, e outras. Mas, entre essas e a U.N.R.R.A., deve-se estabelecer uma distinção básica. As organizações por mim citadas eram organizações colaborativas, que faziam recomendações aos governos delas participantes ou decidiam diferenças. E' certo que as realizações dessas organizações foram multifárias. Sua presença e suas atividades no sentido de difundir informações, mobilizar a opinião e recomendar ações — como, por exemplo, o trabalho realizado pela O.I.T. no setor trabalhista e o da Liga das Nações quanto à organização sanitária e ao contrôle do tráfico de narcóticos —, resultaram em realizações nacionais que beneficiaram às populações de uma ou mais nações. Não eram, porém, organizações destinadas a agir, no sentido de executar programas completos.

A U.N.R.R.A. é uma organização de execução, responsável pela realização de responsabilidades executivas reais em muitos países. Houve também, naturalmente, após a última guerra, instituições empenhadas no socorro e na reabilitação das áreas devastadas — a Administração de Socorro Americana (*American Relief Administration*) e as Missões de Socorro Britânicas (*British Relief Missions*), por exemplo. Contudo, ambas essas organizações eram instituições nacionais que, por serem responsáveis perante uma única nação, operavam dentro de uma estrutura de referência fundamentalmente diferente. Nenhuma dessas organizações oferece um padrão conveniente que a U.N.R.R.A. possa adotar quando se equipar para as tarefas especiais que lhe cumpre desempenhar. Por conseguinte, ao construir sua organização, a U.N.R.R.A. não

(*) HERBERT H. LEHMAN ingressou na função pública em 1928, como Vice-governador do Estado de Nova York, após uma longa carreira bancária. Em 1932 sucedeu a Franklin D. Roosevelt no Govêrno do Estado de Nova York, pôsto em que se manteve até 1942, havendo sido várias vêzes reeleito. Em 1942-43, exerceu a função de diretor das operações de socorro e reabilitação no estrangeiro, junto ao Departamento de Estado. E' Diretor Geral da U.N.R.R.A. desde a criação dessa instituição, em novembro de 1943. Diplomou-se pelo "Williams College" e possui numerosos diplomas honorários.

poderá obter senão um limitado auxílio de suas predecessoras de vinte cinco anos atrás.

A TAREFA DA U.N.R.R.A.

A tarefa da U.N.R.R.A. é, de um modo geral, bem conhecida. Consiste em prestar auxílio às nações que sofreram com o ataque do inimigo comum, ajudando-as a socorrer e reabilitar suas populações e suas terras. Mas, se se deseja formar uma idéia efetiva sôbre problemas de organização e administração, deve-se saber um pouco mais a respeito dessa tarefa e do ambiente dentro do qual ela terá de ser realizada.

As regiões das Nações Unidas, que, com rapidez crescente, estão sendo libertadas do inimigo, sofreram penosamente. Seus suprimentos alimentares foram queimados, arruinados ou roubados. Seus lares e fábricas foram destruídos em muitos casos. Suas rodovias, ferrovias e utilidades foram propositadamente danificadas, e com fantástica habilidade, por saber o inimigo que elas constituem o próprio sistema nervoso da civilização moderna. Mesmo seus homens e mulheres foram levados — em muitos, muitos casos — para trabalhar como escravos nas fábricas do inimigo, ou expulsos dos seus lares por perseguição. A saúde dos que restam foi prejudicada.

Para reparar tais devastações do inimigo, os povos das regiões libertadas necessitam de alimentos até que suas culturas possam ser plantadas e mais tarde colhidas. Também precisam de roupas; neste inverno, em algumas terras assoladas pela guerra, tal necessidade será desesperada. Necessitam ainda de assistência médica e de fornecimentos médicos, e isso com urgência, se se pretende salvar-lhes a vida. E mesmo para manter a vida em suas terras — para alimentar as populações de suas cidades — devem reconstruir imediatamente suas rodovias e ferrovias. Precisam de obter materiais para tudo isso, para a reconstrução de seus lares e para a recriação das utilidades básicas e essenciais que exige a vida coletiva de milhões de indivíduos em qualquer parte do mundo.

A despeito dos anos de guerra e devastação, muitos países podem e desejam obter por conta própria êsses elementos essenciais de socorro e reabilitação. Êsses países possuem os recursos necessários ao financiamento das importações de alimentos e matérias primas que suas terras não podem agora produzir. Possuem também o natural orgulho que os faz não desejarem assistência de quem quer que seja, embora apreciem o auxílio que lhes é pôsto à disposição. Há outros países não tão afortunados. Seu orgulho é tão grande quanto o dos outros, mas seus recursos, mesmo antes da guerra, não eram tão abundantes, ou não foram capazes de salvar êsses recursos do saque do inimigo, ou a guerra, longa e devastadora, consumiu quaisquer recursos que possuíam. Para êsses países e suas populações deve haver assistência, se se quiser evitar perda de vidas, sofrimento contínuo — e o germen de um novo conflito. E' a êsses países — Grécia, Tcheco-Eslováquia, Polônia, Iugoslávia, Etiópia, China, e outros — que a U.N.R.R.A. serve especialmente.

A U.N.R.R.A. foi criada na Sala Oriental da Casa Branca, em 9 de novembro de 1943, quando os representantes de quarenta e quatro diferentes nações assinaram um acôrdo, com o objetivo de colaborar no sentido de fornecer assistência aos países vitimados pela guerra e incapacitados de atender às próprias necessidades de socorro e reabilitação. Aquelas nações concordaram em tomar a seu cargo, conjuntamente, certos auxílios a serem prestados aos governos liberados. Concordaram em criar uma organização para o desempenho dessas tarefas. Concordaram em contribuir conjuntamente para o financiamento da mesma organização — aproximadamente em proporção com sua capacidade de pagar, o que certamente não constitui nenhuma novidade para levantamento de numerário. Concordaram também — o que é talvez de maior importância — em trabalhar conjuntamente, através da organização que haviam criado.

Nós, nos Estados Unidos, conseguimos aprender que como nação não podemos viver sòzinhos. Resolvemos desempenhar nossa parcela na construção de um mundo mais seguro, colaborando com outras nações. Por conseguinte, ao construir as organizações internacionais da próxima década, bem podemos considerar qual pode ser a nossa contribuição para a sua estruturação e administração. À luz da experiência da U.N.R.R.A., isso significa especìficamente: Poderemos nós, nos Estados Unidos, contribuir com nossa boa vontade e com nossa experiência para o desenvolvimento de: 1) maquinaria eficiente para cola-

boração internacional; 2) padrões de organização adequados ao cumprimento de tarefas imprevisíveis em muitas partes do globo; e 3) técnicas de administração flexíveis, embora adequadas ao funcionamento de uma agência nova, extensa, de curta duração, que operará simultâneamente em muitas regiões?

MAQUINARIA PARA COLABORAÇÃO

Pelo fato de ser a primeira repartição criada pelas Nações Unidas, a U.N.R.R.A. é, em larga medida, um terreno experimental para a colaboração entre as mesmas nações. Para efetivar essa cooperação, a U.N.R.R.A. dispõe de certos mecanismos de organização, através dos quais as várias nações participantes colaboram na tarefa da Administração. Isso é tanto mais verdadeiro quanto a organização estrutural da U.N.R.R.A. é, em muitos pontos, seguida em outras organizações das Nações Unidas, já realizadas ou ainda em projeto. Chamo atenção para o fato de que em tôdas as outras organizações das Nações Unidas presentemente constituídas ou em andamento — exceção feita do Conselho de Segurança das Nações Unidas, conforme se estabeleceu nas propostas de Dumbarton Oaks — o órgão elaborador de diretrizes gerais inclui representação de todos os governos-membros, sendo as decisões tomadas por maioria. Assim também, o pessoal executivo constitui um serviço civil internacional. E' significativo, ainda, que os ante-projetos de constituição das organizações germinadas em Hot Springs, Bretton Woods, Dumbarton Oaks e Chicago conferem amplos poderes aos chefes executivos das organizações. O primeiro passo nesse sentido foi tomado pelo acôrdo da U.N.R.R.A. Isso representa uma diferença essencial em relação ao sistema de Liga das Nações, no qual o chefe da administração possuía muito menos poderes de decisão independente — de fato, não passava de um alto servidor civil decorativo, sem iniciativa própria para elaboração de qualquer diretriz substancial.

O Conselho da U.N.R.R.A. é essencialmente o nosso órgão legislativo; êle determina as diretrizes básicas a serem seguidas, recomenda os padrões para o levantamento de numerário, distribui fundos para objetivos administrativos e desempenha as funções que habitualmente são exercidas quer por uma legislatura, quer por um conselho de diretores. O Conselho se reúne duas vêzes por ano, e, para que haja continuidade no decurso do ano, um comité central composto de representantes das quatro potências principais — os Estados Unidos, o Reino Unido, a U.R.S.S. e a China — se reúne entre as sessões do Conselho, para agir, quando necessário, em relação a problemas emergentes. Além do Conselho e do comité central, existe dentro da U.N.R.R.A. um conjunto de comissões, cada uma das quais trata de problemas de determinada área geográfica — Europa ou Extremo Oriente, por exemplo — ou de determinado campo de operações, como saúde pública, repatriação de refugiados, ou reabilitação industrial.

Já foi mencionado que, ao setor executivo da Administração, se fêz ampla concessão de autoridade discricionária. Isso era inevitável e, segundo penso, será inevitável em qualquer organização internacional colaborativa que fôr autorizada a agir por iniciativa própria. O fato básico a ser considerado é o da soberania nacional. O Conselho da U.N.R.R.A. não pode obrigar as nações-membros. Pode sòmente recomendar-lhes ação. A elas cabe decidir sôbre a ação que empreenderão. E isso tanto é verdade para as nações que devem fornecer provisões e fundos, como para as que devem receber suprimentos e serviços. O Conselho, portanto, deve dar autoridade ao diretor geral e seu *staff* para entabolar negociações e concluir acordos. Isso já foi feito pelo Conselho.

Em essência, nossa tarefa nos primeiros meses da U.N.R.R.A. consistiu em negociações. Levamos a têrmo entendimentos para ação mútua com numerosos governos, com repartições governamentais e com órgãos intergovernamentais. Para mencionar alguns: concluímos ajustes para o trabalho, com as Juntas Mistas; entramos em acôrdo com os comandos aliados locais, para o fim de estabelecer as responsabilidades dêsses comandos e da U.N.R.R.A. no trabalho de socorro; estabelecemos métodos de trabalho, em consulta com as repartições de aquisições dos governos fornecedores de provisões; negociamos entendimentos formais com os governos habilitados a receber auxílio, em suprimentos e serviços, da comunhão internacional, para a qual o diretor geral age como curador. Cada uma dessas negociações envolveu problemas inteiramente novos de relações e de autoridade. Se fomos capazes de

abrir tantos caminhos novos, isso se deve principalmente, creio, ao fato de haverem meus auxiliares mantido sempre no pensamento a soberania individual dos vários países como conceito básico de ação na esfera de cooperação das Nações Unidas. E' isso que distingue a idéia das Nações Unidas das idéias do Eixo, a respeito de novas ordens e esferas de co-prosperidade. Estabelecer combinações que se ajustem aos princípios da soberania nacional é coisa lenta. Isso explica muitas, senão tôdas as demoras havidas no desenvolvimento de nossos programas. Não estou me lamentando, estou simplesmente afirmando um fato básico, inerente ao padrão necessário de cooperação entre nações livres. Lamento, sim, que êsse fato não seja mais claramente compreendido pelos espíritos impetuosos que esperam ação "imediatamente", de uma repartição de serviço intergovernamental como a nossa. O que lhes passa despercebido é a verdade de que, se fôssemos capazes de empreender ação por nossa própria iniciativa, sem considerar os desejos dos governos que nos criaram, não seríamos uma repartição de serviço, mas um super-estado. Não acredito que os que se queixam do tempo necessàriamente consumido pelo nosso processo de cooperação desejassem a existência de uma organização dessa natureza. Gostariam muito menos dela do que da nossa atual estrutura.

Sem insistir demasiadamente neste ponto, eu gostaria de salientar uma profunda diferença entre a situação administrativa que prevalece depois que uma legislatura nacional aprovou um estatuto de autoridade, e a que existe depois que o Conselho da U.N.R.R.A. adotou uma resolução de autoridade. No ramo executivo de um govêrno nacional, os órgãos executores têm à mão tôda a maquinaria do poder nacional soberano. Aplicam-se penalidades mais ou menos severas contra os cidadãos que não agem de acôrdo com a lei. Assim não acontece com a U.N.R.R.A. As resoluções do Conselho conferem ao diretor geral autoridade para agir no sentido de conseguir concordância e ação por parte das nações-membros. Não lhe conferem fôrça de prescrição legal; o que lhe é permitido é o uso da persuasão.

Assim é que, numa época de deficiência crítica de transportes, o meu pessoal não pode simplesmente ir adiante e requisitar transportes para levar gêneros de socorro às regiões que dêles necessitam desesperadamente, mas deve conseguir quotas de embarque, do grupo intergovernamental encarregado do ajustamento dos transportes. Assim é que não podemos dizer às autoridades fornecedoras de uma nação não invadida: "Os governos libertados necessitam da metade da sua produção não militar de tecidos de lã. Dê-no-la" — mas devemos entrar com requerimentos junto aos órgãos distribuidores intergovernamentais e governamentais. Assim é que não podemos dizer ao govêrno de uma nação libertada que carece de câmbio estrangeiro: "Importaremos mercadorias para o seu povo e nós próprios as distribuiremos" — mas devemos entrar em combinações aceitáveis para o govêrno cujo povo deve receber as mercadorias — sempre, naturalmente, dentro dos têrmos de nossa condição de curador: sem qualquer discriminação na distribuição e na aplicação das necessárias medidas de racionamento e de contrôle de preços. Em suma, uma repartição de serviço intergovernamental como a nossa age e deve agir de acôrdo com os governos-membros e através dêles.

Volvamos agora a um importante ponto concernente ao sistema da U.N.R.R.A. Compreendendo a reação típicamente alérgica que os administradores públicos dêste país freqüentemente manifestam em relação aos comités consultivos, julgo necessário salientar aqui o papel importante que tais comités desempenham. A U.N.R.R.A., não vos esqueçais, é um instrumento das Nações Unidas. Não está a serviço exclusivo de uma só nação. E' o instrumento através do qual essas várias nações preferiram exercer conjuntamente, umas e outras, a tarefa de prover socorro às vítimas da guerra. A U.N.R.R.A. pode prestar auxílio efetivo na mitigação da miséria nas zonas libertadas e, entretanto, falhar na sua missão plena, se não alimentar e, afinal, desenvolver a colaboração ativa e participante de tôdas ou, pelo menos, da maioria das Nações Unidas. Necessita de obter da parte delas mais do que uma simples contribuição financeira anual. Precisa obter mais do que fornecimentos, ou transportes, ou o pessoal que elas possam proporcionar-lhe. A U.N.R.R.A. precisa contar com a sua participação ativa; se isso falhar, terá falhado a primeira das várias tentativas de colaboração internacional para a qual os povos desta e de outras nações se voltam na esperança de um mundo melhor. Eis porque o funcionamento constante dêsse Conselho

e de tôda sua estrutura de comités e subcomités é de importância vital. Seria de desejar que os manuais de administração proporcionassem um pouco mais de lições a respeito da tarefa aparentemente simples de garantir que os comités sejam efetivamente usados para utilizar o máximo de capacidades, tanto dos consultores como dos aconselhados.

Nós na U.N.R.R.A. devemos admitir francamente que temos ainda muito que aprender acêrca do uso de comités para a consecução dessa colaboração internacional altamente importante. Suponho que alguns dentre nós hajam inconscientemente encarado êsses comités como uma ameaça à nossa liberdade de ação como administradores. Em outras ocasiões, temos usado tais comités como platéia ou palco de ressonância para coisas que desejávamos dizer. Por outro lado, todavia, alguns dêsses comités têm sido efetivamente usados, quer para adquirir o conhecimento técnico dos delegados das várias nações representadas, quer para aumentar a colaboração total de cada nação no trabalho da U.N.R.R.A. Nós nos propomos garantir que cada comité contribua para essa finalidade.

Conseguir colaboração internacional através das atividades diárias oferece outro diferente problema de especial significação. E' o problema de desenvolver relações de trabalho efetivas com as repartições de cada govêrno-membro com o qual e através do qual a U.N.R.R.A. deve trabalhar. Assim como suas predecessoras — a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho —, a U.N.R.R.A. teve de empreender o desenvolvimento de relações efetivas com os ministérios de relações estrangeiras das nações-membros. Da mesma forma, tiveram elas de desenvolver o interêsse e a cooperação de outras agências governamentais — por exemplo, departamentos do trabalho e as repartições de saúde pública. Pela sua lei orgânica, a U.N.R.R.A. tem uma relação adicional com a repartição nacional de aquisições dos países em que obtém seus suprimentos. As aquisições em geral são feitas através das repartições específicas do govêrno das nações fornecedoras — por exemplo, em nosso país, a *Foreign Economic Administration,* o Tesouro e a *War Food Administration.*

E' nessas relações diárias com as repartições de cada govêrno que se põe à prova o empenho geral de colaboração num esfôrço internacional. Com a U.N.R.R.A., assim como aconteceu com nossas predecessoras no campo internacional, verifica-se que essas relações variam surpreendentemente de um país para outro, e até, dentro de um mesmo país, de uma repartição oficial para outra. Por alguns países, a U.N.R.R.A. pode ser tratada com excessivo paternalismo, esperando-se que aceite a direção dos mesmos ou a sua supervisão; ao passo que, por outro govêrno ou por outra repartição, pode ser tratada como um parente distante ou mesmo desconhecido. Naturalmente, entre êsses extremos há governos e repartições nacionais que reconhecem a U.N.R.R.A. como instituição independente e com ela trabalham na qualidade de sócios numa arriscada emprêsa conjunta. Conseguir essa posição relativamente a cada país é, naturalmente, o problema com que estamos lutando.

PROBLEMAS DE ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

A obtenção de colaboração internacional por intermédio das atividades diárias, preferentemente à que se consegue sòmente por meio de tratados e acordos, torna-se difícil, naturalmente, por causa daqueles obstáculos fundamentais que sempre dificultam a colaboração entre homens de diferentes terras. Referímo-nos à língua, à tradição e à distância. O primeiro e mais óbvio dêsses obstáculos, como é natural, é a língua. Mas de importância igual são todos aquêles obstáculos mais sutis, que encontram sua raiz em práticas diferentes, em experiências diferentes e em tradições diferentes. O inglês é o idioma oficial da Administração, e em inglês são realizadas tôdas as sessões do nosso Conselho e as reuniões dos comités. Habitualmente, a maioria das nações-membros são representadas por delegados que falam inglês, embora haja alguns que se entendem por intermédio de intérpretes. Ao observador fortuito poderia parecer que essas reuniões se desenrolam com pouca demora e da mesma maneira que as reuniões de uma organização inteiramente nacional. Aquêles de nós que já têm participado dessas reuniões sabem, contudo, que freqüentemente não se atinge à plena convergência dos espíritos, porque os matizes de sentido veiculados pela língua inglêsa não são percebidos por delegados que falam inglês mas ainda perdem as nuanças de nosso idioma, que temos por certo serem de todos entendidas. E nós também compre-

endemos que, muitas vêzes, um adiamento polidamente solicitado é motivado pela necessidade sentida por determinado delegado, de fazer traduzir por seu intérprete o documento pôsto imediatamente em discussão, antes de expressar sua opinião a respeito do mesmo.

Êsses mesmos obstáculos se juntam às dificuldades que encontramos para construir uma organização eficaz. A U.N.R.R.A. tem, no momento, um *staff* de mais de dois mil indivíduos. Êsses indivíduos, homens e mulheres, pertencem a mais de trinta nacionalidades diferentes. Situam-se em muitas partes do mundo — Londres, Paris, Atenas, Roma, Belgrado, Addis Abbaba, Rio de Janeiro, Sydney, Chungking e Washington. E se se deseja que a U.N.R.R.A. seja uma organização eficaz, essas duas mil pessoas espalhadas pelo mundo, com os mais variados *backgrounds* nacionais e com experiências pessoais ainda mais diversas, devem ser amalgamadas em uma unidade na qual cada uma desempenhe sua parte com uma compreensão clara e *comum* dos objetivos da U.N.R.R.A. e de quão conjuntamente procuramos atingí-los.

Mas é excessivamente difícil conseguir essa indispensável compreensão comum a despeito das diferenças de língua, dos modos usuais de negociar e das experiências pessoais amplamente variadas. Aqui na sede — para dar um único e simples exemplo — nosso *staff* executivo supremo inclui um inglês, um polonês, um russo, um chinês e um canadense, assim como um número mais ou menos igual de americanos. Após uma das reuniões de nosso *staff* ,um dos membros não-americanos fêz perguntas a respeito da conclusão de certas discussões nas quais parecia haver-se chegado a completo acôrdo. Perguntou êle : "Govêrno *"nonpartisan"* (não controlado por partidos políticos) é um govêrno no qual o partido *"Partisan"* não terá participação alguma?" Em outra ocasião, um de nossos colegas não-americanos, que já falava inglês há cêrca de seis anos, perguntou : "Que quer êle dizer quando afirma *"I have a hunch* ("Tenho um pressentimento")? Mesmo entre os membros de língua inglêsa verificamos, em uma reunião do *staff*, que certa divergência de opinião, aparentemente irreconciliável, surgira simplesmente do fato de que nós, americanos, empregamos as palavras "administrative" e "executive" para significar exatamente o contrário dos sentidos que elas têm na Inglaterra.

Podemos dar uma ou duas ilustrações relativas a diferenças de tradições que também concorrem para tornar mais difícil a administração. Tradicionalmente, em nosso país, tanto nas emprêsas privadas como públicas, exige-se fiança dos servidores responsáveis pelo manejo ou desembôlso de fundos. Entretanto, quando foi sugerido que certos oficiais do Exército Britânico, destacados para a U.N.R.R.A. a fim de prestarem auxílio em operações de campos de refugiados no Oriente Médio, deveriam ser afiançados, verificamos que êsses homens tinham o entendimento tradicional de que nenhuma fiança era mais valiosa do que o juramento de um oficial do Exército Britânico. Insistir na violação dessa tradição, como viemos a saber, daria em resultado, simplesmente, a resignação de todo o grupo de oficiais. Encontramos uma reação algo semelhante por parte de nossos colegas britânicos, quando sugerimos que todos os novos servidores de nosso *staff* de Londres deveriam declarar formalmente lealdade à U.N.R.R.A. Nós, americanos, estamos tão acostumados à prática de exigir-se um juramento, por parte dos altos funcionários, que êsse juramento pode por vêzes tornar-se sem sentido; mas na Inglaterra não existe essa tradição. O cidadão britânico que vai trabalhar num emprêgo público tem por certo que sua lealdade ao novo empregador é esperada e compreendida. Pedir-lhe que *jure* que êle será leal é manifestar certa desconfiança nêle e insultá-lo. Em vista disso, modificamos nossas práticas e, simplesmente, solicitamos aos membros britânicos do *staff* que *assinem* uma declaração de lealdade, quando aceitam o emprêgo.

A lealdade a uma instituição internacional, por parte de milhares de homens e mulheres oriundos de muitas nações, constitui um problema que se apresentou sucessivamente a cada uma das instituições internacionais que precederam a U.N.R.R.A. Quando a Liga das Nações foi fundada, discutiu-se se o seu pessoal seria constituído de servidores civis experimentados, para ela designados, ou de indivíduos de ambos os sexos sem quaisquer laços que os prendessem aos respectivos governos nacionais, recrutados para servirem exclusivamente à Liga. Foi preferida esta última alternativa; e a experiência demonstrou a sabedoria da escolha.

A Liga sustentou que os indivíduos que aceitavam emprêgo em seu *staff*, conquanto conservando sua identidade nacional, trabalhavam ùnica-

mente tendo em vista os interêsses da Liga. Os funcionários do secretariado que teve início em 1932 tiveram que fazer e assinar uma declaração de fidelidade, pela qual se comprometiam, enquanto servissem à Liga, a "não procurar ou receber instruções de qualquer govêrno ou outra autoridade externa". O mesmo princípio e, conseqüentemente, o mesmo problema prevalecem na U.N.R.R.A. Para ser realmente uma instituição intergovernamental, deve ela recrutar um pessoal com a indispensável competência intelectual e profissional, selecionado das numerosas nações que a constituem. E' o que a U.N.R.R.A. tem procurado fazer, e de cada novo membro de seu *staff* solicita que assine a seguinte declaração:

> "Comprometo-me solenemente a exercer com tôda a lealdade, discreção e consciência as funções a mim confiadas como (oficial ou empregado) da Administração, a cumprir minhas funções e regular minha conduta tendo em vista ùnicamente seus interêsses, e a não procurar ou receber, de qualquer govêrno ou autoridade exterior à Administração, quaisquer instruções controladoras da execução de meus deveres oficiais".

Um problema menos fundamental, que surge quando se pretende organizar um *staff* internacional, é o que diz respeito aos salários. Poder-se-ia fàcilmente pensar que a U.N.R.R.A. devesse estabelecer um sistema de classificação de cargos abrangendo tôdas as suas posições, para assegurar que indivíduos incumbidos de tarefas do mesmo gênero e de igual responsabilidade percebessem compensação idêntica, fôsse qual fôsse sua nacionalidade ou a zona geográfica em que se situassem. Essa conclusão simples e aparentemente óbvia é, na realidade, impossível de se atingir. Os contadores recrutados nos Estados Unidos, no presente mercado de trabalho, percebem, em dólares, uma compensação cêrca de 20 % superior à que percebem contadores com treinamento e experiência comparáveis, na Grã-Bretanha e no Canadá, e 30 ou 40% superior à dos recrutados na Austrália. Diferenças semelhantes existem entre muitas outras nações e pràticamente em tôdas as profissões dentre as quais a U.N.R.R.A. deve recrutar seu pessoal.

Uma solução alternativa para o problema seria remunerar os servidores com salários equiparados aos dos funcionários públicos do país em que se acham a serviço da U.N.R.R.A. Se isso não fôr feito, os altos funcionários do país se ressentirão com a U.N.R.R.A., por estar, mediante a oferta de salários superiores, roubando gente de outros empregadores. Por outro lado, se isso fôr feito, a U.N.R.R.A. não poderá recrutar pessoal em regiões de salários elevados, para servirem em zonas onde os salários são de nível inferior. Não se poderá, por exemplo, recrutar americanos para serviço na Austrália.

Resulta, pois, impraticável o ideal de uma classificação de cargos nítida e metódica, com pagamento igual para trabalho igual. Se a U.N.R.R.A. adotasse uma clasificação de cargos uniforme, isso lhe permitiria um recrutamento mais livre em todos os países e asseguraria um maior movimento de pessoal, de uma tarefa para outra, dentro da administração. Mas a única base satisfatória para uma classificação uniforme seria a usada pela Liga das Nações; isto é, remunerar tão bem seus cargos quanto o mais bem remunerado serviço civil de qualquer nação. Se a U.N.R.R.A. aceitasse essa posição, o custo de suas operações seria muito aumentado e ela seria alvo da crítica da maioria das nações-membros que a acusariam de estar sendo estouvadamente perdulária.

O terceiro obstáculo básico por mim enumerado foi a distância. Contemplai por um momento a dispersão do pessoal da U.N.R.R.A. através do mundo. No momento, a U.N.R.R.A. conta com membros de seu pessoal no Egito, França, Luxemburgo, Itália, China, Tcheco-Eslováquia, Etiópia, Grécia, Albânia, Polônia e Iugoslávia. Mas a assistência que êsse pessoal poderá prestar depende dos recursos que outros membros do *staff* forem capazes de obter, de países tão distantemente separados como o Irã e o Paraguai, México, Cuba, e Nova Zelândia e Austrália. Para converter as contribuições dessas e de outras nações nos fornecimentos essenciais necessários às zonas de socorro — gêneros alimentícios, adubos, maquinismos, remédios, roupas, calçados e outros vários — a U.N.R.R.A. tem, no momento, especialistas em aquisições no Brasil, na Inglaterra, na Austrália e nos Estados Unidos. Essas diferentes atividades, assim como o pessoal nelas empenhado, em tão distantes partes do globo, devem ser efetiva e constantemente coordenadas, se a U.N.R.R.A. quiser empregar eficientemente seus limitados recursos financeiros para, quando necessário, obter de determinada parte do mundo os fornecimentos essenciais destinados às zonas de socorro.

A distância torna difícil essa coordenação administrativa. Tal coordenação é dificultada pelo tempo exigido para as comunicações entre o escritório central e os membros do *staff*. Em tempo de guerra, o congestionamento e a drástica limitação dos meios telefônicos, telegráficos, sem-fio e rádio, bem como a necessidade de censura, tornam as comunicações inteiramente inadequadas a uma administração centralizada eficaz.

Pensai por um momento nas dificuldades com que a U.N.R.R.A. se defrontou para comunicar-se com sua missão em Atenas durante os recentes conflitos. Por alguns dias, quando decisões anteriores estavam em fase de execução, o pessoal de nosso escritório central não teve qualquer comunicação de nossos representantes locais. Quando se rompeu o silêncio, apenas magérrimos cabogramas puderam vir até nós, através de uma única linha de comunicação militar. Mesmo em ocasiões mais normais, cartas aéreas do Cairo atingem Washington três semanas após o despacho e, de Londres, freqüentemente gastam duas semanas em trânsito. Naturalmente se faz uso de cabogramas, mas mesmo êsse método de comunicação exige freqüentemente de dois a cinco dias entre pontos relativamente acessíveis de Londres e Washington, e cinco dias ou mais entre Cairo ou Roma e Washington.

Em face dêsse problema da distância e das dificuldades de comunicações que o mesmo estabelece, a U.N.R.R.A. se encontra debatendo, tal como todos os departamentos do govêrno federal dos Estados Unidos o têm debatido em uma ou outra ocasião, o problema da centralização *versus* descentralização. Existem entre nós as mesmas tendências humanas encontradas na maioria das instituições públicas em desenvolvimento, de se ligar tôda a autoridade e responsabilidade ao escritório central. Simultâneamente, existe a mesma insistência da parte de nossos agentes locais, para que haja uma generosa delegação de autoridade. Na U.N.R.R.A., a solução dêsse problema, que é tanto humano quanto de organização, deve ser encontrada nas várias características da tarefa a ser feita. Uma dessas características já foi mencionada — a vasta dispersão das atividades da U.N.R.R.A. através do mundo. Uma segunda característica, igualmente importante, da tarefa da U.N.R.R.A. é o caráter imprevisível do trabalho a ser feito; as necessidades de socorro da maioria das zonas a serem libertadas não podem ser conhecidas agora. Quando essas zonas forem abertas, suas necessidades serão imediatas e deverão ser enfrentadas pela improvisação de quaisquer métodos e meios que se ajustem às condições do momento. Uma terceira característica da tarefa da U.N.R.R.A. diz respeito aos gêneros, materiais e transportes, que constituem as necessidades básicas das zonas de socorro; 80 % sairão dêste hemisfério e, mais da metade, dos Estados Unidos. As duas primeiras características depõem fortemente em favor de um alto grau de descentralização de autoridade e responsabilidade. A terceira característica torna essencial o desempenho, em Washington, de atividades que necessàriamente controlam o que pode ser feito nas zonas onde a U.N.R.R.A. presta serviços. À medida que formos agindo, desenvolveremos uma administração descentralizada, adaptada a essas três principais características da tarefa da U.N.R.R.A., a qual permitirá que funcionários locais responsáveis ajam decisiva e prontamente, com conhecimento dos fornecimentos que estarão à sua disposição pelo trabalho do escritório central.

CONCLUSÃO

Eu enumerei alguns problemas de administração que a U.N.R.R.A. tem encontrado, a fim de ilustrar problemas peculiares a uma repartição internacional ou, pelo menos, de maior significação para esta do que para uma repartição nacional. Até o presente momento, a U.N.R.R.A. enfrentou e, posso dizer, dominou muitos dos mesmos problemas de administração encontrados por tôdas as repartições públicas novas de Washington à medida que vão atravessando a angústia da fase de organização e de início das operações.

Nossos concidadãos dotados de experiência e habilidade em administração pública têm especial obrigação de considerar êsses problemas de administração internacional, na U.N.R.R.A. e nas outras instituições que os Estados Unidos criaram ou criarão. Nossa política exterior do passado proporcionou pouca saída aos talentos que possuímos nesse campo. Os protestos de nosso país, no sentido de assumir um lugar ativo e, de alguma sorte, de liderança nos negócios internacionais nos anos vindouros, devem ser concretizados pela participação de pessoas dotadas de experiência essencial na organização e administração das instituições através das quais a colaboração internacional se tornará uma realidade.

Assistência e proteção à família dos servidores do Estado

EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO
Técnico de Administração

SUMÁRIO: Fundamentos — Histórico — Montepio civil — Pecúlio e pensões — Abono familiar — Influência da situação familiar na vida funcional — Salário-família — Licença por motivo de doença em pessoas da família — Facilidades educacionais — Conclusões.

SENDO o servidor do Estado um assalariado, não pode, de modo geral, constituir reservas econômicas que permitam amparo e proteção suficiente à sua família, após o seu desaparecimento.

O Estado, agindo com a dupla responsabilidade social e de patrão, tem, por isso, procurado ajudar os servidores a resolver êsse problema, não sòmente pela criação de institutos oficiais de previdência, de inscrição obrigatória, como também pelo estabelecimento de outras formas de assistência e previdência.

O Estatuto dos Funcionários (Decreto-lei 1.713, de 28-10-39), por exemplo, prescreve que o Govêrno deve promover o bem estar e o aperfeiçoamento físico, intelectual e moral dos funcionários e de suas famílias, mediante a organização de

> "um plano de assistência, que compreenderá a previdência, seguro, assistência médico-dentária e hospitalar, sanatórios, colônias de férias e cooperativas" (Item I, § 1.º, art. 219),

e estabelece como um dos deveres do funcionário,

> "amparar a família, tendo em vista os princípios constitucionais, instituindo, ainda, pensão que lhe assegure bem-estar futuro" (Item XI, art. 224).

A fim de dar objetividade a tão amplo programa assistencial e, ao mesmo tempo, conseguir a sua ordenação harmônica e sistemática, criou o Govêrno uma Comissão Organizadora de Assistência Social aos Servidores do Estado (1).

*
* *

Não data de hoje, entretanto, êsse interêsse do Estado Brasileiro pela sorte da família dos seus servidores. Êle é antigo e constante.

Assim é que ainda nos albores da República, para não irmos mais longe, pelo Decreto 942ª de 31-10-1890, foi instituído o Montepio obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda, com o objetivo de

> "prover a subsistência e amparar o futuro das famílias dos mesmos empregados, quando êstes falecessem ou ficassem inabilitados para sustentá-las decentemente" (art. 1.º).

Criado embora para os funcionários do Ministério da Fazenda, o Montepio foi sendo ampliado, abrangendo outros Ministérios, até compreender a totalidade dos então existentes.

O Montepio assegurava aos herdeiros dos funcionários falecidos uma pensão pagável mensalmente, de acôrdo com a contribuição correspondente e que equivalia a um dia de ordenado (2).

A pensão representava a metade do ordenado que servira de base à contribuição, ou seja, 1/3 do vencimento básico.

Nenhum estudo técnico determinara, entretanto, a relação entre as contribuições exigidas e as pensões fixadas. Elas foram estabelecidas a êsmo, no puro domínio do empirismo. Dessa falta de orientação resultou que, em breve, o Govêrno foi

---

(1) Decreto-lei 8.145, de 28-10-45.

(2) O vencimento até a vigência do Estatuto dos Funcionários, era dividido em duas partes: *ordenado*, que correspondia a 2/3, e *gratificação pro labore*, que representava o outro têrço.

obrigado a suspender a admissão de novos contribuintes ao Montepio (3), dadas as responsabilidades acumuladas para os cofres públicos.

Como demorassem os estudos para o estabelecimento de um novo regime, em substituição ao Montepio, resolveu o Govêrno reabrir, em 1910 (4), as inscrições de novos contribuintes, para suspendê-las, definitivamente, cinco anos depois (5).

Apesar de suspensa há quase 30 anos a admissão de novos contribuintes para o Montepio, ainda hoje a despesa anual com as pensões pelo mesmo atribuídas atinge a apreciável quantia de Cr$ 82.176.000,00 (6).

*
* *

Durante 10 anos não tiveram os funcionários civis qualquer instituto oficial de previdência, até que pelo Decreto 5.128, de 31-12-26, foi criado o *Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União,* com a finalidade de conceder pecúlio às famílias dos funcionários, por morte dêstes.

Os pecúlios, pagos de uma só vez, eram do valor de Cr$ 10.00,00 para os funcionários que recebiam até Cr$ 3.600,00 anuais, e de Cr$ ..... 15.000,00 para os que tinham mais de Cr$ .... 3.600,00 anuais, e as contribuições variavam de conformidade com a idade do contribuinte e com o plano de amortizações escolhido que podia variar entre 10 e 30 anos.

Em 1934, o Instituto passou a denominar-se *Instituto Nacional de Previdência* e os pecúlios a serem concedidos foram fixados em 5, 10, 15, 20, 25 e 30 mil cruzeiros, de acôrdo com os vencimentos dos segurados.

Os beneficiários poderiam receber o pecúlio de uma só vez, ou convertê-lo em pensão mensal, na conformidade da tabela então aprovada (7).

Com o decreto-lei 288, de 23-2-38, foi criado um novo *Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado* (I.P.A.S.E.), no qual são obrigatòriamente inscritos todos os servidores, funcionários ou extranumerários.

O I.P.A.S.E. assegura aos beneficiários dos seus contribuintes pecúlios e pensões.

O pecúlio é entregue a pessoa livremente escolhida pelo segurado, seja ou não parente. Na falta de prévia determinação, será entregue à sua família.

As pensões são assim classificadas:

a) *vitalícias* — para o cônjuge sobrevivente do sexo feminino, ou do sexo masculino, se inválido; e para a mãe viúva ou pai inválido, no caso de ser o segurado solteiro ou viúvo;

b) *temporárias* — para cada filho e enteado, de qualquer condição, até a idade de 21 anos, ou, se inválido, enquanto durar a invalidez; ou para cada irmão órfão de pai e sem padrasto, também até a idade de 21 anos, no caso de ser o segurado solteiro ou viúvo sem filhos nem enteados (8).

A contribuição para o I.P.A.S.E. corresponde a 5 % do vencimento, remuneração ou salário do servidor. Comparando-a com a mensalidade do antigo Montepio, que correspondia ao ordenado de um dia (2/3 do vencimento) e que representa cêrca de 2,22 %, chega-se à conclusão de que aquela é bem mais elevada. Tomando-se, por exemplo, dois funcionários que tenham ingressado para o serviço público com a idade de 30 anos, ambos com o vencimento mensal de Cr$ 900,00, sendo um contribuinte do antigo Montepio e o outro segurado do I.P.A.S.E., descontaria o primeiro vinte cruzeiros mensais, e o outro, quarenta e cinco cruzeiros mensais.

Quanto ao regime de benefícios, é difícil estabelecer uma comparação, pela diversidade de sistema. No Montepio ,as pensões dependem, apenas, da retribuição do contribuinte; no I.P.A.S.E., elas variam de conformidade com a retribuição e a idade do segurado no momento da inscrição, e do número e da idade dos beneficiários, porque as pensões temporárias são fixadas em determinada base para os menores de seis anos de idade; aumentam entre os seis e os 12 anos e tornam a elevar-se quando os menores completam 12 anos, até a cessação do pagamento.

(3) Lei 490, de 16-12-1897. Durou, assim, apenas sete anos, a primeira fase do Montepio.

(4) Lei 2.356, de 31-12-910.

(5) Lei 3.089, de 8-1-916.

(6) Orçamento para o exercício de 1945 (Decreto-lei 7.191, de 23-12-44).

(7) Decreto 24.563, de 3-7-934.

(8) Decreto-lei 3.347, de 12-6-941.

A fim de dar uma idéia de cada um dos sistemas, imaginemos que aquêles dois funcionários, ao falecerem, deixem, cada um, viúva, um filho com menos de seis anos, dois filhos entre os seis e os 12 anos, e outro com mais de 12 anos.

O contribuinte do Montepio deixará uma pensão fixa de Cr$ 300,00 (a metade do ordenado, ou 1/3 do vencimento), cuja metade caberá à viúva (Cr$ 150,00) e o restante será repartido, igualmente entre os filhos (Cr$ 37,50 a cada um).

O segurado do I.P.A.S.E. deixará as seguintes pensões individuais:

	Cr$
à viúva	159,30
ao filho menor de seis anos	32,40
a cada um dos filhos compreendidos entre seis e 12 anos, Cr$ 47,70	95,40
ao filho de mais de 12 anos	63,90
Total	351,00

Ao atingir a idade de seis anos, o filho mais novo passará a receber Cr$ 47,70; ao completar 12 anos, e até a cessação do pagamento, Cr$ 63,90.

Além dessas pensões, o segurado do I.P.A.S.E., no caso em exame, deixará um pecúlio de Cr$ 3.828,60, pagável de uma só vez, à pessoa livremente designada pelo funcionário, faça parte ou não de sua família.

Procurou-se, por êsse meio, atender a situações de fato em que, além dos beneficiados pelo regime de amparo social, deseja o funcionário amparar pessoas outras, por quem se interesse.

No exemplo focalizado, há ligeira vantagem para o regime do I.P.A.S.E. Se o segurado não tivesse filhos, deixaria, porém, apenas a pensão da viúva (Cr$ 159,30), enquanto que a do contribuinte do Montepio, nas mesmas condições, seria sempre Cr$ 300,00.

Conclui-se, pois, que o regime estabelecido pelo I.P.A.S.E. é mais favorável às famílias numerosas, embora seja ainda insuficiente para garantir um mínimo de subsistência aos herdeiros dos servidores desaparecidos.

Jamais deveria a pensão (individual ou coletiva) ser inferior a 1/3 do vencimento, remuneração ou salário do servidor.

Quando o funcionário fica em inatividade, aposentado ou pôsto em disponibilidade, mesmo em virtude de pena disciplinar, estabelece o Estatuto, como provento mínimo, 1/3 do seu vencimento ou remuneração, a fim de evitar uma brusca quebra do padrão de vida, o que é de todo desaconselhável. O mesmo deve ser feito em relação às pensões concedidas pelo I.P.A.S.E., já que as do Montepio obedecem a êsse critério.

*
* *

Havendo a Constituição estabelecido que a família está sob a proteção especial do Estado e que "às famílias numerosas serão atribuídas compensações na proporção dos seus encargos" (art. 124), foi expedido o Decreto-lei 3.200, de 19-4-941, dispondo sôbre a organização e proteção da família.

Em relação aos servidores do Estado dispôs o referido decreto-lei:

a) dando preferência, para nomeação ou promoção, à situação de família dos candidatos;

b) assegurando um abono familiar aos chefes de famílias numerosas.

Com referência à promoção, por exemplo, dispunha a Lei (redação dada pelo Decreto-lei 3.284, de 19-5-41) que na classificação por antiguidade ou em igualdade de merecimento, teria preferência sucessivamente:

a) o funcionário casado ou viúvo que tivesse maior número de filhos;

b) o casado;

c) o solteiro que tivesse filhos reconhecidos;

d) o que tivesse maior tempo de serviço no Ministério;

e) o que contasse maior maior tempo de serviço público federal, civil ou militar;

f) o mais idoso.

Dava, assim, a lei uma importância extraordinária à situação de família do funcionário, para efeito de promoção.

O acesso dos funcionários é, entretanto, matéria que interessa profundamente à Administração, pelo incentivo que representa na melhoria da execução dos serviços públicos, e não deve ficar, por isso mesmo, subordinado a influências externas, alheias às condições de trabalho, por mais

ponderosas que elas sejam. Sôbre o assunto, escrevíamos em 1943 :

> "Outra coisa que não se justifica, ao nosso ver, é o estado civil ou o número de filhos influir na promoção ou melhoria de salário.
>
> O Estado tem o dever de incrementar a nupcialidade e a natalidade. Isso, entretanto, deve ser feito por meio de mútuos, abonos, facilidades educacionais e outros auxílios julgados convenientes, e não por meio de promoção.
>
> A promoção diz, apenas, respeito à atividade funcional. Se um servidor é o melhor da sua classe, não vemos porque se deva indagar se é solteiro ou casado, ou se tem filhos, para premiá-lo com um acesso" (9).

Foi, felizmente, o que compreendeu a Administração, que, tendo em vista :

> *a*) que a promoção deve ser um estímulo constante para o funcionário e um meio que permita à Administração premiar os mais capazes, despertando a justa ambição daqueles que desejam progredir na carreira, mercê dos seus predicados funcionais e do esfôrço e energia dedicados ao serviço público ;
>
> *b*) que baseadas as promoções em circunstâncias alheias às atividades funcionais ter-se-á estancado essa fonte de interêsse, que é a competição no trabalho, com prejuízo para o serviço público, pois os funcionários verão diminuídas as possibilidades de acesso, de recompensa, procurando outros misteres e afazeres (10),

alterou o sistema de desempate, restabelecendo, em conseqüência, os princípios fixados no Estatuto (11), que levam em conta, precìpuamente, a situação funcional dos interessados.

O abono familiar era concedido ao servidor que tivesse mais de oito filhos menores de 18 anos, ou incapazes, desde que recebesse menos de mil cruzeiros mensais, de acôrdo com a seguinte base:

a) Cr$ 20,00 por filho, aos que ganhavam menos de Cr$ 500,00 mensais; e

b) Cr$ 10,00 por filho, ao que percebiam entre Cr$ 501,00 e Cr$ 1.000,00 mensais.

(9) PINTO PESSOA, *Manual dos Servidores do Estado* — 2.º Tomo, Livro do Extranumerário, 1.ª edição, Rio, 1943, pág. 84.

(10) Exposição de motivos 2.321, de 16-10-43, do D.A.S.P.

(11) Decreto-lei 5.938, de 28-10-43.

Tal abono, além de abranger bem reduzido número de servidores (12), concedia um parco auxílio, de todo insuficiente ao fim que visava. Deve ser salientado, ainda, de relance, a ilogicidade que encerrava o sistema, ao conceder auxílio inversamente proporcional ao vencimento dos funcionários, quando os encargos de família crescem na razão direta do nível de vida conquistado pelo cidadão na órbita social a que pertence.

A experiência comprovou, dentro de pouco tempo, a inconveniência do regime.

Aproveitando a oportunidade de estudos sôbre o reajustamento de vencimentos e salários dos servidores, a fim de adaptá-los aos novos níveis do custo de vida, resultantes da segunda guerra mundial, substituiu o Estado o abono familiar pelo *salário-família*, de objetivos mais amplos e de efeitos mais seguros.

É que, como afirmou o D.A.S.P. em Exposição de Motivos aprovada pelo Govêrno,

> "o regime de abonos familiares, que o Estado concede aos necessitados, não se deve aplicar, evidentemente, ao funcionalismo público, que não participa daquela condição" (13).

*
* *

O salário-família, que é extensivo a todos os servidores do Estado, ativos ou inativos, seja qual fôr a sua classificação, constitui um novo sistema de retribuição, em que são levados em conta os encargos de família do trabalhador, e segundo o qual é concedido, além do vencimento, remuneração, salário ou provento, Cr$ 50,00 mensais, por dependente.

São considerados dependentes, para os efeitos legais, os filhos ou enteados de qualquer natureza menores de 21 anos, ou inválidos de qualquer idade, que vivam total ou parcialmente às expensas do servidor ou inativo.

O sistema atualmente em vigor não constitui privilégio nosso nem está restrito ao âmbito do Govêrno Federal.

(12) Dum total de 146.000 servidores federais, apenas 450 se habilitaram ao recebimento do abono familiar (Exp. Mot. 3.474, de 8-11-43, do D.A.S.P.) o que representa cêrca de 0,3 % da massa de servidores.

(13) Exp. mot. 3.474, cit.

Com efeito, como afirmou o Professor FALLON no prefácio que escreveu para o livro de PAULO SÁ (14), pioneiro, no Brasil, dos abonos familiares, êstes "estão fazendo a volta do mundo".

Assim é que na França, na Bélgica, na Itália, na Nova Gales do Sul, na Nova Zelândia e na Austrália (15), entre outros países, já vigoram sistemas semelhantes.

Entre nós devem ser citados os exemplos de três Estados que antecederam o Govêrno Federal na concessão de salário-família aos seus servidores: Minas Gerais (16), que fixou em 5 % do vencimento o auxílio a ser concedido por filho menor de 18 anos; Santa Catarina (17), que atribuía um adicional de 10 % dos vencimentos aos servidores que tivessem seis ou mais filhos; e Pernambuco (18), que dava um acréscimo de 3 % sôbre o vencimento do funcionário ou militar, por filho menor de 18 anos.

Seguindo o exemplo do Govêrno da União, diversos Estados já concedem salário-família aos seus servidores, de acôrdo com as peculiaridades locais ou com as suas possibilidades financeiras. Assim, fixaram em:

I — Cr$ 50,00 por dependente:

Distrito Federal ...	Decreto-lei 6.027, de 24-11-43
Pará	Decreto-lei 4.574, de 2- 6-44

II — Cr$ 40,00 por dependente:

S. Catarina	Decreto-lei 1.022, de 29- 5-44

III — Cr$ 30,00 por dependente:

Espírito Santo	Dec.-lei 15.230, de 26-11-44
Paraná	Decreto-lei 354, de 6- 8-45
Rio de Janeiro	Decreto-lei 1.117, de 25- 3-44

IV — Cr$ 25,00 por dependente:

Bahia	Decreto-lei 487, de 30- 4-45

V — Cr$ 20,00 por dependente:

Ceará	Decreto-lei 1.143, de 12- 5-44
Goiaz	Decreto-lei 6, de 7- 3-45
Mato Grosso	Decreto-lei 665, de 24- 5-45
Rio Grande do Norte	Decreto-lei 367, de 23- 3-45
Sergipe	Decreto-lei 583, de 31-12-44
São Paulo	Dec.-lei 15.128, de 15-10-45

VI — Cr$ 15,00 por dependente:

Maranhão	Decreto-lei 944, de 22-12-44
Piauí	Decreto-lei 830, de 25- 8-44

Finalmente, o Estado do Rio Grande do Sul concede um *abono familiar*, de Cr$ 40,00 por dependente a todo servidor que perceba menos de Cr$ 4.000,00 mensais.

Constituiu, sem dúvida, grande conquista dos servidores públicos a concessão do salário-família, que atendeu, indistintamente, a todos os que têm dependentes sob sua guarda. Duas observações podem ser feitas, entretanto, ao regime instituído.

A primeira diz respeito à espôsa, que não seja servidora do Estado. Indubitàvelmente, deve ser concedido o salário-família nesse caso, como já procedem, aliás, o Instituto de Resseguros do Brasil (19) e o Estado de Minas Gerais (20).

A outra observação se refere à uniformidade do salário-família, sem levar em conta a remuneração do servidor. Dada a ordem social vigente, os funcionários de vencimentos mais elevados têm responsabilidades maiores de representação, desfrutam de um padrão mais alto de vida, seus filhos freqüentam, necessàriamente, escolas mais caras, de modo que o custeio dos seus filhos é mais elevado que os dos funcionários de menor retribuição. Enquanto que Cr$ 50,00 de salário-família, por dependente, representam 10 % da retribuição do servidor que recebe Cr$ 500,00 mensais, é inferior a 1 % da dos que recebem Cr$ 5.500,00. Deveria, pois, o salário-família levar em conta essas diferenças, podendo ser estabelecida uma escala como a que apresentamos abaixo, a título de sugestão:

Cr$ 50,00 por dependente, aos que recebessem até Cr$ 1.000,00;

(14) PAULO SÁ, *Abonos Familiares*, Rio, 1943, pág. 9.

(15) *Ibidem*, pág. 23.

(16) Decreto-lei 77, de 8-2-38. Atualmente concede 7 % para a espôsa e 7 % por filho (Decreto-lei 971, de 1-12-43).

(17) Lei 283, de 19-1-39. Atualmente concede Cr$ 40,00 por dependente (Decreto-lei 1.022, de 29-5-44).

(18) Decreto-lei 435, de 28-12-39. Atualmente concede 5 % aos que recebem até Cr$ 500,00 mensais; 4 % aos que recebem entre Cr$ 501,00 e Cr$ 1.000,00, e 3 % aos que recebem mais de Cr$ 1.000,00 (Decreto-lei 1.160).

(19) O Instituto de Resseguros do Brasil concede Cr$ 150,00 ao cônjuge — PAULO SÁ, *ob. cit.*, pág. 79.

(20) Decreto-lei 971, de 1943, cit.

Cr$ 75,00, por dependente, aos que recebessem entre Cr$ 1.000,00 e Cr$ 3.000,00;

Cr$ 100,00 por dependente aos que recebessem acima de Cr$ 3.000,00.

*
* *

Outra medida de assistência, de grande importância, que se dispensa ao funcionário, é a licença por motivo de doença em pessoa da família, ou do cônjuge do qual não esteja legalmente separado.

Tal providência, além de permitir ao funcionário dispensar uma assistência mais direta e imediata aos que lhe são caros, em caso de moléstia grave, vem beneficiar o próprio serviço, pois é curial que o funcionário, obrigado a trabalhar em disposição de espírito desfavorável, não poderia dar tôda a sua capacidade de produção, com evidentes prejuízos para a Administração, em alguns casos bem maiores que os resultantes do seu afastamento remunerado.

Por isso, pelo que representa de espírito de solidariedade humana, de sentimento de família e pelas vantagens que proporciona ao próprio serviço, o sistema de licença por motivo de doença em pessoas da família deve abranger também os funcionários interinos e os extranumerários, hoje excluídos dessa forma de amparo social.

*
* *

Finalmente, assegura o Estatuto ao funcionário, ou às pessoas de sua família cuja subsistência esteja ao seu cargo, matriculados em estabelecimento de ensino, em caso de remoção ou transferência, matrícula em estabelecimento congênere no local de sede da nova repartição ou serviço, em qualquer época do ano, e independentemente da existência de vaga.

Em matéria de ensino muito pode e deve o Estado fazer pela família dos seus servidores.

O ensino gratuito, em todos os graus e ramos, deve ser assegurado, de imediato, aos filhos dos servidores públicos, civis ou militares, quer pela concessão de auxílio aos estabelecimentos existentes, em razão do número de filhos de servidores matriculados gratuitamente, quer pela criação de novos institutos especialmente destinados a êsse fim, de modo a evitar que, como se verifica atualmente, grande número de servidores do Estado se veja compelido, pelas dificuldades de vida e encarecimento do ensino, a cedo retirar seus filhos das escolas, agravando, assim, a falta de preparação técnica e geral em que se debate o nosso país.

*
* *

Chegamos ao fim do nosso trabalho. Bosquejamos o sistema de assistência que o Estado proporciona aos seus servidores, tendo em vista, principalmente, o que diz respeito à situação de família; comparamos sistemas e procuramos mostrar a sua evolução; demonstramos vantagens e desvantagens e apresentamos algumas sugestões. Vamos agora sintetizar.

Do exame de tudo, podemos concluir que, se muita coisa foi feita em benefício do servidor, muito ainda resta realizar.

Indicamos, assim, como aspirações imediatas dos servidores do Estado:

a) a concretização do plano de assistência traçado no art. 219 do Estatuto dos Funcionários, extensivo a todos os servidores e não apenas aos que são lotados ou têm exercício no Distrito Federal;

b) o estabelecimento de um limite mínimo de 1/3 do vencimento, remuneração ou salário do servidor, para as pensões a serem concedidas aos seus herdeiros;

c) a concessão do salário-família à esposa do servidor, que não seja, também, servidora do Estado;

d) a concessão do salário-família em razão da retribuição do servidor;

e) a extensão do regime de licença para tratamento de pessoas da família aos interinos e aos extranumerários; e

f) facilidades educacionais para os filhos dos servidores do Estado.

Confiamos em que a Comissão Organizadora de Assistência Social aos Servidores do Estado (C.O.A.S.S.E.), ùltimamente criada, dê um caráter objetivo aos seus trabalhos, convertendo em realidade dispositivos legais de proteção e assistência aos servidores públicos, e sugira novas formas de amparo aos que dedicam seus esforços em prol da causa pública.

Considerações sôbre o problema imigratório

CARLOS DODSWORTH MACHADO
Assistente de Organização do D.A.S.P.

AS CONDIÇÕES atuais, dentro e fora de nossas fronteiras, atestam a marcha que o mundo realiza na direção de um novo estado de coisas, favorável à resolução de problemas brasileiros que afetam particularmente o nosso bem-estar social e econômico.

O extraordinário desenvolvimento dos meios de transporte e comunicações reduziu de tal forma as distâncias, que novas concepções constituem condição fundamental para um proveitoso intercâmbio do progresso representado pela vulgarização das vitórias científicas sôbre os males físicos e pelos descobrimentos e invenções ampliadoras das possibilidades de confôrto e bem-estar.

Unidos povos e nações na mobilização integral de recursos, e também nos multiformes padecimentos impostos pelo gigantesco conflito, aprendemos que, malgrado diferenças de raça, língua, religião e costumes, a humanidade é uma só e um só o seu problema: a implantação decisiva de um genuíno sentimento de fraternidade universal.

Ante as novas contingências que se delineiam, parece oportuno colocarmo-nos à altura dos acontecimentos, identificando e provendo racionalmente as necessidades que assolam a nossa estrutura social e econômica.

A pobreza demográfica de nossa pátria e a proximidade de empreendimentos carecedores, qualitativa e quantitativamente, de mão de obra, parecem reclamar a introdução imediata de largos contingentes imigratórios, a exemplo do que se vem verificando com outros países sul-americanos.

Os aspectos delicados que a questão oferece prestam-se a considerações bastante amplas, às quais somos levados mais pelo objetivo de encarecer a sua importância do que de versá-la com a segurança e proficiência dos que se acham de ofício incumbidos do seu tratamento.

*
* *

Já nos períodos iniciais da história da humanidade, podem ser observados movimentos migratórios nos grupamentos humanos mais rudimentares, à cata de alimentos ou empenhados em movimentos coletivos de conquista e colonização.

A princípio francamente hostil, a atitude das sociedades, quanto à aceitação de elementos adventícios, variou através do tempo, ao sabor das contingências históricas.

Essa hostilidade, caracterizadora da atitude dos povos primitivos com relação aos estrangeiros, evoluiu lentamente no sentido de uma crescente tolerância, que culmina em Roma, com a introdução, na magistratura romana, da figura do "praetor peregrinus". Com efeito, não obstante originàriamente avêssa à integração de estranhos, a "urbs" institui estabelecimentos de beneficência destinados a acolher estrangeiros necessitados ("xenodochia"), marcando tais fatos, a nosso ver, o reconhecimento público da existência de direitos próprios do estrangeiro.

Essas tendências foram acentuadas pelo incremento das atividades de comércio, aliados à adoção dos princípios cristãos de fraternidade universal, elevando gradativamente a personalidade do alienígena, até quase nivelá-lo à situação do nacional.

O tema é vasto demais para enquadrar-se nos limites de um ponto de vista exclusivamente jurídico, o que daria uma visão unilateral do problema imigratório. Prende-se a outros ramos de conhecimento, eriçando-se das dificuldades próprias das ciências sociais.

Daí o não se poder, como faz ESPÍNOLA, considerar a Revolução Francesa como o marco principal da história das migrações no mundo, atribuindo-lhe a virtude de haver dissipado as prevenções existentes contra os estrangeiros, quando na realidade aquêle movimento veio apenas reconhe-

cer uma situação que já se vinha verificando anteriormente (1).

Reconhecidos aquêles direitos fundamentais que haviam sido durante tanto tempo negados, o período é da mais absoluta liberdade, e a imprevisão e indiferença gerais, quanto às migrações, iriam produzir as tão lastimáveis conseqüências que se seguiram.

*
* *

Foi por volta de 1850 que grandes massas imigratórias se canalizaram para os Estados Unidos, transpondo o oceano por fôrça das perseguições religiosas e raciais, da fome, da pobreza, e das facilidades propiciadas pelos naturais americanos, desejosos de vender terras e passagens.

JOHN COMMONS, na sua interessante obra intitulada *"Race and Immigrants in America"*, passa em revista os fatôres que influíram na formação daquela corrente imigratória, enunciando também os seus salutares efeitos sôbre a vida norte-americana.

A iniciativa particular predominou francamente, em razão das possibilidades que o braço estrangeiro vinha oferecer aos seus inescrupulosos exploradores. Organizaram-se várias companhias para introduzir imigrantes, e a influência dos motivos mercenários que norteavam a sua ação trouxe uma série de inconvenientes, tornando-se inclusive, a causa de futuros desajustamentos sociais.

Os governos iam-se deixando ficar à margem do problema e, quando não permaneciam em atitude passiva, limitavam-se a comprar colônias, providenciar a instalação dos imigrantes, firmar tratados e editar disposições administrativas internas, quando a verdadeira atitude cabível seria encarregar-se da direção sistemática de todo o aparelho imigratório, transformando a imigração, "de função do indivíduo, em função do Estado".

O resultado do influxo de indesejáveis, aproveitadores das disposições acomodatícias dos poderes públicos para penetrar com o pé esquerdo as portas da imigração indiscriminada, refletiu-se mais tarde no gangsterismo de Chicago e nos crimes e contravenções peculiares aos representantes da baixa classe de certas raças.

Em 1868 a América negociou com a China o tratado de Burlingame, outorgando amplas regalias aos chineses.

Uma nova fôrça introduziu-se na vida do continente americano, com a política dos altos salários. Havia entrechoque de interêsses de grandes proprietários, com empregados altamente assalariados, resultando dessa luta a falta de nacionais para a execução das tarefas mais pesadas.

Daí generalizar-se a avidez de mão de obra barata, encontrada nos grandes e necessitados contin-

---

(1) Tais são as palavras do mestre: "Foi a Revolução Francesa, com a violenta transformação das condições sociais, operada sob o influxo das idéias filosóficas da época e do proselitismo incomedido, através das ondas de sangue das vítimas de uma reação insaciável, imoladas nas confusões do terror, que teve a virtude de dissipar as prevenções contra os estrangeiros, admitindo-os a compartilhar, por tôda parte, dos próprios direitos reconhecidos aos nacionais, sem preconceitos, e, em muitos Estados, até, sem preocupações de reciprocidade legislativa ou diplomática". — (EDUARDO ESPÍNOLA e EDUARDO ESPÍNOLA FILHO — *Tratado de Direito Civil Brasileiro* — Vol. VI, Ed. Freitas Bastos, 1938, pág. 236).

O Sr. ESTANISLAU FISCHLOWITZ, que durante 18 meses pôs, no D.A.S.P., a serviço da Administração Pública Brasileira, a sua esplêndida cultura, refere-se ao assunto nos seguintes têrmos: "O princípio da liberdade das migrações foi proclamado pela revolução francesa e depois aplicado paralelamente ao liberalismo industrial, praticado, não sòmente na regulamentação interna, como também em relação às trocas internacionais de mercadorias e capitais" — (ESTANISLAU FISCHLOWITZ — "Migrações — problema internacional", *in Revista do Serviço Público*, dezembro 1943, pág. 43).

Como vemos, 1789, *proclamou* o princípio da liberdade das migraçoes, mas não veio *dissipar* a prevenção contra o estrangeiro, pois esta foi exacerbada durante a guerra, em face das atividades dos países totalitários empenhados em aproveitar os seus imigrantes como "vanguarda de suas agressões e imperialismos", no dizer de FISCHLOWITZ.

Também a prevenção contra o estrangeiro não foi *dissipada* pela Revolução Francesa, porque já vinha ela de longa data sofrendo abrandamentos sensíveis, como se poderá verificar nas afirmativas de CLÓVIS BEVILACQUA (*Direito das Obrigações* — Ed. Freitas Bastos, 1931, pág. 45), de que mesmo antes de reconhecidos os direitos dos estrangeiros, inventou-se um derivativo no instituto da hospitalidade. E citando IHERING: "No tempo da completa incapacidade jurídica do estrangeiro, a hospitalidade era a única forma dos contratos pessoais, entre pessoas pertencentes a comunidades diversas. À hospitalidade ligava-se todo o comércio internacional ou, mesmo, todo o movimento mercantil. Devia, portanto, ser o mais veemente empenho de uma comunidade, que não queria excluir-se de tôdas as relações com o mundo exterior, proteger o negociante estrangeiro que vinha ao país com suas mercadorias. A estrada devia ser franqueada ao mercador estrangeiro, do contrário êle não viria. Garantir-lhe a livre passagem era a condição essencial para atraí-lo. Esta livre passagem assegurava-lhe a hospitalidade que fazia, às vêzes, do salvo-conduto da idade média".

gentes estrangeiros, dispostos a trabalhar por qualquer preço (2).

A situação de desigualdade de compensação do trabalho do alienígena feria a suscetibilidade dos intelectuais estrangeiros.

LUIGI VILLARI profligava a emigração de seus compatriotas, asseverando que os italianos saíam de sua terra em bom estado de saúde e a ela retornavam invalidados por acidentes de trabalho, ou arruinados pelo trabalho em zonas insalubres e no interior de fábricas de condições higiênicas precárias. Tuberculose, sífilis, alcoolismo, e uma deplorável giria, eram as principais exportações dos Estados Unidos para a Itália.

Apesar dessas invectivas, a opulência dos Estados Unidos continuou a atrair os imigrantes, provando que na riqueza e nas possibilidades econômicas de uma nação reside o principal fator de atração de alienígenas.

Os Estados Unidos, tradicionalmente democratas, sempre procuraram beneficiar-se com a crítica construtiva de seus cidadãos, empenhados na erradicação oportuna de erros ignorados pelo poder público, a fim de impedir, através do tempo, o prolongamento de suas conseqüências lamentáveis.

Já começara a imigração tumultuária a produzir seus nefastos resultados, quando a voz vigilante de BENJAMIN FRANKLIN se fêz ouvir para denunciar a germanização da Pensilvânia: "Por que há de a Pensilvânia, terra fundada por inglêses, tornar-se ante nossas vistas, uma colônia de estrangeiros, que cedo serão tão numerosos a ponto de germanizar-nos, ao invés de serem por nós anglificados ?"

A 3 de março de 1891, criava-se o "Bureau of Immigration" no Departamento do Tesouro ,de onde foi transferido para o do Comércio e Trabalho em 14 de fevereiro de 1903. A 29 de junho de 1906, foram ampliadas as suas funções, cabendo-lhe também as atribuições relativas a naturalização, passando então a chamar-se "Bureau of Immigration and Naturalization".

Mais tarde, em conseqüência do "Reorganization Plan V", aprovado em 4 de junho de 1940, passou para o "Department of Justice", tomando o nome de "Immigration and Naturalization Service". Cabe-lhe a aplicação das leis sôbre imigração, assim como a identificação e registro de todos os estrangeiros residentes em terras norte-americanas.

O exame de casos de expulsão e extradição, e a imposição de multas às companhias de navegação infratoras de dispositivos legais sôbre o assunto, estão a cargo do "Board of Immigration Appeals", órgão integrante do "Office of the Attorney General" do Departamento de Justiça.

A coleta de informações sôbre a conveniência da introdução de imigrantes, levando em consideração os interêsses nacionais, assim como a fixaxão de quotas, constituem atribuições do Departamento de Estado. O órgão incumbido dessas funções é o "Office of Controls", constituído de quatro divisões "Passport Division", "Visa Division" (exercendo funções relacionadas com a imigração), "Special War Problems Division" e "Division of Foreign Activities Correlation" (incumbidas do estudo dos casos provenientes de relações decorrentes do estado de guerra, tais como troca de prisioneiros, repatriação de cidadãos americanos, etc., e, ainda, da articulação entre as atividades executadas pelo departamento a que pertencem os Departamentos de Guerra e Marinha) (3).

A nosso ver, a orientação norte-americana no trato dêsses problemas encerra uma idéia digna de aproveitamento: a proximidade entre a imigração e a naturalização, confiadas a um mesmo órgão, com vistas, é claro, a uma intensiva nacionalização.

*
* *

A variabilidade da condição do estrangeiro através dos séculos é de molde a demonstrar a fragilidade dos alicerces em que os governos têm baseado a sua ação no tocante à imigração.

Nota-se a falta de um plano sistemático e suficientemente detalhado, em que sejam nìtidamente fixados os objetivos visados com a introdução de imigrantes, e provendo a sua seleção segundo critérios preestabelecidos.

---

(2) JOHN ROGERS COMMONS — *Races and Immigrants in America* — Heath and Co., 1933, págs. 111-112.

(3) Informações colhidas do "United States Government Manual", 1945, First Edition, pgs. 203-273-275-613-619. Não nos prolongamos mais sôbre a enumeração das atribuições dos órgãos mencionados, porque é nosso propósito fazê-lo em estudo especialmente dedicado a êsse fim.

As enormes exigências do mercado de trabalho brasileiro e a vizinhança de uma nova era econômica, de trabalho e prosperidade, reclamam a abertura de nossas portas ao estrangeiro, sem prejuízo, evidentemente, das medidas acautelatórias necessárias para evitar a incidência em erros condenados por experiências anteriores.

E' chegada a hora de fazer ouvidos de mercador ao brado dos adversários da imigração, que se estribam no pretenso resguardo dos fatôres étnicos da nacionalidade. A imigração racionalmente dirigida, na qualidade de um ato voluntário de um país de pobre demografia que se debate angustiosamente na procura de braços, não pode ser temida como um fantasma ameaçador que venha desagregar a raça. Além disso, uma seleção bem feita e uma assimilação favorecida anulam os perigos representados pela impermeabilidade de certas raças. Os quistos raciais só aparecem quando a inércia dos poderes públicos permite o seu processo de formação.

Nenhuma raça é rigorosamente pura, e afirmar o contrário é incidir nas teses tão do agrado dos geo-políticos alemães. Esta é uma aseveração ociosa, em face do que diz COMMONS, sôbre a realização de amálgamas desde a idade da pedra.

A bolha de sabão do arianismo puro de LAPOUGE, CHAMBERLAIN, GOBINEAU, e outros adeptos do dolicocéfalo louro como padrão de "homo-sapiens", apesar de nascida como um movimento científico, acabou por empolgar o espírito germano, que precisava de uma justificativa para os seus excessos nacionalistas e suas tendências dominadoras.

Já é, portanto, tempo de relegar a doutrina às ruínas do passado, em vista do sangue, suor e lágrimas que exigiu a destruição daquele mito.

Os argumentos da Ciência corroboram a inexistência de superioridades raciais. Os Drs. BERTHA M. BOODY e EDMUND de S.BRUNNER realizaram testes psicológicos em filhos de fazendeiros imigrantes e crianças imigradas para os Estados Unidos, concluindo, da comparação entre as possibilidades mentais dos diferentes grupos raciais, pela inexistência de quaisquer inferioridades quanto à facilidade de apreensão, habilidade, etc. (4).

(4) Experiência narrada por HANNIBAL GERALD DUNCAN (*Immigration and Assimilation* — Heath and Co., 1933, pág. 490).

Os americanos não se pejam em reconhecer que sem o trabalho do imigrante as suas estradas de ferro não se teriam construído tão ràpidamente, nem se teria erguido, desenvolvido e mantido o seu extraordinário poderio industrial.

Achamos que o nosso país bem poderia valer-se da experiência dos Estados Unidos neste particular, dado que as semelhanças entre os seus atuais problemas e os daquela nação, no passado, argumentam em favor de soluções análogas (5).

A tremenda lacuna econômica representada pelo despovoamento rural reclama a afluência de novos elementos e as atenções dos poderes públicos para o restabelecimento do equilíbrio entre a população rural e a urbana em nosso país.

O abandono dos campos, pela falta de recursos dos camponeses, e o deslocamento dêstes para as cidades acarretam o crescimento desproporcional das metrópoles e o agravamento de seus problemas de manutenção.

As massas são atraídas pela vida falsamente ostentosa dos centros populosos, indo engrossar as fileiras dos que pululam à beira de uma prosperidade fictícia.

São as chamadas *tendências rurífugas*, tão bem analisadas num trabalho do Dr. FERNANDO MIBIELI DE CARVALHO (6).

A política imigratória orientada no sentido de povoamento do "hinterland", promovendo a fixação do homem à terra, identificando o campônio com novos processos agrícolas, servirá para estender-lhe os benefícios de ordem material e intelectual até agora adstritos ao âmbito dos grandes

(5) Êste é também o ponto de vista do ilustre Dr. ARTHUR HEHL NEIVA, que na sua magnífica tese intitulada *"O problema imigratório brasileiro"* (Publicada na "Revista de Imigração e Colonização", set. 1944, pág. 458) declara: (pág. 525) "... mas como havia possibilidades quase ilimitadas de prosperidade e progressos pessoais, desde que se desejasse realmente trabalhar com intensidade, para aquêle país foi atraída a maior imigração de tôda a história por ser uma nação democrática, onde as diferenças de sangue ou de condições econômicas nada significavam para quem desejasse, pelo seu esfôrço, contribuir para o desenvolvimento geral dos Estados Unidos. E' extremamente difícil traçar um paralelo adequado entre os Estados Unidos e Brasil. *Entretanto, as oportunidades existentes no Brasil de hoje não são menores do que as apresentadas pelos Estados Unidos de* 1870". (é nosso o grifo).

(6) O trabalho, que é realmente interessante, intitula-se: *"O êxodo rural"* e foi publicado na "Revista de Imigração e Colonização", dezembro, 1942, pág. 9.

centros urbanos, obviando os fatais inconvenientes do absenteísmo rural.

Mas não estamos muito certos das possibilidades imigratórias de após-guerra. A Comissão de Imigração da Conferência de Havana acha que "o empobrecimento considerável dos povos europeus, depois da guerra, criará fortes necessidades de emigração e aumentará a atração que sôbre êsses povos tem exercido o hemisfério ocidental".

ROOSEVELT, em 1939, prevendo os enormes deslocamentos que iriam exigir as atividades bélicas, prognosticava, para um mundo livre das ameaças totalitárias e quintacolunistas, a atenuação das considerações de ordem demográfica, étnica e política, predominantes depois da primeira guerra mundial.

Supomos, todavia, não obstante a atual depressão dos povos europeus, que os países duramente atingidos pelo látego da guerra não poderão abrir mão de seus trabalhadores, mais do que nunca necessários ao soerguimento de suas nacionalidades.

O entendimento recíproco entre os países de emigração e os de imigração faz parte das novas concepções a que fizemos referência no início destas considerações. A imigração é um problema irremediàvelmente preso a soluções internacionais, pois só dêste modo as transfusões de sangue europeu para a América tenderão a uma distribuição mais eqüitativa do fator humano sôbre a terra, de conformidade com os supremos interêsses da humanidade (7).

O Brasil se ressente, neste momento, da ausência de uma organização administrativa capaz de arcar com as responsabilidades que acompanham a ampla introdução de braços estrangeiros. Perduram ainda dúvidas sôbre o tipo de organização necessário à solução do assunto, tendo êste, aliás, constituído motivo para uma das recomendações da Conferência de Teresópolis, que chegou a optar pela criação de um Ministério de Povoamento, solução adotada com bons resultados em outros países.

A nosos ver, a principal necessidade é de que uma ação segura e objetiva proceda ao reajustamento das peças do organismo administrativo existente, seguida da racionalização das normas jurídicas reguladoras do assunto, o que se poderá conseguir mediante uma criteriosa consolidação, ou mesmo, elaboração de um Código de Imigração e Colonização.

Êste é, seguramente, um meio de amparar o Brasil na sua marcha rumo à industrialização de suas fôrças, rumo à posse de si mesmo, rumo ao reconhecimento de sua maioridade política e econômica, rumo, enfim, a uma nova era de prosperidade, em que o bem-estar da coletividade seja o reflexo ampliado do bem-estar de cada indivíduo.

---

(7) Recomendamos ao leitor o trabalho do Sr. FISCHLOWITZ, já citado, no qual focaliza com bastante agudeza êste aspecto da questão.

ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAL

ESTUDOS SÔBRE PREÇOS E MERCADOS

J. P. COELI

Assistente da D.M. do D.S.P. e secretário do Conselho de Estudos do Material do Estado de São Paulo

1. IMPORTÂNCIA E DESCONHECIMENTO

O ESTADO Moderno, em virtude de ser "a maior emprêsa até hoje estabelecida pelo homem" (1), é o maior comprador do país, porque não há organismo que funcione sem material. Não resta dúvida de que a influência dos fatôres humanos sobrepuja em importância a dos fatôres materiais, uma vez que é da inteligência do homem que tudo decorre. Desde que haja a necessidade da organização de um órgão, feito o levantamento preliminar, quando chegar a vez de planejá-lo, o planejamento não se limitará a fixar-lhe as atribuições e a dotá-lo apenas de pessoal; terá de equipá-lo materialmente, porque quem trabalha usa e emprega material. E essa necessidade continuará durante o período de implantação, adaptando-se os meios aos fins e, enfim, sempre, pois a indústria evolui, de modo que será conveniente valer-se de material melhor adequado às finalidades em vista.

A verdade é que a administração do material tem sido descurada. Segundo o Censo dos Estados Unidos da América do Norte, na indústria daquele país, em cada dólar, 57 cêntimos são gastos em material, 17 em salários e os restantes 26 em extraordinário, impôsto, lucro, etc. E dois especialistas norte-americanos, tecendo comentários em tôrno, estranharam o cuidado com que tem sido observado e controlado o gasto de 43 cêntimos de cada dólar que vão ao operário, à administração ,ao extraordinário e às taxas, quando tão pouca atenção é dada aos 57 cêntimos gastos com material, o que vem permitindo grandes desperdícios (2). Isto, lá nos EE. UU., que, de há 20 anos para cá, vêm aplicando a racionalização. Em nosso país, foi nesta última década que nos interessamos objetivamente pelo assunto.

Muito embora a percentagem gasta em material pelo Estado Moderno mantenha-se, mais ou menos, em 20 % do seu orçamento, e não 57 %, como a indústria norte-americana, justamente porque êle se limita a suprir as falhas do empreendimento particular e, por conseguinte, raramente se dedica à manufatura, pròpriamente dita, que é o ramo que mais consome matéria prima, assim mesmo são vultosas as suas despesas nesse campo. Basta lembrar que o Govêrno da União despende um bilhão de cruzeiros, e o do Estado de São Paulo, quatrocentos milhões de cruzeiros, mais ou menos, por ano, em época normal. Portanto, é inegável a importância técnico-econômica da administração do material. Tanto é assim que, em 1931, foi instituída, na esfera federal, a Comissão Central de Compras, atual Departamento Federal de Compras, e, em 1935, a Comissão Permanente de Padronização.

O que lamentàvelmente perdura é o desconhecimento da importância dos problemas diretamente ligados ao material. É preciso reeducar a mentalidade dos funcionários, a fim de que compreendam que as normas sôbre uso econômico e contra desperdício de material visam beneficiá-los e não prejudicá-los. Como dizem GUSHÉE e BOFFEY, é no setor do material que se poderá fazer ainda muita economia, através da compra científica. Mas a importância da administração do material é tão grande, que se emaranha com os problemas aduaneiros e da industrialização do país. Sem

(1) SILVA BENEDICTO, *Ensaio de Análise do Estado Moderno*, R.S.P., janeiro, 944, pág. 19.

(2) GUSHÉE, EDWARD T., e BOFFEY, L. F., *Scientific Purchasing*, McGraw-Hill Book Co. Inc., N.Y., 370 Seventh Avenue, pág. 11.

entrar na análise de tais problemas, que exigiriam desenvolvimento à parte, será vantajoso saber o que se entende por compra científica e ventilar o que, a respeito, vem sendo tentado entre nós.

2. A COMPRA CIENTÍFICA

Há enormes economias potenciais na compra e no emprêgo de material, cientìficamente realizados. Primeiro, porque a verba de material, no govêrno, só é sobrepujada pela de pessoal. Segundo, porque os métodos de compra dispõem, presentemente, de muito maiores recursos e oportunidade para se desenvolverem. Daí a necessidade da compra científica — esfôrço sistemático para a obtenção do "material certo, no volume certo, no tempo certo, da fonte certa, ao preço certo" (3) — o que será impossível, se o Departamento Central de Compras não dispuser de dados suficientes para orientar as suas decisões. Em geral, todos os dados indispensáveis ao mesmo cabem dentro destas cinco classes:

1 — Que indica *o que comprar;*
2 — Que indica *quando comprar;*
3 — Que indica *onde comprar;*
4 — Que indica *quanto comprar;*
5 — Que indica *quanto pagar* (4).

É claro que apenas a compilação de dados, por mais completa que seja, será insuficiente para permitir que qualquer leigo na especialidade faça compras infalíveis. Todavia, quando sobrevier a necessidade de adquirir um material, para o qual ainda não existe especificação padronizada, o comprador precisa saber de quem deverá ou poderá obtê-la. Desta questão decorrem outras, como: Quais as melhores fontes abastecedoras? Quais os fatôres geográficos que influirão na compra, principalmente tendo-se em vista o tempo e o encarecimento proveniente das despesas de transporte? As condições do mercado justificariam compra volumosa ou pequena? Seriam razoáveis os preços cotados?

Só a centralização das compras pode assegurar que tôdas as aquisições sejam feitas através de um departamento especializado, responsável pela procura dos materiais, de conformidade com as especificações e os padrões fixados pelos departamentos consumidores; pela seleção das fontes de suprimento, baseada na análise do mercado; pela aprovação das compras entaboladas ou efetuadas por outros departamentos em casos excepcionais, através de tomadas de contas; e pela legalização de tôdas as compras. Convém esclarecer, entretanto, que a centralização, seja do que fôr, exige organização eficiente, sob pena de fracassar. Em compensação, diminui os itens estocados, descongelando parte da verba; reunindo as requisições parciais de cada departamento, adquire em grande escala e a preço unitário muito mais favorável; elimina a dualidade de funções e controla o excesso de consumo; possibilita a compra em época propícia; colabora no reajustamento de especificações e padrões de material, de acôrdo com as fontes de produção; analisa a composição dos preços dos manufaturadores, eliminando lucros excessivos; incentiva a substituição de produtos anti-econômicos e simplifica o processo.

Justamente por ser o organismo centralizador, o Departamento Central de Compras tem que coordenar a sua atividade com a dos demais departamentos da emprêsa. Não adquirirá material por sua alta recreação. Deverá estar a par, além das necessidades normais do abastecimento, do Programa de Obras, com a devida antecedência. Como se depreende, a compra científica, para que o seja na verdade, exige o desenvolvimento racional das indústrias. Um parque industrial incipiente não produz materiais uniformes, padronizados. O que é considerado como manufatura por uma indústria, às vêzes não passa de matéria prima para outra. A grande industrialização é uma cadeia, de modo que uns dependem de outros, bem como a qualidade padrão do produto.

O estabelecimento de laboratórios de ensaio coíbe muitos abusos e evita muitas falhas, que prejudicam tanto o bom nome dos industriais conscienciosos como o trabalho do Departamento Central de Compras. A compra e a venda, cientìficamente realizadas, evitam dúvidas e facilitam o entendimento entre compradores e vendedores.

3. PREÇOS E MERCADOS

Como deixamos claro em artigo anterior (5), ao passo que as compras na União são centralizadas, no Estado de São Paulo são descentralizadas. Pelas tendências do ante-projeto de padrão de Diretoria do Material, que o Conselho de Es-

(3) GUSHÉE e BOFFEY, *ob. cit.*, pág. 21.
(4) *Idem*, pág. 22.

(5) *A Administração do Material no Estado de São Paulo*, R.S.P., agôsto de 1945.

tudos do Material vem elaborando, pelo menos a parte administrativa do sistema do material paulista será, futuramente, centralizada por Secretaria ou Departamento autônomo. Como todos sabem, o Departamento Federal de Compras, que funciona no Ministério da Fazenda, é quem centraliza as aquisições da União e, como não podia deixar de ser, a Divisão Comercial do mesmo é que "recebe as propostas, indicando ao diretor geral as aquisições mais vantajosas para o Govêrno, baseadas na eficiência do material, nos elementos estatísticos e nos preços correntes do mercado" (6). Ora, numa organização descentralizada, como vigora atualmente em São Paulo, cada repartição compra como melhor lhe parece.

De onde se conclui que, com referência à compra científica, as idéias entre nós eram bastante embrionárias. Diante da indiscutível dificuldade que se tem para estudar e fixar a composição dos preços de material e as disponibilidades do mercado, vimos tateando o terreno. O Decreto-lei que dispõe sôbre a compra dos artigos necessários às repartições públicas, diretamente nas fontes de produção (7), dominou melhor a questão, fixando normas de acôrdo com a compra científica. Depois de prescrevê-la, "por motivo de ordem econômica, financeira ou técnica" (art. 1.º), esclarece que "o preço de compra do material, para todos os efeitos, inclusive os de escrituração, será a soma do preço de custo na praça de origem, acrescido das despesas realizadas com o material para o seu transporte até o local da aplicação, sejam de frete, seguro, armazenagem e quaisquer outros que incidam diretamente sôbre o mesmo" (art. 3.º):

1 — preço de custo na praça de origem;
2 — despesas com embalagem;
3 — despesas com carretos, transportes, seguro, frete, armazenagem, capatazia, carga, descarga, despacho, taxa e demais que incidam sôbre a mercadoria;
4 — direitos aduaneiros e taxas adicionais.

A Divisão do Material do Departamento do Serviço Público do Estado de São Paulo também vem estudando o assunto e, entre outros serviços, que manterá, a fim de dar execução ao seu programa de "staff" normalizador do sistema do Material paulista, está previsto o de preços e mercados. Dos mais complexos e difíceis, exigindo merceologistas especializados em cada grupo de material, fica além das possibilidades de cada Secretaria ou Departamento autônomo, pelas despesas que acarreta; e, mesmo que assim não fôsse, as finalidades de tais organismos justificariam a sua integração.

O Serviço de Preços e Mercados da D.M. do D.S.P. de São Paulo terá as seguintes atribuições:

a) segregação e análise dos artigos de consumo geral e vultoso;
b) estudo da qualidade e quantidade dos principais itens adquiridos;
c) verificação e comparação dos preços de custo dos materiais adquiridos;
d) estudo da formação de estoques;
e) pesquisa das disponibilidades, nas fontes de produção e distribuição, dos materiais de interêsse para o Estado;
f) estudo dos tipos e quantidades dos materiais disponíveis;
g) composição dos preços de custo dos materiais que devem ser adquiridos pelo Estado;
h) manutenção de registros de produtores, distribuidores, transportadores e seguradores;
i) comparação dos preços de compra aos preços de mercado;
j) divulgação, aos órgãos compradores, dos resultados dos estudos realizados, sugerindo medidas para tornar mais econômicas as compras futuras (8).

4. Centralização ou descentralização

Aos estudiosos do assunto, parece incrível que ainda haja, entre nós, adversários da centralização das compras. Geralmente, as falhas que êles citam, como fundamentos da sua oposição, no fundo não infirmam os princípios combatidos; quando muito, põem à mostra as deficiências da organização dos órgãos abastecedores, alegando que a requisição não foi atendida a tempo e hora etc. É dos EE. UU., onde a centralização das compras se generalizou, tanto nas indústrias como

(6) Decreto-lei n.º 2.206, de 20-5-40, art. 14, alínea c).
(7) N.º 6.292, de 24-2-44.
(8) *Relatório* apresentado pelo Dr. Álvaro Pires da Costa, Diretor do D.M. do D.S.P. paulista, referente ao ano de 1944.

no govêrno, que nos chegam as melhores lições práticas a respeito. As vantagens da centralização das compras são indiscutíveis, para os norte-americanos, o que não quer dizer que êles não apontem as falhas que, comumente, podem advir aos órgãos compradores, pela ineficiência da sua organização.

É óbvio que o abastecimento não é tão fácil como pode parecer à primeira vista, mormente para aquêles que só se lembram de requisitar material quando o necessitam para emprêgo imediato. Para êstes, os órgãos abastecedores deviam adivinhar a multiplicidade de *material*, que êles possam necessitar da noite para o dia, e mantê-la em estoque, a fim de poder atender às suas requisições imediatamente. Os que assim pensam não fazem idéia do valor econômico e da importância técnico-industrial dos problemas administrativos do material. Quase sempre, as requisições que preenchem se apresentam falhas, a partir da nomenclatura do material e da unidade de compra, de maneira que exigem revisão técnica, antes de serem atendidas.

É por isso que a centralização das compras se torna muito mais fácil quanto maior fôr o número das especificações padronizadas, a ponto de alguns desejarem que esta preceda aquela. Todos sabem, porém, quão difícil e demorada é a elaboração de padrões, que devem atender tanto as necessidades dos consumidores como as possibilidades dos produtores. Sôbre a centralização das compras governamentais ,os estudiosos do assunto não devem ignorar o que, a respeito, escreveu WILLOUGHBY (9); e, com referência às falhas que mais comumente surgem no período da transição da descentralização para a centralização ou em conseqüência da supercentralização, convém ler o último livro de HOWARD T. LEWIS (10); embora verse especialmente sôbre compras industriais, os princípios são sempre os mesmos.

Segundo LEWIS, há três métodos para efetuar a transição da descentralização para a centralização.

O primeiro é estabelecer um Departamento Central de Compras. *Vantagens*: *a*) centralização imediata e completa; *b*) compras mais expeditas; c) vantagens informativas para os fornecedores. *Desvantagens*: *a*) violenta oposição dos órgãos anteriormente autônomos; *b*) descontentamento do pessoal; c) perda da intimidade com os consumidores; *d*) burocratização do D.C.C.

O segundo método é estabelecer um Departamento Central de Compras apenas supervisor, reconhecendo aos departamentos menores o direito de comprar, diretamente, quaisquer itens que, na sua opinião, possam comprar com maior vantagem. *Vantagens*: *a*) implantação gradual e sem resistência; *b*) conveniente para preparar a futura centralização total; c) relações íntimas e constantes com os consumidores. *Desvantagens*: *a*) centralização vagarosa, com perigo de ser relaxada, antes de dar tempo para a experiência ser comprovada; *b*) muito dispendioso; c) dificuldades para impor novas políticas de compra.

O terceiro método consiste em estabelecer uma Comissão Central de Compras, composta do gerente geral e dos encarregados das compras de cada fábrica. Por ser mais sutil, apresenta as seguintes *vantagens*: *a*) cooperação geral; *b*) padronização de materiais e equipamento; c) flexibilidade.

A Divisão do Material do D.S.P. paulista, de comum acôrdo com os membros do Conselho de Estudos do Material, considerando detidamente as dificuldades e as exigências técnicas de centralização das compras e, mesmo preferindo ater-se às características de órgão normativo, conforme a lei que a instituiu, resolveu não cogitar, presentemente, da centralização das compras no Estado de São Paulo. Como se verá no ante-projeto de padrão de Diretoria do Material, que está sendo ultimado, é idéia vitoriosa fazer a centralização, pelo menos administrativa, do setor do material, nas Secretarias e Departamentos autônomos. Assim, a D.M. do D.S.P. obterá, com maior facilidade e rapidez, tôdas as informações necessárias ao levantamento do material consumido, por classe, grupo e subgrupo, firmando a sua nomenclatura e codificando-a para, depois, desde a redução dos tipos afins, atingir, finalmente, a padronização. Concomitantemente, tratará da racionalização do sistema do material paulista e, principalmente, fará estudos práticos sôbre preços e mercados, através dos quais será obtida, sem dúvida, grande economia.

---

(9) *Principles of Public Administration* — Francisco de Sales Oliveira, representante do I.D.O.R.T. no Conselho de Estudos do Material da D.M. do D.S.P. de S. Paulo, traduziu e condensou a parte III sôbre *Material*, págs. 381 a 425.

(10) *Industrial Purchasing Principles and Practice*, págs. 54-57 e 56-76, de preferência. Olímpio Carr Ribeiro, Assistente Técnico da Divisão de Compras da Prefeitura Municipal de S. Paulo e membro do C.E.M. da D.M. do D.S.P. está traduzindo êsse livro.

Tributação nos territórios federais

CRESO TEIXEIRA
Técnico de Economia e Finanças
Técnico de Orçamento

I

SUMÁRIO: 1 — O problema. 2 — Princípios diretores. 3 — Objeto e fonte da obrigação tributária. 4 — Taxa do tributo. 5 — Competência tributária. 6 — Incidência do impôsto. 7 — Impôsto sôbre a propriedade territorial. 8 — Impôsto sôbre transmissão de propriedades. 9 — Impôsto sôbre vendas e consignações. 10 — Impôsto sôbre exportação de mercadorias. 11 — Impôsto sôbre indústrias e profissões. 12 — Impôsto do sêlo. 13 — Conclusões.

1. O PROBLEMA

NO momento em que se cogita de elaborar um código tributário para os Territórios Federais, pareceu-nos oportuno tecer algumas considerações a respeito de tributação. Animado dêsse propósito, logo nos ocorreu a idéia de percutir a delicada tecla da incidência do impôsto, e conseqüentemente discorrer em largos traços sôbre a política mais conveniente a seguir, no caso, em face dos interêsses do Estado, do indivíduo e também da coletividade. Daí por que, como era natural, não nos pudemos furtar a uma explanação de cunho doutrinário, antes de situarmos o problema, através de breves comentários em tôrno de alguns dos tributos que, com a criação dos Territórios, passaram à competência privativa da União.

O problema da incidência do impôsto, pela sua complexidade, implica uma profunda análise da economia que, em última análise, deverá suportar o encargo tributário.

> "Quando perquirimos sôbre a incidência de um impôsto" — escreve JOSIAH STAMP — "usualmente queremos dizer "por quem é afinal pago o impôsto? E quando falamos de efeitos, temos em mente alguma coisa além da incidência — se a conduta do contribuinte, em virtude do impôsto, é modificada de tal modo, em suas relações econômicas com os outros, a ponto de alterar o equilíbrio dos negócios" (1).

Daí por que, sempre que fôr chamado a dispor sôbre o assunto, terá o legislador que ponderar a cada instante os efeitos imediatos ou remotos da incidência sôbre a economia da área em que venha recair.

2. PRINCÍPIOS DIRETORES

Dois princípios, sobretudo, devem estar presentes ao se gravar a riqueza ou a atividade econômica do contribuinte — o da generalidade e o da uniformidade da imposição — cuja importância, em política tributária, não é demais ressaltar.

Segundo o princípio da generalidade, tanto quanto possível a obrigação de contribuir deve estender-se a tôdas as pessôas físicas e jurídicas que, por sua situação patrimonial ou pela renda que percebem, podem pagar um impôsto. Tal princípio, está claro, exclui de gravame o chamado "mínimo de subsistência", pois reconhece que a capacidade tributária de cada um começa quando se satisfazem as necessidades mais vitais e tem início o supérfluo.

Quanto ao princípio da uniformidade, êste, visando a justiça distributiva, leva muito em conta a capacidade econômica do contribuinte. Mas, semelhante conduta implica a consideração da política econômica do Estado. E a propósito desta última consideração, vale referir aqui as três principais teorias que sôbre o assunto se erigiram, tôdas guardando maior ou menor afinidade com o próprio fundamento da imposição. Ei-las, pela

(1) *Sir* JOSIAH STAMP, *The Fundamental Principles of Taxation* — London, 1936, págs. 143, 144.

ordem do mérito em que são tidas como norma de ação dos governos:

I — teoria do seguro;

II — teoria da equivalência;

III — teoria da imposição pela capacidade de prestação.

I — A *teoria do seguro* considera o impôsto como o prêmio do seguro pela proteção do patrimônio, exercida pelo Estado. É uma doutrina que restringe muito os fins do Estado, pois que êste não existe só para êsse fim.

II — A *teoria da equivalência,* por sua vez, recomenda gravar em conformidade com as vantagens e gozos que cada um perceba do Estado. O impôsto é aqui a contraprestação dos cidadãos pela prestação do Estado. A importância dessa teoria acha-se quase que adstrita às corporações de direito público distintas do Estado.

III — A *teoria da imposição segundo a capacidade de prestação* entende que, se o fundamento do impôsto está na essência e imprescindibilidade do Estado e na obrigação de os cidadãos lhe manterem as instituições, a uniformidade na imposição só será conseguida se se gravar cada contribuinte segundo sua capacidade de prestação econômica.

Para EHEBERG (2), êste princípio não só domina na teoria moderna, como ainda tem uma função norteadora na prática, a julgar pela direção seguida pelas mais recentes reformas tributárias.

Todavia, como obter o equilíbrio entre as solicitações do fisco e a capacidade tributária de cada região?

O ponto de partida não poderá ser outro senão o patrimônio no seu mais amplo sentido, isto é, todos os bens suscetíveis de valor de troca. Ficará, no entanto, por determinar o mais importante, talvez, que é a taxa de incidência. Daí a necessidade de uma detida análise da economia de cada uma das áreas territoriais, a fim de que se possa fixar na legislação a ser elaborada o objeto em que deve incidir o impôsto, o *quantum* ou taxa do seu pagamento e a sua forma de arrecadação. Antes, porém, conheçamos o

(2) C. T. EHEBERG, *Hacienda Pública,* tradução de Enrique Rodriguez Mota — Barcelona, 1936, pág. 19.

3. OBJETO E FONTE DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA

O objeto da obrigação tributária, segundo seu significado técnico-jurídico, é a própria prestação pecuniária devida ao Estado pelo sujeito passivo da obrigação que é o contribuinte. Ou, mais discriminadamente, como conceitua PUGLIESE:

a) a parte alíquota do patrimônio ou da renda dos cidadãos;

b) a porcentagem do preço ou do valor de bens dados (impôsto sôbre transmissão e consumo); ou

c) a quantidade fixa que o contribuinte deve entregar ao Estado para pagar uma dívida fiscal própria ou alheia (3).

Quanto às fontes da obrigação tributária, considerando que nenhum vínculo se forma entre o indivíduo e o Estado se a lei não estabelece êsse efeito, cumpre ao legislador ponderar a diversidade de circunstâncias, condições ou diferenças que tanto influem na capacidade do contribuinte. Tais condições, todavia, não devem ficar adstritas a elementos de natureza objetiva só pelo fato de serem êstes mais ponderáveis. De acôrdo com a moderna técnica tributária, não se deve subestimar o contingente que possa oferecer elementos ou relações jurídicas próprias do contribuinte. Essa distinção, salienta PUGLIESE, muito importa considerar, pois às vêzes:

> "para o nascimento da obrigação tributária o legislador exige que existam determinadas condições objetivas; outras, sòmente condições subjetivas; e outras, enfim, exige que existam condições ao mesmo tempo objetivas e subjetivas, isto é, não só a manifestação de um fato determinado, objetivo, que tenha importância tributária, como também a existência de uma relação jurídica, ou só material, determinada entre o sujeito passivo do tributo e o fato mesmo" (4).

4. TAXA DO TRIBUTO

Exprimindo as relações entre a base imponível e a própria imposição, é a taxa que vai dar forma ao conteúdo da política tributária. Precisamente por isso, ela tem refletido, através dos tempos, os mais diversos conceitos formados em tôrno do Es-

(3) MÁRIO PUGLIESE, *Derecho Financiero, Instituciones de Derecho Financiero,* tradução espanhola de José Silva — México, 1939, pág. 102.

(4) MÁRIO PUGLIESE, *idem,* pág. 136.

tado e da sua economia. E na época em que vivemos, essa importância assume um relêvo que não é demais ressaltar.

Como é sabido, a taxa pode ser fixa ou variável. No primeiro caso, expressa-se numa determinada soma de dinheiro devido por cada unidade da base imponível. No segundo, é indicada ou entre um máximo e um mínimo, ou, mais freqüentemente, em uma cota relacionada com a grandeza da base imponível. Em virtude de não permitir uma justa distribuição dos tributos, a taxa fixa é hoje de aplicação muito restrita, enquanto a taxa variável entre um máximo e um mínimo não mais se justifica a não ser para os pequenos impostos.

O critério da progressividade, muito bem aceito pela moderna política tributária, consiste em que a taxa do impôsto, para o mesmo tributo, ao invés de ser uniforme, varia com a base imponível. Segundo a própria expressão de GIANNINI, "a progressividade encontra aplicação sobretudo no impôsto que mais diretamente tende a adequar-se à capacidade contributiva do cidadão" (5). Êsse critério, se não vale para tôdas as categorias de imposição, ao menos tem o seu papel na realização da justiça distributiva, atenuando os encargos dos contribuintes menos afortunados. É que uma taxa progressiva que atenda realmente à capacidade econômica do contribuinte, só tem aplicação no impôsto sôbre a renda e, em dadas circunstâncias, sôbre o patrimônio e a herança (6). Ainda assim é inconteste que a mais recente opinião propende para a imposição progressiva, procurando na teoria da utilidade limite ou marginal, um fundamento científico para sua justificação (7).

Parece que a solução está em evitar uma demasiada diferenciação das rendas e patrimônios que tenham de fato concorrido para o progresso da comunidade, limitando a sua intervenção à própria constituição da economia ou seja considerando sempre suas repercussões na produção, na circulação e, mesmo, no consumo dos bens econômicos e evitando tanto quanto possível gravar a renda derivada do trabalho (8).

(5) A. D. GIANNINI, *Istituzioni di Diritto Tributario* — Milano, 1938, pág. 120.

(6) EHEBERG, *ob. cit.*

(7) O tributo, segundo essa teoria, deve gravar apenas a margem que o contribuinte possui acima das suas necessidades imediatas.

(8) "Não há dúvida que tal é a tendência prevalente no sistema tributário do Estado moderno e que a multiplicidade e variedade do impôsto real é conseqüência necessária da própria evolução econômica, que dá lugar ao complicado ordenamento da producão e da distribuição". (V. E. ORLANDO, *Diritto Amministrativo Italiano*, vol. IX, Parte I — Milano, 1915, pág. 191).

5. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

Diretamente administrados pela União, da qual são meros departamentos administrativos, os Territórios Federais não dispõem de competência tributária. Os serviços que prestem à coletividade são, em conseqüência, custeados sob regime de dotações consignadas pelo Govêrno Federal. Precisamente por isso, os tributos que a Constituição atribui aos Estados, nas respectivas áreas desmembradas, passaram à União, que os decreta e arrecada, de acôrdo com o art. 20, I, letra *f*, emendado pela Lei Constitucional n.º 4 (9).

Nos seus lineamentos gerais, pode assim ser condensada a situação dessas áreas especiais do território federal, em matéria de tributação:

I — competência exclusiva da União (art. 20);

II — competência anteriormente exclusiva dos Estados (art. 23);

III — competência de decretar e arrecadar juntamente com os municípios (art. 23, § 2.º, L. Const. n.º 4);

IV — competência não discriminada (facultada art. 24).

Em conformidade com a competência privativa e a remanescente admitida aos Estados, cumpre ao legislador fiscal elaborar o sistema tributário dos Territórios Federais, distribuindo convenientemente os tributos em face das suas condições geo-econômicas e dos encargos assumidos pela União nas respectivas áreas jurisdicionais. "Não faz muito" — acentuamos em um dos nossos trabalhos — "como que desconhecendo a convergência dos interêsses públicos e privados, só depois de avaliada a despesa com o custeio dessas atividades é que se procedia à estimativa da receita que, dêsse modo, aparecia *in totum* como uma conseqüência das exigências de gasto. A tendência, no entanto, é para se observar cada vez mais uma constante reciprocidade de consultas, de maneira a que as reais necessidades sejam providas

(9) De acôrdo com essa Lei Constitucional, da arrecadação, pela União, do tributo sôbre a importação e a exportação de combustíveis e lubrificantes líquidos ficou cabendo aos Estados e Municípios uma cota-parte proporcional ao consumo nos respectivos territórios, a qual é aplicada na conservação e no desenvolvimento das suas rêdes rodoviárias.

e a economia privada possa desenvolver-se melhor e mais ràpidamente" (10).

A questão, que implica fatôres de ordem não só fiscal, mas também jurídica, econômica e política, reside sobretudo em determinar a que pessoas se estende efetivamente ou deve estender-se a obrigação tributária e como regular o modo e extensão do pagamento do tributo. Tratemos então da sua distribuição, ou mais precisamente, da

6. Incidência do impôsto

Dispondo a União do seu sistema tributário, não nos interessa no momento examinar a incidência dos tributos compreendidos no campo da discriminação do art. 20, a não ser os que por fôrça do disposto na letra *f*, dêsse mesmo artigo, passaram para a União. Ocupar-nos-emos, por isso, dos tributos da competência exclusiva dos Estados, ficando para outra oportunidade as taxas e impostos cuja criação lhes é facultada (art. 24). Considerando que a incidência depende em grande parte da natureza do impôsto, pareceu-nos acertado discutir a questão da incidência ao tratar de cada tipo de tributo.

Como ponto de partida, no entanto, aludiremos ao que afirmou Bielsa ao escrever, a propósito da distribuição do tributo, que as leis impositivas podem "estabelecer impostos sôbre os mesmos contribuintes e até sôbre as mesmas coisas gravadas por outro nível de govêrno, desde que não o sejam pelo mesmo fato nem pela mesma causa" (11).

7. Impôsto sôbre a propriedade territorial

O impôsto territorial, a que se refere a letra *a* do n.º I do art. 23 da Constituição, incide sôbre o valor venal da terra, cultivada ou não, de propriedade rural, com exclusão das benfeitorias, tais como edifícios, construções e instalações em geral. Não oferece, êsse impôsto, a flexibilidade de certos tributos, mas sua estabilidade o isenta das grandes flutuações de ordem econômica. Suas taxas, no entanto, por vêzes experimentam amplas variações de Estado para Estado.

O Código Tributário do Estado do Amazonas, depois de dividir os terrenos em legitimados ou não legitimados, subdivide essas categorias em beneficiados ou incultos. E conceitua: legitimados são os terrenos adquiridos por título hábil, anteriormente medidos ou demarcados; não legitimados são os que se acham na posse de qualquer, inclusive as concessões autorizadas ou toleradas pelo vigente regime de terras; beneficiados são todos aquêles que contêm edificações ou construções para qualquer fim, plantações ou benfeitorias, definindo-se estas pelos trabalhos ou explorações, permanentes ou progressivas; incultos são os terrenos baldios. Êsse mesmo Código completa a conceituação do objeto tributário classificando os terrenos da maneira como segue:

a) terras de lavoura ou indústria agrícola;

b) de criação ou de indústria pastoril;

c) de indústria extrativa de castanha, borracha, balata, caucho e de látex de qualquer espécie e óleos vegetais e congêneres;

d) de madeira, inclusive a extração de lenha.

O impôsto territorial grava o imóvel sôbre que incide, bem como seus produtos e rendimentos, pelo que, na falta do seu pagamento no tempo devido, por êle responderão as colheitas, frutos pendentes, rendimentos ou outros quaisquer bens.

Para determinação dêsse valor, o Código Tributário do Estado de Pernambuco adota um critério bem mais simples, pois toma em consideração tão apenas:

a) a localização da propriedade e sua extensão;

b) o valor constante das mais recentes escrituras ou documentos que se referirem à propriedade e que tenham transitado por cartórios ou repartições públicas.

Por último, transcreveremos a classificação das terras adotada pelo Código Tributário do Estado do Piauí, também muito mais simples que a estabelecida pelo Estado do Amazonas:

a) terras de criação e lavoura (mistas), por hectare;

b) terras de mata para lavoura, sítio, oiticicais, etc., por hectares;

c) terras de matas, babaçuais e produtos semelhantes, também por hectares.

---

(10) *Eficiência da Despesa* — Tese apresentada no concurso para a carreira de Técnico de Administração do D.A.S.P., 1943, pág. 20.

(11) Rafael Bielsa, *Derecho Administrativo*, Tomo I — Buenos Aires, 1939, pág. 495.

No Estado do Amazonas, cabe esclarecer, não há cadastros nem regime de valorização dos terrenos. O impôsto é cobrado à razão de 0,0002 do centavo por metro quadrado. Pagam, no entanto, apenas 50 % da taxa

a) os terrenos destinados à indústria pastoril, possuindo campos naturais;

b) os terrenos de pequena lavoura;

c) as terras de indústria agrícola.

A rigor, a fonte do impôsto aqui deveria ser a renda da terra em sentido estrito e não, como acontece entre nós, tôda a renda agrícola, inclusive a resultante da colaboração do trabalho e do capital. E, como se sabe, a diversidade e as variações de valor dos diferentes terrenos muito dependem de causas estranhas a êsses dois fatôres, como qualidades naturais, situação, desenvolvimento da população, etc.

A 1.ª Conferência Nacional de Legislação Tributária apresentou nas suas resoluções finais ,entre outras, as seguintes normas sôbre êsse impôsto:

I — O impôsto territorial rural recai sôbre as terras situadas fora das zonas urbanas e suburbanas;

II — Êsse impôsto é calculado sôbre o valor venal da propriedade, não computadas a produção e as benfeitorias.

Numa tentativa de sistematização da matéria, o Sr. GERSON DA SILVA (12), baseado na legislação tributária vigente nos Estados, classificou as taxas do impôsto da maneira como segue:

A — *Taxas percentuais sôbre o valor venal*:

1 — Proporcionais:

a) Com taxa única para todo o Brasil;

b) Com taxas especiais para determinadas categorias de propriedades.

2 — Progressivas:

a) Em relação ao valor das terras;

b) Em relação à sua extensão.

B — *Taxas fixas por unidade de superfície, discriminada por categorias*:

1 — Segundo a natureza da produção ou destino das terras;

2 — Segundo a zona do Estado em que se encontra a propriedade.

C — *Taxas mistas*.

Adotam proporcionais para êsse tributo os Estados de S. Paulo, Minas Gerais, Paraíba, Ceará, Bahia, Rio Grande do Sul e Sergipe, numa ordem decrescente que vai de 1,25 a 0,40 %. Prescrevem taxas progressivas os Estados de Pernambuco, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Alagoas e Rio Grande do Norte (êste em relação às áreas crescentes da propriedade).

Prescrevem taxas fixas por unidade de superfície os Estados do Amazonas, Pará, Piauí, Goiaz e Espírito Santo.

As taxas mistas, só o Estado de Goiaz as prescreve.

8. IMPÔSTO SÔBRE TRANSMISSÃO DE PROPRIEDADES

Êsse impôsto compreende a transmissão "causa-mortis" e a transmissão "inter-vivos" da propriedade plena ou limitada, de bens imóveis e móveis. Depois do de vendas e consignações, constitui a principal fonte de renda tributária arrecadada em conjunto pelas Unidades Federadas.

O de transmissão de propriedade "causa-mortis", êste incide por título de sucessão legítima ou testamentária:

a) nos direitos reais sôbre bens, móveis ou imóveis, e existentes ou situados nos Estados, por ocasião da abertura da sucessão;

b) nas ações de companhias ou sociedades anônimas, parte, quinhões ou cotas de sociedades civis ou comerciais;

c) nos depósitos bancários ou de qualquer natureza, créditos em conta corrente e quaisquer direitos obrigacionais;

d) em quaisquer direitos ou ações que tenham de ser movimentados ou tenham objeto nos Estados;

e) sôbre os valores dos bens corpóreos, inclusive títulos e créditos pertencentes à sucessão aberta no estrangeiro que tenham de ser liquidados ou transferidos aos seus herdeiros nos Estados;

f) no caso de curadoria e sucessão provisória, salvo o direito de restituição, aparecendo o ausente (D.L. 456, de 22-1-40,

(12) *Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças*, abril de 1944, pág. 20.

da Interventoria do Estado de Pernambuco).

O cálculo para o pagamento dêsse impôsto deve ter por base o total da herança partilhável, de acôrdo com as taxas em vigor ao tempo da abertura da sucessão.

Quanto ao impôsto sôbre transmissão de propriedade "inter-vivos", dispõe o Decreto-lei número 2.723, de 30-12-41, da Interventoria do Estado de Alagôas, que o mesmo incide:

a) na compra e venda, doação, adjudicação, dação em pagamento e atos equivalentes de imóveis, inclusive usucapião julgado por sentença;

b) na constituição da enfiteuse, sub-enfiteuse e laudêmios recebidos pelos proprietários no ato da transferência;

c) nos contratos de antecrese e de arrendamento ou locação de imóveis;

d) na cessão de herança, inclusive a desistência em favor de outrem;

e) nas vendas ou cessão de benfeitorias, com exceção da indenização de benfeitorias pelo proprietário ou locatário;

f) nas sub-rogações de bens inalienáveis;

g) no ato que faz cessar entre os sócios ou acionistas a individualidade dos bens comuns com relação aos imóveis que proporcionalmente forem dados em partilha ou liquidação social e na alteração de contrato de sociedade, com exceção dos bens imóveis e transmitidos para formação do capital da sociedade em relação à cota do seu capital;

h) nos contratos de compra e venda de direitos à sucessão aberta de bens situados no Estado;

i) nas renúncias de herança em benefício de determinadas pessoas;

j) no valor dos bens imóveis que entrarem como cota de capital na constituição das sociedades anônimas.

Em geral êsse impôsto é calculado sôbre o valor real dos bens ou direitos transmitidos, sendo devido novo impôsto:

a) quando o vendedor exercer o direito de preleção;

b) quando as partes resolverem retratação do contrato que já houver sido lavrado;

c) quando se efetivar o pacto de retro-venda.

9. Impôsto sôbre vendas e consignações

Êsse impôsto, previsto na letra *d*, n.º I, art. 23, da Constituição, incide sôbre as vendas e consignações efetuadas no território do Estado, ou Território Federal, por comerciantes ou produtores, inclusive industriais, e é devido sempre que se realizar qualquer dessas operações.

É um tributo que deve ser cobrado de maneira uniforme, sem distinção de procedência, destino ou espécie de produtos (§ 1.º, n.º II, art. 23, da Const.). A própria Constituição isenta dêsse tributo a primeira operação do pequeno produtor, como tal definido em lei, o que, como pondera Pontes de Miranda, não implica imunidades, pois que "a mercadoria pagará o impôsto federal de consumo se se subsumir em qualquer das classes previstas na lei federal" (13).

É devido no local em que se realizar qualquer das seguintes operações:

a) vendas a vista, a prazo, ou a têrmo;

b) consignações de mercadorias dentro e para fora do Estado;

c) transferências de mercadorias destinadas a vendas e consignações;

d) vendas e consignações efetuadas para fora do país;

e) vendas às repartições federais e municipais;

f) operações efetuadas por sociedade civil, de fins econômicos, que não estejam sujeitas por outro título a êste impôsto ou ao de transmissão de propriedade imóvel "inter-vivos".

Dispõe o Código de Impostos e Taxas do Estado de São Paulo (14) que nos contratos de compra e venda celebrados fora do Estado, mas que tiverem execução no seu território, com a entrega da mercadoria ao comprador por filial ou representante do vendedor ali existente, ou por outro terceiro qualquer, a venda estará sujeita a êsse impôsto, ainda que a operação seja faturada por estabelecimento situado fora das divisas es-

(13) Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de* 1937, vol. I, pág. 556.

(14) Dec. 8.255, de 23-4-37.

taduais. Será no entanto devido novo impôsto se, na hipótese em aprêço, o próprio vendedor fizer entrega de mercadoria já existente no Estado. Ainda segundo disposições dêsse Código, não estão sujeitas ao impôsto as vendas de mercadorias importadas, quando, após a celebração do contrato de compra e venda, o vendedor estabelecido fora do Estado remeter a mercadoria vendida diretamente da praça exportadora ao importador ou comprador domiciliado em território paulista.

O Código Tributário do Estado do Paraná dispõe que êsse impôsto seja pago:

a) nas vendas a vista, por quinzena:

até Cr$ 1.000,00 ..... Cr$ 12,50
de mais de Cr$ 1.000,00 ... 1¼ %

b) nas vendas a prazo:

máximo ..... 1¼ %
mínimo ..... Cr$ 1,30

Essas taxas são calculadas:

a) nas vendas a vista, sôbre o importe das mercadorias ou produtos vendidos em cada quinzena;

b) nas vendas a prazo, ou nas realizadas para fora do Estado, sôbre o importe da fatura pelo valor real das mercadorias ou produtos vendidos ou importados.

Na Conferência dos Secretários de Fazenda, realizada em 1938, foi assinado convênio entre os Estados, uniformizando, parcialmente, em 1,25% as taxas dêsse impôsto. As taxas vigentes, no entanto, eram, até bem pouco tempo:

Amazonas --- 8 % ou 4 %, na hipótese de o impôsto ser pago adiantadamente; Pará — 2,50 %; Maranhão e Piauí — 2 %; Ceará — 0,7 %; Mato Grosso — 1 %. Os demais Estados, inclusive o Distrito Federal, cobravam, 1,25%. Com o Decreto-lei federal n.º 7.549, de 14-5-45, êsse tributo passou a ser cobrado em todos os territórios, à razão de 1,25 %, até Cr$ 10.000,00, e a partir dêsse limite, à razão de Cr$ 12,50 por Cr$ 1.000,00, ou fração.

Quanto às terras cultiváveis e não aproveitadas, é razoável que sofra o impôsto uma progressão periódica de maneira a estimular o cultivo das áreas aproveitáveis.

10. Impôsto sôbre exportação de mercadorias

Uma condição fundamental é que esta mercadoria seja de produção do Estado (ou Território). É um impôsto que, seja qual fôr a denominação, não mais tem razão de ser como barreira fiscal entre os vários níveis de govêrno, em face do art. 25 da Constituição e do Decreto-lei n.º 379, de 18-4-38, que estabeleceu a extinção progressiva da parte interestadual. Nenhum outro impôsto ocupa posição tão diversa no sistema tributário dos Estados. No Piauí, como no Ceará, chegou mesmo a manter-se no primeiro plano em relação à arrecadação dos demais tributos. Suas taxas em geral são proporcionais, até o limite máximo de 10 % "ad valorem", fixado pela Constituição.

Não é demais insistir na necessidade de suprimir terminantemente a arrecadação, sob qualquer denominação, de impostos ou taxas interestaduais ou intermunicipais, de modo a assegurar a livre circulação das mercadorias do Estado (ou Território), para outros pontos do país, acabando de uma vez com interferências que tanto entravam o progresso da nação. 'Só assim se terá uma circulação harmoniosa ao longo e através do território nacional, retardando ou estimulando as várias regiões e suas atividades econômicas. E como medida de precaução, basta que sejam as mercadorias acompanhadas por guias em que fique consignado o pagamento do respectivo tributo ou a sua isenção, consoante já se vem fazendo.

11. Impôsto sôbre indústrias e profissões

É um tributo devido por todos aquêles que exerçam comércio, indústria ou profissão de qualquer natureza, arte ou ofício, seja individualmente ou em sociedade de qualquer espécie. À sua incidência estão sujeitas tôdas as sociedades civis ou comerciais, ainda quando tenham a sede fora do Estado, ou Território, sendo devido em dada localidade, mesmo que seja a atividade tributável exercida pela mesma pessoa física ou jurídica. A sua arrecadação deve ser dividida em partes iguais entre o Território e o Município (art. 23, § 2.º, da Const.). Essa igualdade, entretanto, não tem sido confirmada pela estatística, dada a intercorrência de vários fatôres, dentre os quais a existência, ou não, de adicionais, atingindo diferentemente a parte estadual ou a municipal, e a cessão aos Municípios, total ou parcialmente, da parte

que cabe ao Estado, como no caso do Pará e Espírito Santo (15).

Quanto às taxas, há Estados que adotam o sistema misto de taxas fixas e proporcionais, como os há que prescrevem tabelas contendo apenas a parte fixa. É um tributo que não tem sido bem aceito pelos contribuintes e cujo crescimento não acompanhou o desenvolvimento geral da receita tributária das unidades federadas.

12. Impôsto do sêlo

Acêrca dêsse tributo, referiremos apenas que sua incidência deve dar-se:

a) sôbre os atos emanados dos poderes da União e negócios de sua economia ou regulados por suas leis;

b) sôbre atos e papéis referentes às municipalidades, quando se tratar de negócios regulados por leis federais.

13. Conclusões

A elaboração de um sistema tributário peculiar às áreas compreendidas pelos Territórios Federais pressupõe, assim, uma adequada distribuição de rendas, o que só será viável mediante estudo das respectivas condições geo-econômicas. A explanação que fizemos, em parte de natureza teórica, teve sobretudo um objeto, que foi predispor o legislador a uma atitude que às mais consagradas autoridades pareceu necessária ao tratar de matéria tão relevante. Ademais, é possível, por procedimento legislativo, evitar uma distribuição defeituosa dos encargos tributários, de modo a objetivar "o progresso sócio-econômico das regiões desertas para o engrandecimento e posse efetiva da terra", a que alude em Relatório o Técnico de Administração Sr. Araújo Cavalcanti (16).

Tudo isso, com efeito, tem um fundamento econômico. Os direitos do Estado e os deveres do cidadão não podem distanciar-se muito da lei do processo econômico que governa a produção e o uso da riqueza. Por outro lado, é manifesta a tendência para cada vez mais utilizar a renda tributária para fins sociais (17). Já em 1935, nos Estados Unidos, o "Revenue Act" fixou taxas extremamente altas para o impôsto sôbre a renda, com o fito de, segundo expressou o Presidente Roosevelt em mensagem ao Congresso Norte-Americano, "encorajar u'a mais ampla distribuição da riqueza". Em nosso país, parece prudente ao Estado usar de seus poderes para ajustamentos econômicos e sociais, contrariando também aqui a "tendência para uma maior disparidade de riqueza" a que tão incisivamente faz menção o eminente Professor Seligman.

---

(15) *Finanças do Brasil*, vol. XIII, Balanços dos Estados e Municípios no triênio 1940-1942, Publicação da Secretaria do C.T.E.F., 1944, pág. 52.

(16) J. M. dos Santos Araújo Cavalcanti, *Administração Territorial* — Relatório apresentado aos Srs. Presidente da República e do D.A.S.P., 1944.

(17) "...a tendência da moderna imposição é fortemente nessa direção", afirma-o Raymond Green, *The Theory and Practice of Modern Taxation*, Commerce Clearing House, N.Y., 1938, pág. 18.

O Museu Nacional de Belas Artes

Reportagem de ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO

ANTES de iniciar esta reportagem consideramos bem a tarefa a executar e, naturalmente, a comparamos com outras anteriores, de que demos conta nesta Revista, realizando-as de acôrdo com os recursos e facilidades que então nos foram proporcionados.

Não sabemos se agradaram. Fizemos o que estava a nosso alcance e, nas passagens mais difíceis, ao ter de revelar nossas deficiências, a indigência de conhecimentos especializados, recorremos à entrevista, deixando que os técnicos falassem... E, assim, transpusemos profundos e escuros precipícios.

De uma feita, no Instituto Osvaldo Cruz, se não fosse a boa vontade do saudoso Professor Artur Neiva, teríamos deixado em meio a reportagem que ali fazíamos, colhendo apontamentos em laboratórios de complicada aparelhagem e trabalhada por silenciosos e circunspectos cientistas, indiferentes a qualquer publicidade. E a reportagem saiu e, por sinal, bem extensa. Tomamos coragem. E, desde então, passamos a considerar fáceis as reportagens sôbre os assuntos mais difíceis... Nossa desenvoltura na prática dêsse jornalismo cheio de imprevistos, embaraços e surprêsas cresceu de tal forma que chegamos a escrever sôbre... a Casa de Rui Barbosa. É verdade que ali também contamos com boa ajuda, a do Diretor Américo Jacobina e do Professor Homero Pires, que já dirigiu a Casa de Rui e onde ainda hoje mantém, na Sala Dreyfus, seu cantinho de trabalho, todo de amor e reverência à memória do grande Mestre, de cuja obra sempre foi, com justiça, considerado o maior intérprete.

No Museu Histórico Nacional — grande livro aberto da história política e social do país — o Diretor Gustavo Barroso deu a mãozinha ao velho repórter e o foi conduzindo pelas numerosas salas da Casa do Brasil, indicando-lhe o que era mais precioso e raro, conveniente, portanto, a uma reportagem. E, quando cansou, deixou-nos entregues ao Professor Menezes de Oliva, que também nos orientou com muita segurança e inteligência na revista às preciosidades do Museu.

*
* *

Agora, vamos percorrer uma outra grande casa, onde, em vez de preciosidades históricas, temos que apreciar quadros e esculturas, depois mencionar, a correr, alguns dêles, e reproduzir aqui as fotografias que conseguimos dos mesmos.

Não será demais que acentuemos que apenas desejamos fazer reportagem... E, quanto a sentí-los e bem compreendê-los — os quadros e as obras de escultura — temos sempre em muita conta a advertência de Apeles...

Como era natural, procuramos primeiro o Diretor do Museu, Professor Osvaldo Teixeira, que, inteirado do nosso propósito, achou conveniente oferecer-nos algumas publicações da casa, acrescentando que, depois, poderia conversar conosco.

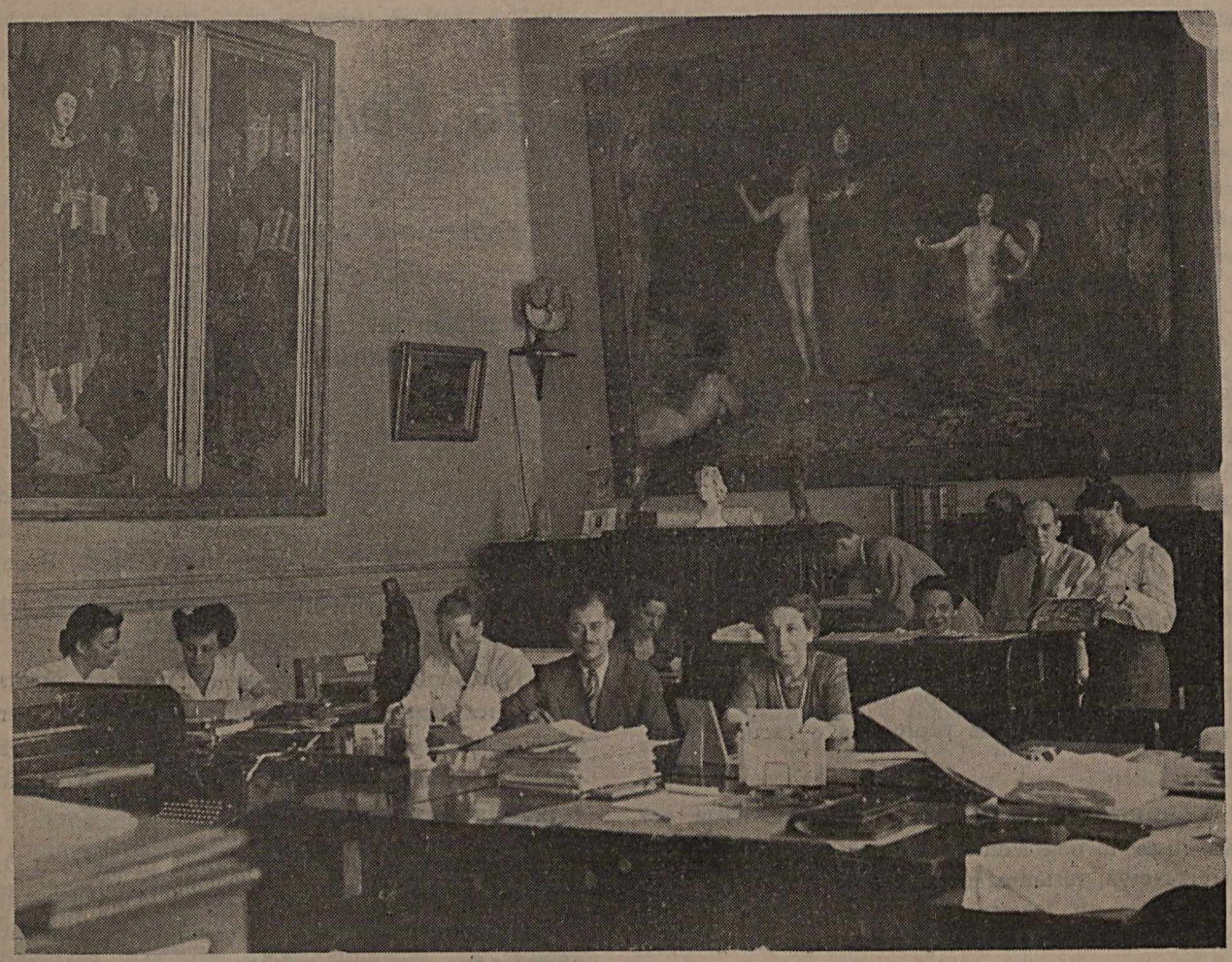
E dentro em pouco, a nobre secretária do Palácio das Artes, senhorita Regina Real, que conhecíamos através de suas críticas e comentários a coisas e assuntos de artes plásticas, oferecía-nos com o melhor dos sorrisos o *Anuário* e o *Guia* do Museu, adiantando-nos que estaria às ordens para ulteriores informações. E ali naquela sala começamos a fazer nossas primeiras observações.

— Pelo que notamos, há muito expediente a despachar nesta secção...

— Muito! Aqui é Secretaria e também Secção Técnica. Como vê, o recinto não é muito propício a trabalhos burocráticos e muito menos aos de natureza técnica, que exigem sossêgo e tranqüilidade...

— Realmente. Assim deve ser. E, com franqueza, parece-nos que nesta sala falta tudo isso e mais esta coisa: espaço, muito espaço.

Por natural associação de idéias, lembrâmo-nos das instalações do Museu Histórico Nacional.



A Secretaria do Museu, vendo-se no primeiro plano a secretária, senhorita Regina M. Real.

Que beleza a sua Secretaria! E o gabinete de trabalho do Sr. Gustavo Barroso? Um primor de confôrto, sobriedade e elegância!

*
* *

Deixamos a Secretaria do Museu de Belas Artes mais confiantes na possibilidade de fazer mesmo esta reportagem. Acolhimento atencioso e solicitude em bem servir ao colaborador da *Revista do Serviço Público*.

Já tínhamos em mão o roteiro do tesouro precioso, onde se guardam as finas jóias de nossos pintores e escultores e algumas preciosidades também de artistas estrangeiros, e só nos restava ler e anotar o que nos parecesse adequado a oferecer depois aos leitores da *Revista do Serviço Público*.

Não poderá sair, bem o sabemos, trabalho escorreito e equilibrado, de tal processo de elaboração... Cabe-nos, portanto, dizer muito pouco do que observamos e sentimos, em nossa visita às galerias, e aproveitar muito, muitíssimo, da leitura das publicações oficiais do Museu e também dessa outra fonte, não menos valiosa, o *Boletim de Belas Artes*, do qual possuímos os dez números até agora editados, desde janeiro de 1945, quando apareceu essa atraente e útil publicação. Deve-se à Sociedade Brasileira de Belas Artes a iniciativa e responsabilidade do *Boletim*, onde se encontram crítica honesta e competente e oportuno registro de nossas realizações no mundo das artes plásticas.

Deixamos para o fim dêste programa de trabalho esta outra informação, que prestamos com muito agrado aos nossos leitores: quando nossa reportagem estava em meio de execução, encontramos no Museu o pintor Henrique Sálvio, o grande animador da Sociedade Brasileira de Belas Artes, de que é presidente, e conseguimos que êle também, como fêz Gustavo Barroso, nos desse a mãozinha e nos mostrasse algumas preciosidades do

Museu, que, conforme já sabíamos, mantém relações muito amistosas com a referida sociedade. Pena é que o Acaso não nos tivesse sido mais generoso, proporcionando-nos outros encontros, ali no Museu, com o conhecido pintor e crítico de arte. Também não nos animamos a provocar-lhe êsses encontros *casuais*... Seria pedir muito, com franqueza... E Henrique Sálvio, que não pôde deter-se por muito tempo com o velho repórter, só lhe fêz companhia na visita à Galeria Irmãos Bernardelli. Voltamos dias depois ao Museu, cujas dependências percorremos, orientados pela secretária, senhorita Regina M. Real, que nos encantou pela vivacidade, solicitude e interêsse, revelados na demonstração das preciosidades da casa.

*
* *

Agora, dispomos de bom material e é só aproveitá-lo devidamente .

Comecemos pelo

HISTÓRICO DO MUSEU

O Museu Nacional de Belas Artes foi criado pela lei 378, de 13 de janeiro de 1937, e sua inauguração oficial se verificou no dia 19 de agôsto de 1938, com a presença do Presidente Getúlio Vargas.

No *Anuário* do Museu assim nos é contada a sua história:

"A coleção de quadros que constitui sua exposição permanente teve origem na primitiva Academia Imperial de Belas Artes, fundada por D. João VI em 1816 e inaugurada dez anos depois, para seu ensino especializado, sob a direção da Missão Lebreton. Êste, aceitando o convite de Marialva, em Paris, lembrou-se de trazer uma pequena coleção para o início de uma Pinacoteca no Brasil. E é Henrique José da Silva que vai ser nomeado, em 1820, seu primeiro diretor.

A desinteligência que teve com os artistas franceses, aos poucos agravada, encontrou, felizmente, solução satisfatória na intervenção do Imperador D. Pedro I. Assim, foi conseguido um desenvolvimento artístico mais expressivo e um maior interêsse pelo ensino das belas artes. Mais eficiente ainda se tornou quando, em 1834, com a morte



Galeria Bernardelli. Vê-se no primeiro plano a "Faceira" e, ao fundo, "O Cristo e a adúltera".

de Henrique José da Silva, assumiu a direção Felix Emile Taunay; que recebeu valiosa colaboração por parte de Pôrto Alegre. Restauradas as telas que vieram da França, as dádivas imperiais e particulares, acrescidas, progressivamente, com os envios dos próprios alunos da instituição, vieram a formar um pequeno conjunto digno de nota.

Funcionou a Academia no antigo prédio do Tesouro Nacional, projeto de Grandjean de Montigny, até 1908, data em que se transferiu para o atual edifício, projeto de MORALES DE LOS RIOS, já com o nome de Escola Nacional de Belas Artes, que lhe foi dado à proclamação da República.

Com a reforma do Ministério da Educação e Saúde e por iniciativa do Ministro Dr. Gustavo Capanema, separou-se da Escola a Pinacoteca, assim como os objetos de arte em geral, para a formação do Museu Nacional de Belas Artes, sendo nomeado seu primeiro diretor em comissão, por decreto de 12 de maio de 1937, o Prof. Osvaldo Teixeira, que ainda exerce êsse cargo.

AS OBRAS DE ARTE DO MUSEU

Falamos anteriormente que iríamos ver no Museu *quadros e esculturas*. A rigor, as suas obras de arte acham-se divididas por estas três secções:

a) Quadros, desenhos, gravuras e medalhas;

b) Esculturas;

c) Objetos de arte, em geral, tais como móveis, moedas, medalhas, pratarias, porcelanas, cerâmica etc.

O INTERÊSSE DO PÚBLICO PELAS OBRAS EXPOSTAS

Nos seus oito anos de existência as estatísticas revelam que vem crescendo, de forma expressiva, a visita do público às galerias do Museu, também freqüentadas de vez em quando por grupos de estudantes, sobretudo de cursos secundários.

Há tempos, a direção do Museu teve esta iniciativa: reproduzir em cartões postais as fotografias de quadros expostos em suas galerias. Foi tal a aceitação que tiveram êsses cartões postais, que a edição se esgotou ràpidamente.

Agora, é preciso que o Museu mande imprimir mais...

Além de cartões postais, foi também solicitada ao Diretor dos Correios e Telégrafos a reprodução, em selos, de várias obras do Museu, para sua maior divulgação, destacando-se dentre elas as seguintes :"O Derrubador Brasileiro" e "Descanço do modêlo", de Almeida Júnior; "Iracema", de J. Medeiros; "Último Tamoio", de Rodolfo Amoedo.

Na Espanha, "La Maja", de Goya, figura em vários selos.

Ao que apuramos, os selos nacionais não chegaram a ser editados.

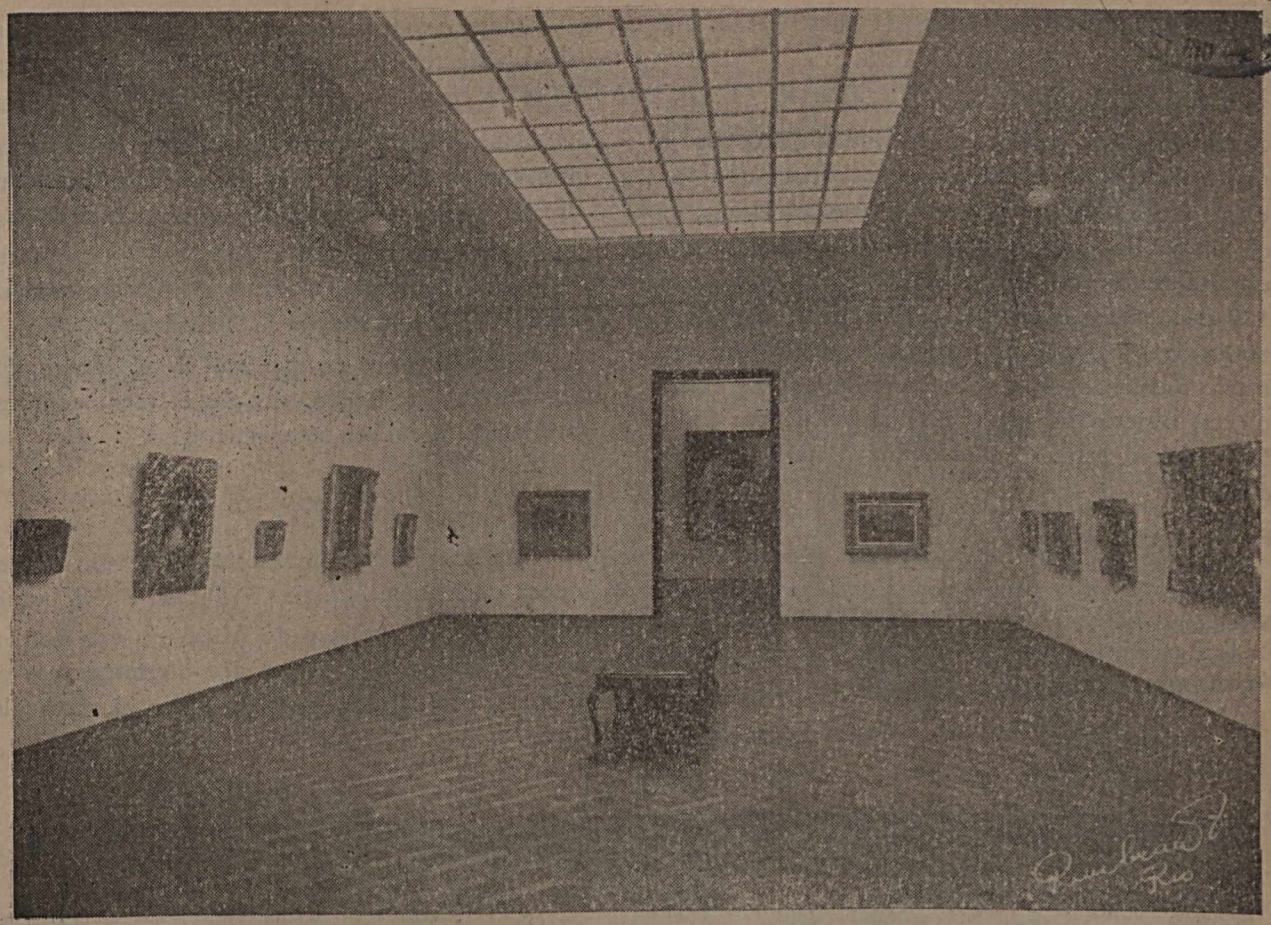
INTERCÂMBIO ARTÍSTICO

O Museu mantém constante intercâmbio com museus estrangeiros, enviando-lhes e dêles recebendo publicações de informações sôbre assuntos de artes plásticas.



"O Cristo e a adúltera", de Bernardelli.

E, quanto a êsse intercâmbio no país, dia a dia vai êle aumentando, embora muitos de nossos artistas se queixem de que não há quase interêsse por suas atividades... Não é tanto assim. Conhecíamos de perto as atividades da Sociedade Brasileira de Belas Artes, aqui nesta Capital através de suas constantes exposições e trabalhos



Coleção Barões de S. Joaquim (galerias internas).

de defesa do patrimônio artístico da cidade, e agora verificamos que, fora do Rio, há agremiações congêneres e em número já bem apreciável, tôdas trabalhando no mesmo sentido do Museu Nacional de Belas Artes: a elevação do nosso nível cultural no que diz respeito às artes plásticas.

Não nos custa mencionar os nomes dessas agremiações:

Associação dos Artistas Brasileiros (exposições, conferências, horas musicais, teatro educativo) — Sede: Pálace Hotel, Rio de Janeiro.

Instituto Brasileiro de História da Arte (cursos e conferências; excursões a monumentos históricos) — Sede: Avenida Rio Branco, 188, Rio de Janeiro.

Instituto de Arquitetos do Brasil (exposições, conferências) — Sede: Praça Floriano, 7, Rio de Janeiro.

Associação Cristã de Moços (cursos, conferências, exposições) — Sede: Rua Araújo Pôrto Alegre, 36, Rio de Janeiro.

Associação Fluminense de Belas Artes (exposições) — Sede: Em Niterói, Estado do Rio.

Clube Nilopolitano (exposições, cursos e excursões) — Sede: Em Nilópolis, Estado do Rio.

Sociedade Cearense de Artes Plásticas (exposições, conferências) — Sede: Em Fortaleza, Ceará.

Sociedade Mineira de Belas Artes (exposições, conferências) — Sede: Em Belo Horizonte, Minas Gerais.

Sociedade Antônio Parreiras (exposições, cursos) — Sede: Av. Rio Branco, 2.173, Juiz de Fora, Minas Gerais.

Associação Paulista de Belas Artes (exposições, cursos, conferências) — Sede: Rua Quintino Bocaiúva n.º 176, São Paulo.

Instituto de Belas Artes do Rio Grande (cursos, exposições, conferências, músicas) — Sede: Rua Senhor dos Passos n.º 248, Pôrto Alegre, Rio Grande do Sul.

O PATRIMÔNIO DO MUSEU NACIONAL DE BELAS ARTES

Três anos depois de fundado o Museu Nacional de Belas Artes, seu patrimônio artístico já era bem vultoso. Agrada-nos informar que seu valor excedia 34 milhões de cruzeiros! Havia, só de obras de pintura, gravura e desenho, 1.574 exemplares, sendo 1.396 de autores autenticados, 139 de autores ignorados e 39 cópias. Quanto a obras de escultura, o número de exemplares era muito menor: apenas 435. Mobiliários: 78 exemplares; objetos de arte: 193; medalhística: 289. Êsse acervo estava assim avaliado na moeda da época:

Pintura, gravura e desenho	28.303:899$0	
Escultura	6.004:550$0	
Mobiliário	153:000$0	
Objetos de arte	179:855$0	
Medalhística	172:150$0	
Total		34.813:454$0

Hoje, o patrimônio do Museu, segundo apuramos na Secretaria, é calculado em mais de 36 milhões de cruzeiros.

Não é fácil agora fazer preço de obras de arte, com o comércio todo de especulação de quadros e esculturas, conforme temos observado e no qual nem sempre o que é bom tem aceitação merecida... E as causas dêsse desajustamento são várias e não vale a pena mencioná-las...

Mas tratemos do que está lá no Museu, conseguido por aquisição, doação e troca, conforme está previsto em seu regulamento.

DOAÇÕES

As doações são muito antigas e vêm desde a época da Missão Artística Francesa e têm aumentado depois da criação do Museu, o que bem revela o aprêço e confiança dos ofertantes em sua direção, confiança e também amor às artes plásticas.



"Tentação", prêmio de viagem, de Manoel Constantino.

Gostaríamos de reproduzir aqui os nomes de todos êsses doadores, mas a relação é bem longa...

Das obras ofertadas depois da criação do Museu, desejamos destacar estas:

Diógenes, escultura de E. BOISSEAU, oferta Sr. Carlos Guinle.

Jarra Beethoven, à qual assim se refere o *Boletim* do Museu:

"Rafael Bordallo Pinheiro (cerâmica). Fabricada nas Caldas da Rainha, em Portugal, é uma das maiores peças de cerâmica do mundo, medindo 2m,25 de altura por 0m,85 de diâmetro, em sua maior largura. De estilo barrôco, traduz o encantamento que suscita a Sinfonia do grande compositor alemão. O próprio autor doou-a ao Brasil; estêve algum tempo no Palácio do Catete, daí passou para o Museu Nacional da Quinta da Boa-Vista, de onde foi, em 1939, remetida ao Museu Nacional de Belas Artes. Figura atualmente na "Sala da Mulher Brasileira".

Como nota curiosa, reproduzimos abaixo a fotografia de um quadro ofertado ao Museu em novembro de 1941 pela Sra. Olímpia Wanderley e que foi pintado por uma artista suíça... e com os pés.

— Mas com os pés?

— Sim, com os pés! É melhor ler a legenda, conforme transcrevemos do *Anuário* do Museu.



Retrato da Sra. Maria Oliveira Beltrão, de autoria de Aimée Rapin, 1895. *Essa tela, que hoje integra as coleções do Museu, tem um grande interêsse, inclusive por haver sido pintada pela referida artista suíça, de Genebra, que num dos esforços mais curiosos da História da Arte, conseguiu desenhar e pintar com maestria e desembaraço, utilizando-se ùnicamente de seus pés, pelo fato de haver nascido sem braços.*

VISITA AO MUSEU

Já é tempo de dizermos alguma coisa de nossa visita ao Museu.

Não será descrição minuciosa como a que fizemos da Casa Rui Barbosa e do Museu Histórico Nacional, nesta mesma Revista.

Um quadro aqui, uma escultura acolá e, entre um e outra, qualquer coisa sôbre os serviços rotineiros do Museu. Mas, nessa pressa, desejamos muito não tropeçar...

Comecemos, portanto, pelo vestíbulo. Duas estátuas, dois bustos e algumas telas lá em cima, perto do teto.

Só falemos das estátuas. Uma, "A Escrava", de ANTONINO MATOS, escultor brasileiro, falecido há pouco tempo, em 1938. É autor do monumento "A Retirada da Laguna", que vocês todos conhecem e que foi erguido na Praia Vermelha. ANTONINO MATOS foi aluno da Escola Nacional de Belas Artes e conquistou o prêmio de viagem à Europa e, mais tarde, a medalha de ouro. "A Escrava" é um belo trabalho.

Ainda defronte da entrada principal do Museu vê-se, à direita ,outra estátua: o "Paraíba", bronze de CÂNDIDO CAETANO DE ALMEIDA REIS, também escultor brasileiro, mas de época bem anterior à de ANTONINO MATOS. Nasceu êle nesta capital a 3 de outubro de 1838 e faleceu em 1889. O "Paraíba" está representado por um índio tamoio.

Quanto às telas, destacam-se entre elas a "Alegoria à cidade de Paris", do pintor francês EDMOND FRANÇOIS AMAN-JEAN, e o quadro "Eros e a Noite", com que RODOLFO AMOEDO conquistou a medalha de ouro.

Passemos ao

HALL DO 1.º ANDAR

Chama logo a atenção do visitante a escultura "Vitória de Samotrácia", encontrada no século passado na ilha dêsse nome, na Grécia, em 1863, e levada para o Museu do Louvre, em Paris, onde hoje se encontra.

O "Pulo da Onça" é excelente trabalho do saudoso escultor carioca ARMANDO MAGALHÃES



"Entardecer", de Vicente Leite (prêmio de viagem de 1940).

CORREIA, que com êle conquistou em 1912 o prêmio de viagem à Europa.

Não conhecíamos êsse bronze de MAGALHÃES CORREIA, artista e escritor que muito apreciamos através de sua constante colaboração ao "Correio da Manhã", cujo suplemento dos domingos vinha sempre repleto de desenhos seus de aspectos do Sertão Carioca, como êle chamava tôda essa vasta zona do Distrito Federal lá para os lados de Barra da Tijuca, Jacarepaguá, Sepetiba, etc. Como desenhava bem o grande amigo da cidade! Também andou êle pelo interior dos Estados do Rio e de Minas, à cata de velhas igrejas, pontes rústicas, de antigas fazendas, fixando-as em descrições minuciosas e sempre belamente ilustradas.

Defronte do "Pulo da Onça", de MAGALHÃES CORREIA, encontra-se o delicado trabalho "Santo Humberto", de JOSEFINA VASCONCELOS, escultora brasileira, que há muito reside na Inglaterra. Vamos transcrever aqui o que informa sôbre essa artista patrícia o *Guia do Museu*

Josephina Vasconcellos — Brasileira.

Escultora contemporânea. Nasceu em Hampton Court (Inglaterra) a 26 de outubro de 1904, tendo sido registrada no Consulado brasileiro. Iniciou seus estudos no Brasil com Rodolpho Bernardelli, tendo tido mais tarde como mestres Guido Calore em Florença, Bourdelle em Paris, e por último Brownswood. Tem obtido vários prêmios na Inglaterra e na França. "Santo Humberto" foi exposto no Salão Nacional de Belas Artes do Rio em 1927 e nesta ocasião adquirido pelo Estado. Dentre os seus mais notáveis trabalhos acham-se o Altar-mor da Igreja de Varengeville-sur-mer e um busto da Virgem e o Menino Jesus para a mesma Igreja. Dedica-se especialmente aos temas religiosos.

O "Ceifeiro", como a "Vitória de Samotrácia" a que já nos referimos, é escultura dominante do "hall", pela sua imponência. Seu autor é CONSTANTINO MEUNIER, escultor belga, antigo professor das Academias de Louvain e de Bruxelas.

O govêrno belga fêz doação do "Ceifeiro" à nossa Escola de Belas Artes por ocasião da visita ao Brasil, do rei Alberto I.

Não suponha o leitor que no "hall" só existem "O Pulo da Onça" e "O Ceifeiro". Há muitos outros trabalhos valiosos de escultura, mas precisamos tocar pr'a frente!

Passemos agora para a

GALERIA IRMÃOS BERNARDELLI

Eis como o Professor Osvaldo Teixeira se refere à obra dos irmãos Rodolfo, Henrique e Félix Bernardelli:

"A obra dos irmãos Bernardelli é feita de tradição e de beleza; por isso resistirá ao tempo. Só os artistas que com sinceridade e emoção constroem sua arte, lançam raízes fecundas e nobres, para as gerações futuras.

A lição sábia, humana e generosa dos artistas Bernardelli ficará glorificada como oração perene do ardente culto ao trabalho e ao esplendor da verdade.

A almas tão fraternas e a espíritos tão estéticos, bem se poderia aplicar o pensamento de MESSER LEONARDO DA VINCI: *Cosa bella mortal passa e non d'arte.*"

Na Galeria Irmãos Bernardelli, vamos encontrar obra copiosa dos três grandes artistas, que tão alto elevaram as artes plásticas no Brasil, enriquecendo o nosos patrimônio artístico de trabalhos que, como bem disse OSVALDO TEIXEIRA, resistirão ao tempo, pois foram, realmente, realizados com sinceridade e emoção.

Os Bernardelli têm história interessante e agrada-nos contá-la aos leitores da *Revista do Serviço Público* conforme nos oferece o *Guia* dos trabalhos expostos na Galeria Irmãos Bernardelli, elaborado pelos técnicos do Museu Nacional de Belas Artes:

Rodolfo Bernardelli

(1851-1931)

Mexicano por nascimento, italiano de origem pelo lado materno e também pelo paterno, pois seu pai, embora russo, era filho de italiano e austríaco, Rodolpho Bernardelli foi brasileiro de coração, dedicando um grande amor à nossa terra, que passou a ser a sua, ilustrando-lhe a história com obras primorosas e imperecíveis.

Seu temperamento era, pois, formado de muitas raças, predominando, porém, a influência italiana, seguindo-se-lhe a russa, a francesa, a austríaca, a espanhola.

Rodolfo Bernardelli descendia de artistas; seu pai, Oscar Bernardelli, era violinista; sua mãe, Celestina Thierry, dansarina formada pelo Conservatório de Milão; seu avô materno, escultor, o qual tendo sido contratado para fazer a estátua de Juarez, no México, para lá seguiu com sua filha, que aí se casou com Oscar Bernardelli, que havia conhecido em Paris. Daí ter Rodolpho nascido no México.

Tempos após, resolveu a família Bernardelli transferir-se para o Chile, naufragando o navio em que viajavam, à altura das ilhas Taiti. Depois de longa e angustiosa espera, conseguem seguir numa embarcação e chegar ao seu destino, onde logo depois nasce o grande pintor Henrique.

Mas tarde, a família Bernardelli muda-se para Argentina e, após, para o Rio Grande do Sul, onde vive de lições



"O pão nosso de cada dia", de Osvaldo Teixeira — "Salão de 1945".

e da renda de uma companhia de variedades. Finalmente, transfere-se para o Rio.

Num lar de artistas, foi, pois, que Rodolpho formou sua personalidade e, quando voltava do Mosteiro de São Bento, onde estudava, detinha-se para apreciar a aula de Chaves Pinheiro, na antiga Escola de Belas Artes. O seu radioso destino chamava-o àquela Casa, onde entrou em 1870, tendo como primeiro mestre Chaves Pinheiro. Como aluno, executou a estátua "David", com a qual obteve medalha de ouro.

Logo depois, apresenta Rodolfo Bernardelli "Saudades da tribo" e "À espreita", premiada esta na Exposição Universal de Filadélfia.

Em 1876, com um trabalho tendo como motivo uma cena grega, conquista o prêmio de viagem à Europa e parte para a Itália. Inicia-se, então, o período decisivo de sua carreira. Em Roma, viveu nove anos, trabalhando, observando e estudando com afinco, desenvolvendo, assim, suas raras qualidades de artista nato. Aí, teve como mestre Monteverde, que se tornou seu grande amigo e admirador. O meio artístico elevado contribui grandemente para que seu espírito criador se revele de uma maneira verdadeiramente prodigiosa.

Ainda como pensionista, apresenta trabalhos de artista feito, como "Cristo e a Adúltera", considerado como o melhor grupo escultural que possuímos; "A Faceira", "Sto. Estevam", "Fabiola", bem como as cópias de "Venus Calipígia" e "Venus de Médicis". Essas foram, aliás, as melhores obras do grande escultor, nunca excedidas na maturidade.

Regressando de Roma em 1885, Rodolfo passou logo a ser Professor de Escultura da Escola de Belas Artes. No início da República, Benjamin Constant nomeou-o Diretor dessa mesma Escola, cargo que ocupou com eficiência e dedicação durante 25 anos, conseguindo realizações notáveis, como a remodelação do ensino artístico, a criação de exposições com instituição de novos prêmios, a fundação do Conselho Superior de Belas Artes.

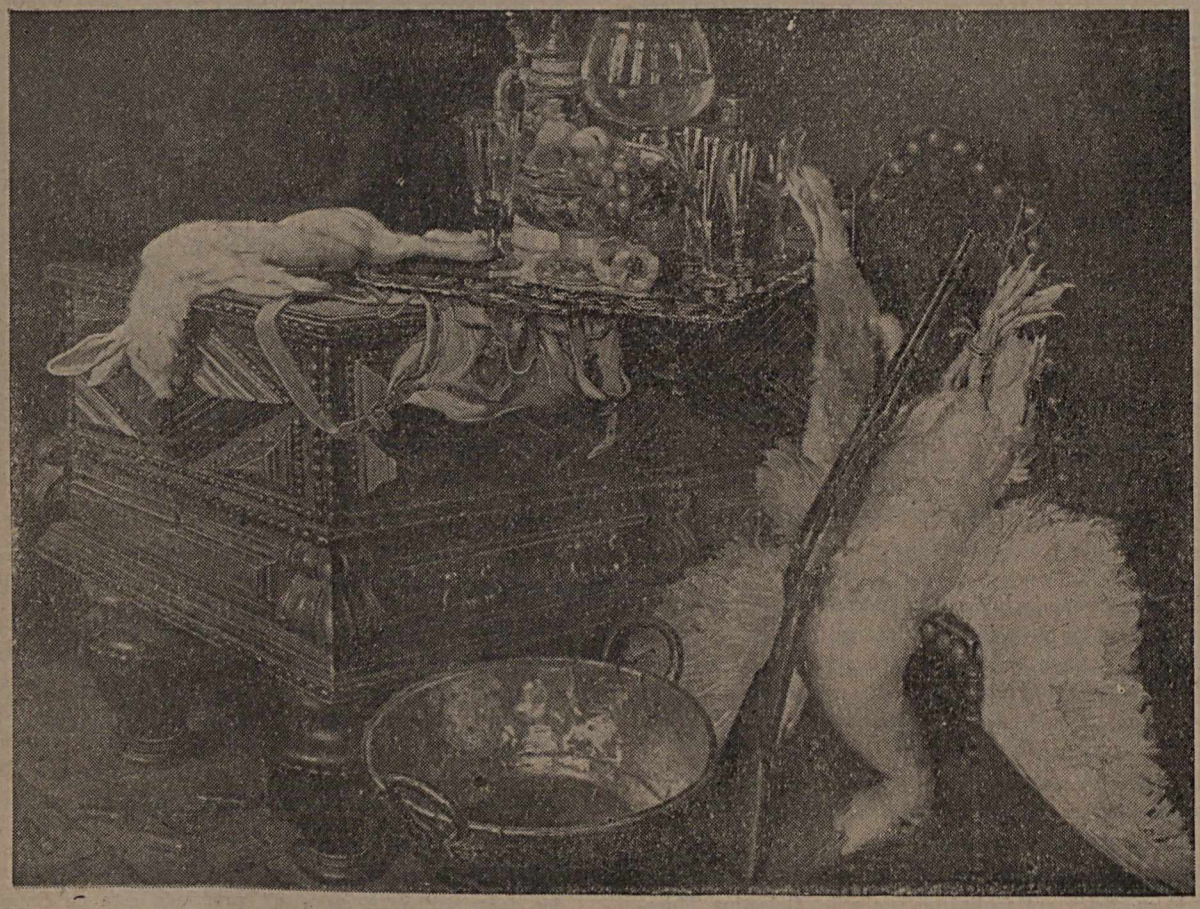
Lutou ardorosamente pela construção do novo edifício da Escola de Belas Artes; empenhou-se junto às autoridades, aos poderes públicos, e conseguiu vê-lo pronto e inaugurá-lo ainda como Diretor dêsse estabelecimento. Despendeu, então, enorme atividade, mas, acima da dedicação que tinha ao seu cargo de Diretor do ensino artístico, estava o amor à sua arte e, assim, produzia sempre, com crescente entusiasmo.

Nas praças e jardins do Rio de Janeiro, erguem-se belas estátuas de sua autoria,, entre as quais as de Osório, Caxias, José de Alencar. Otoni. Teixeira de Freitas. Francisco de Castro, Barão de Mauá, o grupo do Descobrimento do Brasil, os bustos de Pereira Passos e Gonçalves Dias. Fora da Capital, encontram-se ainda outros monumentos importantes: Pedro I, do Monumento do Ipiranga; José Bonifácio, em Santos; Carlos Gomes, em Campinas; Rio Branco, em Curitiba e Uruguaiana.

As estátuas que decoram o nosso Teatro Municipal; as da Biblioteca Nacional; as do túmulo de Campos Sales; do antigo edifício do "O País".

Modelou um enorme número de bustos das personalidades mais representativas de sua época; fêz baixos-relevos, medalhões, um grande número de maquetes para túmulos.

Muito produziu Rodolfo Bernardelli, legando-nos, em forma concreta, tôda a beleza de seu privilegiado temperamento de artistas. Era invulgar a sua capacidade de compreensão, a sua inteligência, e estudou sempre, até o fim



"Fim de caçada", de Osvaldo Teixeira — "Salão de 1945". Adquirido pelo Jockey Club (Rio).



"A caminho do curral", de Baptista da Costa.

da vida, cônscio de quanto é necessária ao artista uma cultura vasta e sólida, como a que possuía.

Por tôdas essas qualidades, era relacionado nos melhores círculos do país, não só com artistas, mas com homens de letras, políticos, jornalistas, professôres.

O Imperador muito o admirava e pousou para êle.

Como professor, teve uma ação verdadeiramente construtora entre nós — todos seus alunos o amavam e a êles transmitia R. Bernardelli não só o perfeito conhecimento da técnica escultórica, como erudição, persistência no trabalho.

Ensinou a maior parte dos bons escultores que possuímos atualmente.

Felizmente para o Brasil e para a arte, muito viveu Rodolfo Bernardelli — 79 anos de uma vida laboriosa, conservando até o fim tôdas as qualidades de espírito e intelecto, merecendo, assim, de todos, respeito e admiração.

O atelier dos inseparáveis irmãos Bernardelli, em Copacabana, foi, durante muitos anos, como que um "oásis" em meio às competições e lutas da vida; lá, se reuniam artistas e intelectuais, um grande e seleto número de amigos que ouviam emocionados a sábia palavra do grande mestre. A ação de sua presença era um bálsamo para quem dêle se aproximava; seu caráter era firme e sem jaça; tolerante para com todos, não transigia consigo mesmo; conservava sempre nos lábios um perene sorriso de indulgência.

Modesto por natureza e como são todos os que possuem real valor, Rodolfo Bernardelli sabia que sua glória estava assegurada com as obras que executara. A 7 de abril de 1931, finou-se o ilustre mestre, mas aí estão e estarão sempre, desafiando a posteridade, na Capital do país e em diversas cidades desta terra que êle tanto amou, os monumentos de sua autoria; aqui estão reunidos na "Galeria Irmãos Bernardelli" as mais importantes obras do grande plástico, que honram o nosso Museu e muito dignificam a arte brasileira.

Henrique Bernardelli

(1858-1936)

Irmão de Rodolfo, como êste herdou de seus ascendentes um verdadeiro sentimento artístico.

Henrique Bernardelli nasceu no México em 1858; vindo para o Rio, matriculou-se na Imperial Academia de Belas Artes em 1870, onde teve como mestre João Zeferino da Costa.

Em 1878 foi por conta própria estudar na Europa, fixando-se na Itália. Nesse grande centro artístico, Henrique muito lucrou, aperfeiçoando seus conhecimentos com os sábios ensinamentos dos mestres italianos, rece-

bendo, principalmente, forte influência de Domênico Morelli.

De volta ao Brasil, realizou em 1886 uma exposição, apresentando trabalhos de tal maneira vigorosos, originais, diferentes, que causaram uma verdadeira revolução e não foram por muitos compreendidos; entretanto, Gonzaga Duque teceu-lhe os maiores elogios; três dessas telas destacavam-se sobremaneira: "Tarantela", esplêndida pintura de costumes, pincelada com muita energia e realidade; "Mater", representando uma jovem mulher amamentando uma criança, e "Ao meio-dia", paisagem pintada de maneira sólida, segura e franca. Foi, sem dúvida alguma, um inovador em nosso meio.

Daí por diante, Henrique Bernardelli, apreciado por muitos, combatido por poucos, impõe-se como um artista feito. Conquista medalha de bronze na Exposição Universal de Paris, em 1889. Primeira medalha de ouro, na Exposição Geral de Belas Artes do Rio de Janeiro, em 1890. Nesse mesmo ano, é nomeado Professor de Pintura da Escola Nacional de Belas Artes, onde suas lições fizeram época.

A carreira artística de Henrique Bernardelli, porém, atinge seu ponto culminante com a apresentação de "Os Bandeirantes" onde representa a epopéia titânica dos penetradores do nosso "hinterland" e na qual a floresta brasileira está representada na magnífica realidade de sua pujança. É um quadro forte e digno de um mestre.

Decorador, retratista, paisagista, pintor de gênero e de natureza morta, Henrique Bernardelli produziu, em tôdas as modalidades, obras admiráveis. Além do óleo, executou pinturas a têmpera e aquarelas. É o autor dos vinte e dois medalhões "afresco" da fachada do atual Museu Nacional de Belas Artes.

Em 1916 conquistou a mais alta premiação a que um artista plástico pode aspirar no Brasil: a Medalha de Honra.

Foi Membro do Conselho Superior de Belas Artes, onde prestou relevantes serviços.

Muito trabalhou Henrique Bernardelli em seu atelier em Copacabana, conjuntamente com seu irmão, o grande escultor Rodolfo. Sobrevivendo ao irmão querido, faleceu a 6 de abril de 1936, deixando para imortalizar-lhe o nome, grande número de obras que demonstram claramente todo o brilho do talento privilegiado de tão ilustre mestre.

Felix Atiliano Bernardelli

(1866-1905)

Dos três irmãos Bernardelli artistas, foi Felix Atiliano o único brasileiro de nascimento, pois nasceu no Rio Grande do Sul, a 8 de outubro de 1866.

Vindo para o Rio, matriculou-se na Imperial Academia de Belas Artes em 1877. Mais tarde foi para o México.

Estêve na Europa, aperfeiçoando em Roma seus conhecimentos de pintura; também cultivou a música; obteve, como pintor, medalha de 3.ª classe na Exposição Geral de 1894.

Artista de grande talento, Félix Atiliano faleceu muito jovem ainda, no México, em 1905, onde muito produziu não só para a glória da pintura como da música. Foi, sem dúvida, um apóstolo da beleza; serviu com fervor e justificado orgulho ao divino Apolo e à encantadora Euterpe.

Em nosso Museu temos, de Félix Atilino Bernardelli, uma pequena tela de técnica notável e de efeito surpreendente: "Passará êle?". Dir-se-ia um holandês do nosso tempo, observando os nossos costumes com uma graça de que só os eleitos são portadores."



"Igreja de Santo Antônio", prêmio de viagem, de Jordão de Oliveira.

ALGUNS DOS NUMEROSOS TRABALHOS EXPOSTOS NA GALERIA

Antes de qualquer referência aos trabalhos expostos na Galeria, não podemos deixar de mencionar esta lembrança afetuosa de admiradores dos Bernardelli: pequena vitrine contendo a palheta de HENRIQUE, oferecida ao Museu pelo Dr. Ubirajara Coutinho. Ao lado da palheta, vêem-se vários desbastadores de que se servia RODOLFO, doação da Sra. Ester Campista. São, ao todo, 21 instrumentos diferentes para modelagem no barro.

Logo acima da vitrina, encontra-se um retrato a óleo de RODOLFO, trabalho de seu irmão HENRIQUE.

O pintor HENRIQUE SÁLVIO chama-nos a atenção para as mãos de RODOLFO, a naturalidade com que o escultor segura um desbastador, a expressão de sua fisionomia, tudo, enfim, a revelar a maestria de HENRIQUE, a maneira vigorosa de sua arte pictórica.

De HENRIQUE BERNARDELLI são, ainda, alguns outros quadros, poucos, aliás, naquela mesma galeria, onde os trabalhos de escultura predominam. "Cabeça de estudo", óleo, mostra-nos um velho italiano, com seu lenço à cabeça e expressão exata de... muita estupidez e rusticidade.

A galeria é, sobretudo, muito rica em trabalhos do escultor RODOLFO BERNARDELLI. "A Faceira" (bronze), "Cristo e a adúltera", mármore, "S. Lucas", gêsso patinado, etc. são esculturas que nos deixam funda impressão.

Muito bonita a escultura "Santo Estevão" de que ali está o original em gêsso, pois a escultura em bronze se acha exposta na pinacoteca. Santo Estevão, caído, depois de apedrejado, revela-nos dor, tortura dos ferimentos e insultos recebidos.

É imensa a exposição de bustos originais em gêsso, de figuras de outros tempos do nosso mundo político e social, como Carlos Gomes, Visconde de Araguaia, Condessa de Frontin, Leopoldo Miguez, Visconde de Amoroso Lima, Engenheiro Teixeira Soares, Conselheiro Gaspar da Rocha, Antônio Coxito Granado, e muitos outros.

Quanto ao de Coxito Granado, pudemos verificar a fidelidade de sua expressão, pois temos bem viva na lembrança a figura simpática do saudoso industrial, que na sua velhice — mais de 90 anos! — mantinha a cordialidade, a alegria de um moço!

A Galeria dos Irmãos BERNARDELLI não é só alta e nobre exposição de arte, mas também relicário precioso de recordações do nosso Rio, através de figuras das mais representativas do seu meio social, figuras que vão desaparecendo de nosso convívio, de nossa admiração!



Sala Missão Artística Francesa.

SALA FRANZ POST

Da Galeria Irmãos BERNARDELLI passamos para a pequena *Sala Franz Post*, onde se encontram 24 quadros, sôbre madeira e tela, de FRANZ POST (1612-1680) e dêstes outros pintores holandêses da época CORNELIUS VAN HEEM (1631-1695); BOTH (1610-1652); PETER MOLYN (1632-1701).

Realizou-se no Museu, em 1942, de 11 a 23 de julho, uma exposição de trabalhos de FRANZ POST.

Os estudiosos de História da Arte tiveram nessa exposição muito que apreciar.

FRANZ POST foi "uma das figuras mais interessantes de arte européia a documentar o Novo Mundo, como revelador do Nordeste do Brasil do século XVII. Aqui viveu, segundo consta, sòmente sete anos, durante o período nassaviano. De tal forma, porém, se impressionou com tudo o que viu, com todos os exotismos de uma civilização heterogênea que ainda procurava formar-se, que até o fim de sua vida, aliás longa, limitou-se quase exclusivamente a representar os temas aqui colhidos". Do *Anuário* do Museu, n.º 4, de 1942, extraímos o que aí ficou dito entre aspas. Mas há esta observação sôbre a obra de FRANZ POST, que deve ainda ser passada para aqui: "É, pois, de um valor inestimável para nós essa obra. É a documentação mais completa de nossas cidadezinhas nordestinas, de seus habitantes e de seus costumes. Nela encontramos dados para o estudo da indumentária da época em nosso interior, de vários tipos de construção em uso, de sua distribuição nas fazendas e nas vilas; constatamos já a existência de estradas largas, de magníficas ruínas de pedras invadidas por rica vegetação. Aquela região tão nova provava já ter um passado..."

Naquela pequena sala do Museu está, pois, verdadeiro tesouro, documentação preciosíssima do nordeste brasileiro, de uma época que tanto tem sido pesquisada pelos nossos historiadores, sobretudo daqueles que mais se detêm em estudar o período da dominação holandesa.

Lá está "Paisagem de Pernambuco", de FRANZ POST, oferta do Govêrno Real Holandês por ocasião do Centenário da Independência do Brasil, em 1922; "Vista de Olinda-Pernambuco" (óleo — tela); "Paisagem da Paraíba" (óleo — madeira); "Interior de Pernambuco" (óleo — madeira); "Engenho de cana" (óleo — tela); etc.

FRANZ POST, que era pintor, desenhista e aguafortista, deixou também retratos magníficos, como o do Conde João Maurício de Nassau, que também figura no Museu. Acredita-se que FRANZ POST tenha sido discípulo de VAN DYCK.

A senhorita Regina Real ressaltou-nos ainda o valor de outros quadros expostos na *Sala Franz Post* e contemporâneos dêste artista, como os de PETER MOLYN (*Pôrto fortificado*), de BOTH



"Nobre holandesa", de Mierevelt (holandês), uma das jóias do museu.

(*Grande vaso com flores*), de CORNÉLIUS VAN HEEM (*Vasos sôbre tapete*).

Já na reportagem anterior, que fizemos sôbre o Palácio do Ministério da Educação, havíamos aludido, ao tratar da biblioteca, ao célebre BARLEUS, que folheamos com admiração e respeito e no qual também admiramos magníficas paisagens de Pernambuco dessa mesma época de relêvo de nossa formação social. E, francamente, se nos sobrasse tempo, talvez procurássemos conhecê-la melhor abeirando-nos da documentação escrita a ela referente e detendo-nos com mais vagar a observar as pinturas da época.



"Tarantela" de H. Bernardelli.

Como não podemos fazer semelhante incursão pelo domínio da nossa história, aqui deixamos estas referências às primeiras pinturas realizadas no Brasil para que outros as apreciem com mais proveito.

SALA MISSÃO ARTÍSTICA FRANCESA

A existência da *Sala Missão Artística Francesa* constitui justa e merecida homenagem a um grupo de artistas franceses de nomeada, que muito concorreu para o desenvolvimento e progresso do ensino das artes plásticas no país.

Melhor será transcrever em seguida o histórico da Missão Artística Francesa, conforme nos oferece, de forma autorizada, o *Anuário* do Museu. Ei-lo:

HISTÓRICO

Elevado o Brasil a sede da Monarquia Portuguêsa, verificou-se um enorme surto de progresso, o qual não deixou, não podia deixar de atingir as artes, reflexo verdadeiro de uma civilização.

D. João VI, como todo Bragança, amava as belas artes; daí o ter apoiado inteiramente os conselhos de Antônio de Araújo e Azevedo, Conde da Barca, de mandar buscar à França uma missão artística e criar uma escola onde fôsse ministrado o ensino das belas artes.

Em fins de 1815, foi, pois, incumbido o então encarregado dos negócios de Portugal em França, o Marquês de Marialva, de organizar essa Missão. Êste, como hábil diplomata que era, recorreu a Humbaldt e desempenhou-se com muito critério da incumbência.

Para chefiar a Missão, foi aceito o nome de Joaquim Lebreton, membro do Instituto de França e homem de vasta cultura especializada no assunto, que, segundo documentos de origem portuguêsa, já havia oferecido os serviços próprios e os de um grupo de artista e profissionais ao Marquês de Marialva. Todos êsses artistas, inclusive Lebreton, atravessavam então uma fase de dificuldades na França, depois da queda de Napoleão, o grande Monarca que muito os protegera. Daí o interessar-lhes a perspectiva de uma tão longa viagem.

A Missão ficou, pois, constituída de pessoas de reconhecida competência, as quais podem ser divididas em 2 partes distintas:

a) *quadro diretor e artístico,* composto de:

Joaquim Lebreton — chefe (1760-1819);

Pierre Dillon — secretário;

Nicolas Antoine Taunay (1755-1830), pintor de paisagem;

Jean Baptiste Debret (1768-1848), pintor histórico;

Auguste Henri Victor Grandjean de Montigny (1776-1850), arquiteto;

Auguste Marie Taunay (1768-1824), escultor;

Charles Simon Pradier (1786-1848), gravador;

François Ovide, professor de mecânica; e três assistentes: François Bonrepos, Charles Louis Levasseur e Louis Simphorien Meunié.

b) *quadro complementar ou de artes mecânicas,* composto de seis mestres de artes e ofícios (carpinteiros, ferreiros, segeiros, etc.).



"O cozinheiro", de Joseph Bail (coleção Baronesa de São Joaquim).

Posteriormente, vieram ao Brasil incorporar-se a essa Missão os irmão Marc e Zepherino Ferrez, o primeiro escultor, o segundo gravador.

Reunidos todos êsses elementos, embarcaram os franceses no pequeno brigue americano "Calpe", que partiu do Havre a 22 de janeiro de 1816. Para essa viagem recebera Lebreton do cavalheiro Brito, funcionário da Embaixada Portuguêsa em Paris, uma ajuda de custo de dez mil francos.

É interessante salientarmos o fato de não haver Lebreton cuidado apenas de trazer artistas — futuros mestres dos brasileiros — e sim também uma coleção de cinqüenta e quatro quadros, com os quais pretendia fundar a pinacoteca da futura Academia, na qual figuravam telas de artistas de renome, inclusive cópias de alguns dos mais célebres quadros italianos. Lebreton não conseguiu formar a Pinacoteca projetada, que só muito mais tarde foi organizada. Ainda hoje o Museu Nacional de Belas Artes possui alguns daqueles quadros, que figuravam na "Exposição Missão Artística Francesa de 1816" e que foram trazidos por Lebreton graças à sua larga visão de esteta, de homem que de há muito trabalhava nos mais reputados meios artístico-culturais, como o Instituto de França e o Museu do Louvre.

A 26 de março de 1816, chegou a Missão Artística Francesa ao Rio. Dias após, foram os artistas apresentados pelo Conde da Barca a D. João VI, que lhes deu amistoso acolhimento.

A ação dêsses artistas no Brasil foi, porém, dificultada por uma enorme série de contratempos. Inicialmente, sofreram a guerra que lhes moveu o diplomata que então representava a França na Côrte de D. João VI, o Cônsul Geral Maler. Esta perseguição visava principalmente a Lebreton, ardoroso Bonapartista, e o Cônsul Maler quis levar o escrúpulo e o zêlo de representante do Govêrno dos Bourbons ao ponto de perseguir o chefe da Missão Francesa nesta outra parte do Hemisfério, chegando mesmo a lembrar a D. João VI que ia nomear para o alto pôsto de Diretor da Academia a um "servidor fidelíssimo de Napoleão I e correligionário daqueles que haviam forçado sua magestade a embarcar para a América". Êsse o motivo pelo qual só depois de decorridos mais de quatro meses da chegada dêsses artistas ao Rio foram os mesmos nomeados oficialmente como professôres, por decreto de 12 de agôsto de 1816, que criou a "Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios".

Mais tarde, muitas outras dificuldades vieram retardar e restringir a ação dos mestres franceses entre nós, entre as quais podemos destacar:

— a morte do Conde da Barca, infatigável protetor da Missão (1817); o falecimento de Lebreton (1819);

— o retardamento da construção do edifício da Academia (projeto de Grandjean de Montigny) e principalmente o da sua instalação, que só se verificou dez anos após a chegada dos artistas franceses;

— a nomeação de dois portuguêses para os altos cargos de Diretor e Secretário da Academia, respectivamente Henrique José da Silva (1772-1834) e Padre Luís Rafael Soyé, pelo decreto de 23 de novembro de 1820, que reorganizou essa Academia.

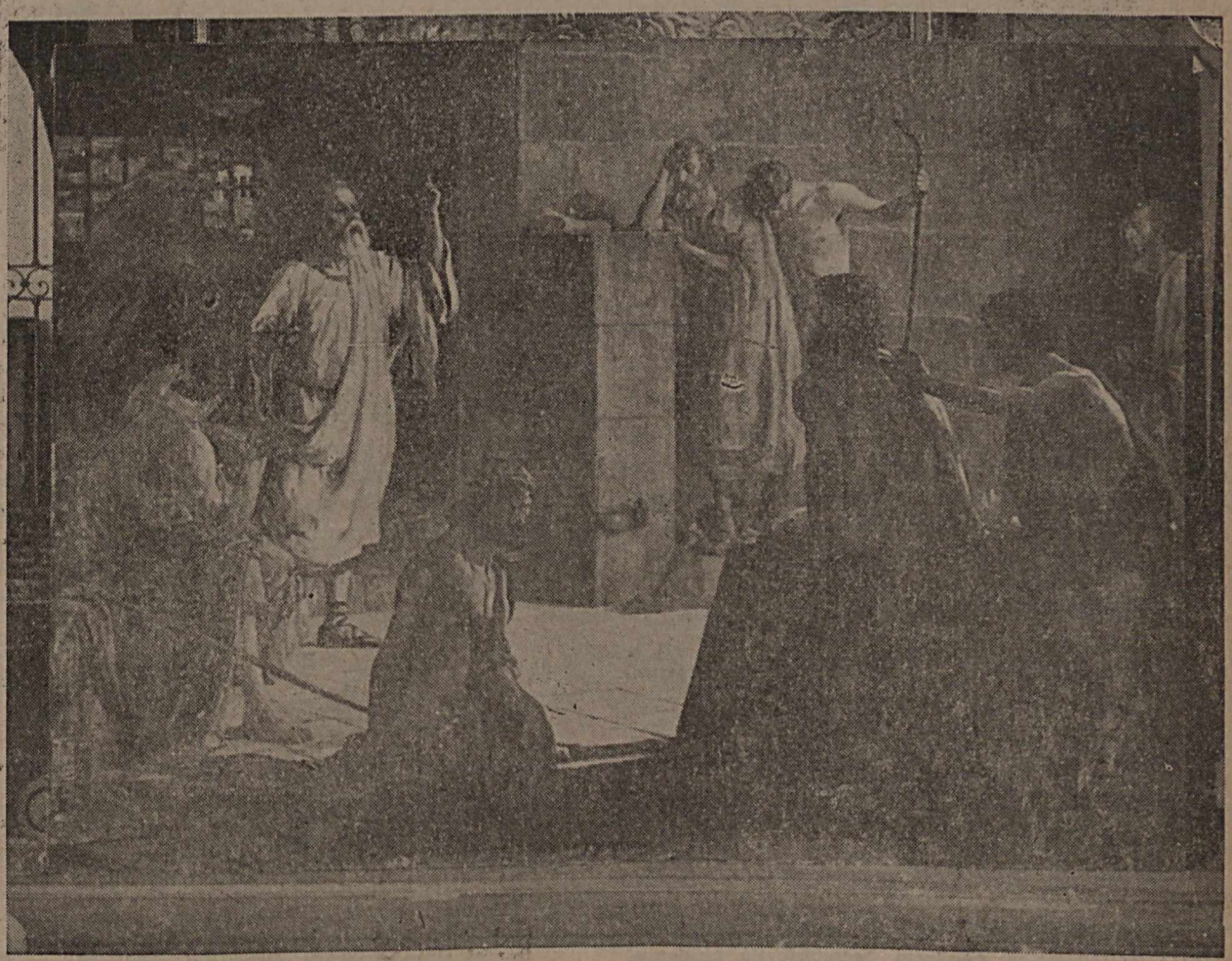
Por êsse mesmo decreto verifica-se haverem sido contratados os irmãos Marc e Zeferino Ferrez, que os assistentes dos professôres franceses não foram contemplados e que em lugar dêles foram aproveitados os já então discípulos de Debret, Simplício Rodrigues de Sá, João de Cristo Moreira e Francisco Pedro do Amaral.

Nicolas Antoine Taunay, desanimado, dedica-se quase que exclusivamente à arte em sua vivenda na Tijuca, onde trabalha incessantemente, encantado com a beleza de nossa natureza tropical — era êle um artista feito, premiado em vários "Salons" de Paris, membro do Instituto de França, de grande talento e marcada sensibilidade artística, como provam as telas expostas no presente certâmen, especialmente os retratos de pessoas de sua família e seus quadros de "gênero", de pequenas dimensões, verdadeiras miniaturas, de notável execução. Seguiu-lhe o exemplo de retraimento seu irmão, o escultor Augusto Marie Taunay, aqui falecido em 1824.

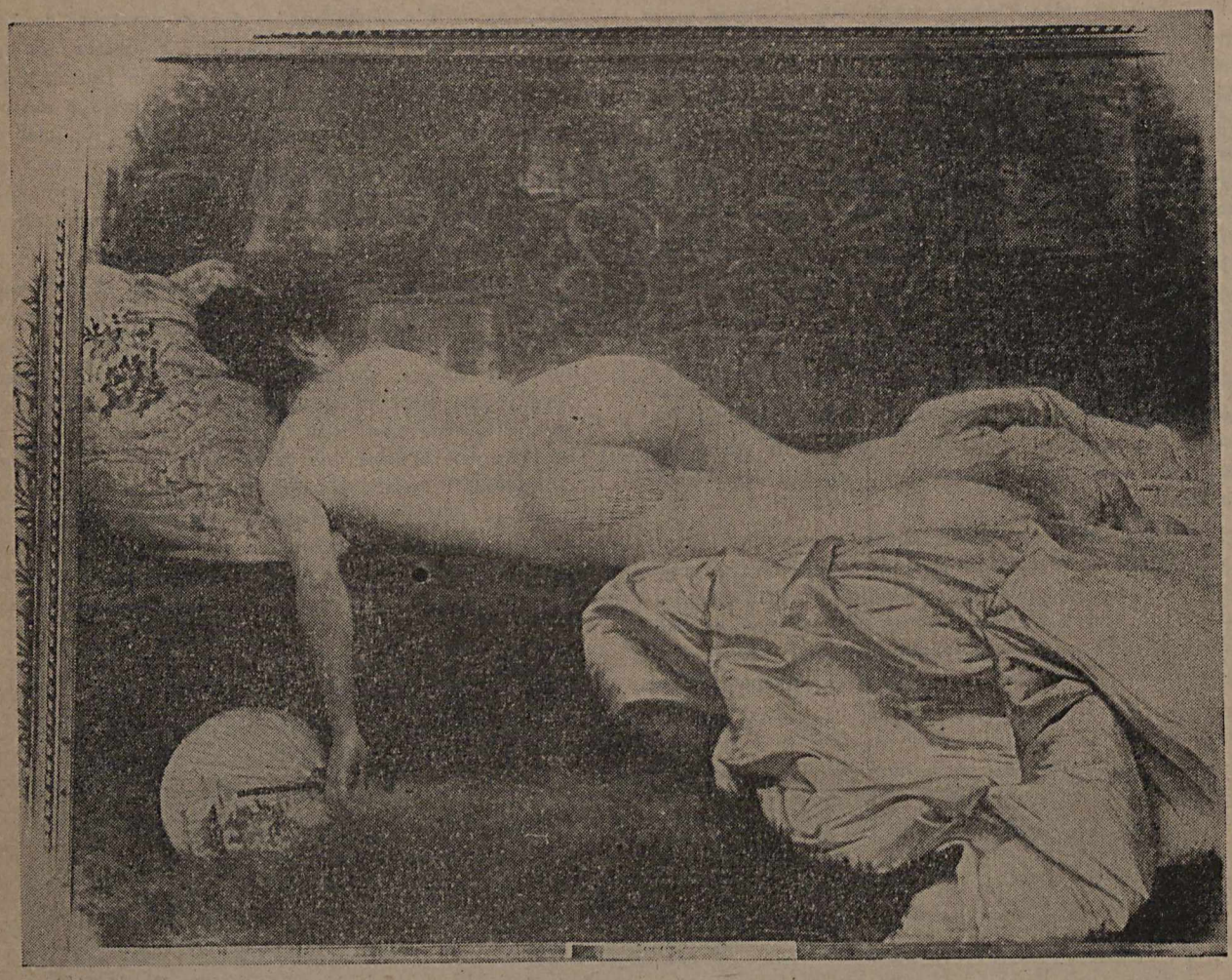
Com o regresso de Nicolas Antoine à pátria, em 1821, ficou como seu substituto, na cátedra de pintura de paisagem, seu filho e discípulo Félix Émile Taunay (1795-1881), que o acompanhara ao Brasil muito jovem ainda, não sendo por isso incluído na relação dos artistas competentes da Missão.

Tornando-se o país independente e subindo Pedro I ao trono, novas esperanças tiveram os artistas franceses. Conseguiram, então, do nosso Primeiro Imperador, a instalação de "cursos livres" de cada uma de suas especialidades, devido ao fato de ainda não estar oficialmente inaugurada a Academia, mas mesmo depois que isso se deu, com tôda a solenidade — a 5 de novembro de 1826 — continuaram os mestres franceses a ensinar em seus "cursos livres", porque o Diretor, Henrique José da Silva, havia elaborado um regulamento que obrigava o aluno a permanecer cinco anos na aula de desenho, da qual era professor, antes do estudo de qualquer ramo de arte que desejasse seguir. Sòmente Grandjean de Montigny podia dar uma lição de duas horas por dia aos alunos de desenho que se destinavam à arquitetura.

DEBRET, porém, desde que chegou ao Brasil, apesar de tôdas as dificuldades encontradas, dedicou-se ao professorado, exercendo êsse ilustre artista, membro do Instituto de França, prêmio de Roma, aluno do grande DAVID, uma ação verdadeiramente construtora e decisiva para o nosso ensino artístico. Podemos afirmar que, durante os quinze anos que permaneceu no Brasil, DEBRET dividiu sua atividade em duas partes distintas, mas igualmente proveitosas e interessantes para nós: ensinou com eficiência e dedicação e estudou com tal amor e interêsse nossa terra e nossa gente que nos deixou a maior e melhor documentação dessa época. Ao seu espírito de observador inteligente, de esteta, nada passou despercebido, fixando em seus trabalhos desde os aspectos da partida do "Calpe" do Havre e da vida a bordo, os da entrada da Barra do



"Último diálogo de Sócrates". Prêmio de viagem, de Raimundo Cela.



"Nu", de Amoedo, uma das mais valiosas telas do Museu.

Rio de Janeiro, até sua residência em Catumbi; pintou nossas paisagens, motivos arquitetônicos, assuntos religiosos; a flora e fauna brasileiras; as três raças que formaram o nosso povo — a índia, a lusa e a negra, foram objeto de seu detalhado estudo. Todos êsses seus desenhos, aquarelas ou óleos, foram ainda reunidos, reproduzidos e por êle descritos e comentados em seu interessantíssimo livro "Voyage pittoresque et historique au Brésil", publicado depois de seu regresso à pátria. A DEBRET devemos ainda a organização das duas primeiras exposições de Belas Artes realizadas no Brasil em 1829 e 1830.

GRANDJEAN DE MONTIGNY, o grande arquiteto francês, discípulo de PERCIER e FONTAINE, também muito trabalhou no Brasil, fazendo numerosos e interessantes projetos de habitações e planos urbanísticos, a maoiria dos quais não conseguiu tornar realidade. É interessante notar que nessa exposição não figuram apenas desenhos e projetos arquitetônicos de sua autoria e sim, também, três belíssimas telas.

FELIX ÉMILE TAUNAY foi de sua família quem teve maior e mais marcada influência no ensino artístico do Brasil. Substituto de seu pai NICOLAS A. TAUNAY na cátedra de pintura de paisagem, Secretário da Academia em 1831 e seu diretor em 1834, quando da morte de Henrique José da Silva, nesse cargo, de comum acôrdo com GRANDJEAN DE MONTIGNY, teve uma ação muito profícua. Conseguiu êle, entre outras importantes medidas, transformar as exposições anuais da Academia em "exposições gerais de belas artes", com a instituição de premiações aos expositores que mais se distinguissem, pertencentes ou não à Academia. Incentivados pelos prêmios, muitos artistas concorrem ao Salão de 1840, que marca um grande sucesso e o início da fase de verdadeiro florescimento das artes no Brasil, pois nesse ano sobe ao trono D. Pedro II, o nosso grande Imperador.

Em 1845, outra relevante conquista vem influir de maneira decisiva para o progresso das artes: a instituição dos prêmios de viagem.

Dessa época em diante, realizam-se exposições e concursos aos prêmios de viagem, podendo, portanto, ser considerado organizado o ensino artístico do Brasil, para o que tanto concorreram os componentes da missão artística de 1816 e muitos de seus discípulos brasileiros, dignos continuadores da obra encetada com tanta eficiência."

O QUE CONTÉM A SALA MISSÃO ARTÍSTICA FRANCESA

Na Sala Missão Artística Francesa, encontram-se trabalhos de:

Felix Emile Taunay (1791-1881) — 4 telas.

Nicolas Antoine Taunay (1755 — 1830) — 22 telas, entre as quais figuram muitos retratos e, tambem, êstes recantos da cidade do Rio de Janeiro: "Morro de Santo Antônio em 1816"; "O largo da Carioca em 1816"; a "Praia de Botafogo em 1816".

Jean Baptiste Debret (1768 — 1848) — 3 telas, entre as quais magnífico retrato de D. João VI.

Na Esplanada do Castelo, passando pelos fundos do Palácio do Ministério da Fazenda e indo até a Avenida Nilo Peçanha, encontra-se a Rua Debret, homenagem da Prefeitura Municipal ao grande artista francês, que tanto trabalhou pelas artes plásticas no Brasil.

Eis aqui sua biografia:

Nasceu em Paris a 18 de abril de 1768 e faleceu nessa mesma cidade a 22 de junho de 1848. Pintor de história costumes e paisagem. Membro do Instituto de França. Discípulo da Escola de Belas Artes de Paris na classe de Jacques Louis David; obteve em 1791 o segundo prêmio de Roma. Estreou no "Salon" de Paris de 1798, onde continuou a expor até vir para o Brasil como membro da Missão Artística Francesa de 1816. Aquí, executou DEBRET muitos trabalhos e, como professor de pintura, teve uma ação verdadeiramente construtora. *A êle se deve a organização da primeira exposição oficial de Belas Artes no Brasil, em* 1829. Foi condecorado por D. Pedro I com o oficialato da Ordem de Cristo. Em 1831, voltou à França, onde escreveu e ilustrou seu conhecido livro "Voyage pittoresque et historique au Brésil". Faleceu em Paris a 22 de junho de 1848.

Zepherin Ferrez (1797 — 1851) — um busto e duas medalhas. Foi êle o gravador de nossas primeiras medalhas, o mestre de nossos técnicos e o autor dos primeiros botões das fardas do Brasil Independente.

Marc Ferrez (1788-1850) — um busto e um bronze de D. Pedro I.

Ao canto da Sala Missão Artística Francesa destacam se dois bustos: um de Nicolas Antoine



"Antes da Aleluia", de Arthur Timotheo (prêmio de viagem).

Taunay, executado pelo escultor francês François Felix Rouband (1825-1876), e outro de Felix Emile Taunay, de autoria de Rodolfo Bernardelli.

EXPOSIÇÃO MISSÃO ARTÍSTICA FRANCESA DE 1816

De 23 de novembro a 31 de dezembro de 1940 realizou-se no Museu a *Exposição Missão Artística Francesa de 1816,* na qual figuraram 670 peças, sendo 625 obras de arte e 45 peças de mobiliário e objetos diversos. Das peças de arte, 386 pertenciam a particulares e 284 a estabelecimentos públicos.

Eram êstes os proprietários particulares das 386 peças que figuraram na interessante e preciosa montra: Dr. Raimundo de Castro Maia (298 peças); Dr. Djalma da Fonseca Hermes (58); Sr. Francisco Marques dos Santos (16); Srs. Júlio e Gilberto Ferrez (9); D. Laurinda Santos Lôbo (2); Dr. Augusto de Lima Júnior (2); e Dr. Carlos Guinle (1).

Artistas figurantes:

Quadros trazidos por Lebreton . .	27
Trabalhos de Jean Baptiste Debret	313
Trabalhos de A. H. Victor Grandjean de Montigny	204
Trabalhos de Nicolas Antoine Taunay	33
Trabalhos de Zepherino Ferrez	26
Trabalhos de Felix Émile Taunay	9
Trabalhos de Charles Simon Pradier	4
Trabalhos de Adrien Aimé Taunay	3
Trabalhos de Thomas M. Hipollyte Taunay	3
Trabalhos de Auguste Marie Taunay	2
Trabalho de Marc Ferrez	1

Essa exposição, que obteve grande êxito, foi organizada pelo Museu Nacional de Belas Artes, sob os auspícios da Sociedade de Amigos do Rio de Janeiro.

Na vigência do certâmen, breves conferências públicas foram proferidas pelos Srs.:

Prof. Morales de los Rios, sôbre "Grandjean de Montigny e a arquitetura do século XIX no Rio de Janeiro";

Francisco Marques dos Santos, sôbre "O ambiente artístico fluminense por ocasião da chegada da Missão Francesa de 1816";

Prof. Feijó Bittencourt, sôbre "A Missão Artística Francesa e a civilização brasileira";

Prof. José Mariano Filho, sôbre "A influência cultural da Missão Artística Francesa de 1816";

PRIMEIRA GALERIA DE BRASILEIROS

Quando penetramos na longa sala da Primeira Galeria de Brasileiros, com suas três séries



"Cavalheiro do Tosão de Ouro", de Van Dyck.

de quadros às paredes, de ponta a ponta, sentimos bem a dificuldade de nos reportar depois ao que vimos e transmitir aos leitores os apontamentos que deveríamos tomar de tudo. Só aquela galeria constitui imenso, valiosíssimo patrimônio artístico de que todos nós devemos orgulhar-nos!



"Vaidade". Prêmio de viagem, de Angelina Agostini.

E como mencionar, mesmo a correr, já não dizemos todos os quadros expostos, mas só os principais?

Assim, pois, não procurem levar muito em conta a omissão de nomes de artistas e de seus trabalhos nestas notas — verdadeira reportagem-relâmpago, que deveria ser desdobrada em vários números de *Revista do Serviço Público,* pois só assim conseguiríamos ser um pouco menos deficientes no descrever o nosso Museu Nacional de Belas Artes. Mas a *Revista do Serviço Público* não inaugurou, ainda, reportagem em série... Nem tão pouco dispõe de repórteres especializados para cada assunto, e se tivesse, só o grande museu dirigido pelo Professor Osvaldo Teixeira exigiria, para ser bem descrito, vários críticos de arte e técnicos de museologia capazes de aproveitar convenientemente tão rico e copioso material.

Prossigamos, portanto, nesta reportagem... desabalada:

Na 1.ª Galeria de Brasileiros, encontram-se os trabalhos de artistas do Século XIX.

Pedro Américo

Lá está o maior quadro do museu e um dos maiores do mundo: "A Batalha de Avaí", de Pedro Américo. Falamos de pintura de cavalete, pois em composições murais há outros que excedem em dimensões o quadro do grande artista paraibano. Diz o *Guia* do Museu:

"Pedro Américo dedicou-se às ciências e principalmente às artes. Como pintor, sente-se em seu estilo tendência natural e espontânea para o gênero decorativo das alegorias. Pedro Américo foi o nosso grande pintor de batalhas."

Manuel Dias de Oliveira Brasiliense

Pintor fluminense, viveu ,por muito tempo, em Roma. No meio artístico era chamado o "Ro-

mano". No Museu figura belo quadro de Brasiliense, "Nossa Senhora da Conceição". Como é bonito!

Brasiliense, ao regressar ao Brasil, trouxe esta inovação, que causou verdadeiro escândalo: o "modêlo vivo".

Jorge Grimm

É considerado, entre nós, como o fundador da escola ao ar livre. Era natural da Baviera, sendo contratado pelo govêrno brasileiro para professor de paisagem da Academia de Belas Artes. Teve como sucessor, nessa cátedra, Vítor Meireles. "Vista do Cavalão, Niterói" é um dos quadros de Grimm, no Museu.

Manuel Araújo Pôrto Alegre

Pôrto Alegre foi tudo isto: pintor, arquiteto, orador, professor e poeta!

Foi, com DEBRET, para a França, lá estudou e, na volta ao Rio de Janeiro, substituiu o mestre francês na cadeira de Pintura Histórica. "Paisagem" (quadro 98 na Galeria) é de Pôrto Alegre.

João Zeferino da Costa

Todo o Rio de Janeiro que já entrou na Candelária — conhece algumas das mais notáveis obras de Zeferino da Costa: a linda decoração dessa igreja.

José Ferraz de Almeida Júnior

Discípulo de Vítor Meireles é considerado como um dos maiores pintores brasileiros. Foi assassinado em 12 de dezembro de 1899 em Piracicaba. Possui o Museu suas obras primas.

Vítor Meireles

Vítor Meireles de Lima, como Pedro Américo, foi grande pintor, dos maiores que o Brasil tem tido. Não há brasileiro que não conheça o seu quadro "A primeira Missa no Brasil". Pintou "A Batalha de Riachuelo", "A Passagem de Humaitá", a "Batalha dos Guararapes".

São numerosos os trabalhos de Vítor Meireles no Museu.

Quanto a esculturas, vimos, na Primeira Galeria de Brasileiros, trabalhos de: Hildegardo Leão Veloso, Rouis Rochet, Ricardo Cipicchia, Hugo Bertazzon e Décio Vilares.

SALA AMOEDO

É pequena a "Sala Amoedo". Fica no ângulo do edifício, entre a Primeira e a Segunda Galeria de Brasileiros.

Todos os quadros que figuram na "Sala Amoedo" são da autoria dêsse artista, menos um, que ali foi colocado por uma questão de perspectiva: é a "Fuga para o Egito", a grande tela de Almeida Júnior.



"A Virgem, o Menino Jesus e Santos", de Perugino (Pietro Vannucci) 1446-1524. *E 'um dos quadros mais antigos do Museu e foi identificado recentemente.*

Também se encontram nessa sala várias esculturas, de autoria de diversos artistas. Assim é que ali podem ser vistos trabalhos de Francisco de Andrade, Nicolina Vaz de Assis, Hugo Bertazzon, Rodolfo Bernardelli, Almeida Reis, Amadeu Zani e de Humberto Cozzo.

No Palácio do Ministério da Fazenda os baixos relêvos foram feitos pelo escultor paulista

Humberto Cozzo, que é autor de vários monumentos existentes no país.

Segunda Galeria de Brasileiros

É situada no fundo do edifício, lado da rua México. É tão extensa como a primeira. Nela figuram alguns artistas contemporâneos e também do Século XIX.

Vamos dar primeiro os nomes dos artistas e depois fazer referência destacada a um ou outro, e toquemos para frente, pois ainda precisamos descer ao porão, onde há muito que fazer...

Primeiro os pintores:

Osvaldo Teixeira, Cândido Portinari, Augusto Bracet, Manuel Constantino, Presciliano Silva, Antônio Parreiras, Pedro Peres, Arsênio Silva, Aurélio de Figueiredo, Teles Júnior, França Júnior, Estevão Silva, Firmino Monteiro, João Batista Castagneto, Belmiro de Almeida, Rafael Frederico, Antônio Rafael Pinto Bandeira, Hipólito Boaventura Caron, Henrique Bernardelli, Eliseu d'Angelo Visconti, Fiuza Guimarães, Rosalvo Ribeiro (o "Alagoano"), Manuel Lopes Rodrigues, Luís Christophe, João Batista da Costa, Gustavo Dall'Ara, Lucílio de Albuquerque, Pedro Bruno, Túlio Magnaini, Rui Alves Campelo, Quirino Campofiorito, Artur Lucas, Paula Fonseca, Jorge de Mendonça, Malagutti, Georgina de Albuquerque, Guttman Bicho, Gilberto Trompowsky, Arquimedes Dutra, Vicente Leite, Alfredo Galvão, Luís de Almeida Júnior, Armando Viana, Atílio Baldocchi, Manuel Santiago, Teodoro de Bona, Henrique Cavaleiro, Renée Lefevre, Edgar Parreiras, Marques Júnior, Haidéa Lopes Santiago, Manuel Santiago, Garcia Bento, Paulo Vale Júnior, Jordão de Oliveira, Olga Mary Pedrosa, Francisco Manna, Hélios Seelinger, Manoel Constantino, Décio Vilares, Manuel Faria, Artur Timóteo, Eugênio Latour, Manuel Madruga, Mário Vilares Barbosa, Carlos Chambelland, João Batista Bordon, Rodolfo Chambelland, Pedro Alexandrino, Modesto Brocos, Oscar Pereira da Silva, Augusto Luís de Freitas, Roberto Rowley Mendes, Nicola Facchinetti, Pedro Weingartner, João Batista Pagani, Daniel Berard, Antônio de Sousa Viana, Domingos Garcia Y Vasquez.

Agora os escultores:

Correia Lima, Luigi Preatoni, Almeida Reis, Hugo Bertazzon, Leão Veloso, Cunha Melo, Margarida Lopes de Almeida, Nicolina Vaz de Assis, Zacco Paraná, Jorge Campos, Joaquim Lopes Figueira, Modestino Kanto, Paulo Mazzuchelli, Antonino Matos, Armando Magalhães Correia e E. Lansere.

Convenhamos que é mesmo impossível citar todos os trabalhos expostos nesta sala, pois só a relação dos nomes dos artistas que nela figuram basta para dar uma idéia ao leitor da extensão da tarefa que iríamos executar, se nos sobrasse engenho, arte e... muito papel!

Em todo caso, vamos fazer uma ou outra citação só para tirar a feição de catálogo que esta reportagem já está assumindo.

Correia Lima

FLEXA RIBEIRO, escrevendo no *Boletim de Belas Artes* sôbre Correia Lima, afirmou: "Depois de Rodolfo Bernardelli, que foi, de certo, a maior técnica escultórica da América do Sul, Correia Lima se afirmou, entre nós, como estatuário de mais destacada valia, continuando aquelas gloriosas tradições".

Vimos no Museu "Remorso", com que Correia Lima obteve o prêmio de viagem à Europa. São de sua autoria: o retrato de Gama Rosa e o de Batista da Costa, que também se encontram na Escola Belas Artes, e cá fora, a enriquecer o patrimônio artístico da cidade: o monumento do almirante Barroso, na praia do Russell; o friso decorativo, em cimento, da "loggia" do edifício do Conselho Municipal, na praça Floriano; monumento ao Coronel Machado, em Florianópolis; a Domingos José Martins, em Vitória; à República, em Niterói; ao Comandante Batista das Neves, em Jacuecanga; a Teixeira Soares, na praça Mauá; o busto de Amoedo, no Russell, e o de Bernardelli, no Passeio Público.

Batista da Costa

Vamos ver também o que diz de Batista da Costa o competente crítico Flexa Ribeiro: "João Batista da Costa foi das mais sólidas expressões artísticas do Brasil. Sua pintura é honesta e consistente, despida de artifícios. Viu a nossa natureza com encantamento, mas sem desfigurá-la. Dêle diz Carlos Rubens: "Ninguém conseguiu interpretar a luz dos nossos céus, a névoa azul de nossas montanhas, o nosso verde, a nossa terra, com o sentimento, a fidelidade, a alma com que Batista os interpretou". E, prosseguindo, afirmou

FLEXA RIBEIRO: "A arte de Batista da Costa é uma determinante nacional. Antes dêle, os paisagistas brasileiros, sem excluir Agostinho de Matos, pintavam a natureza brasileira pelas fórmulas européias".

No Museu vimos "Sapucaieiras engalanadas". de BATISTA DA COSTA. O *Boletim de Belas Artes* reproduz "Paisagem do Alto da Serra em Petrópolis", da coleção Ubirajara Campos e o auto-retrato do artista, pertencente à sua família.

Portinari

Seu quadro no Museu — "O Café" — foi premiado nos Estados Unidos e constitui ótima re-



Aspecto do depósito de quadros, antes dos melhoramentos introduzidos numa dependência do Museu.

presentação da arte moderna entre nós e do valor de um grande artista.

Eliseu d'Angelo Visconti

"Oreadas", "A caminho da escola", "Gioventu", são os quadros que vimos de Visconti no Museu, além de outros.

Êsse artista fêz várias decorações de vulto nos diversos estabelecimentos públicos, sendo de notar as do Teatro Municipal. A Editôra Zélio Valverde acaba de editar, em livro que é um primor de técnica de impressão, tudo quanto fêz Visconti, fazendo reprodução em lindas gravuras.

Lucílio de Albuquerque

"Despertar de Ícaro", grande quadro de Lucílio, que Georgina de Albuquerque assim classifica: "tela magistral pela concepção, pelo desenho, pelo colorido e pela execução". Pode ser vista no Museu.

São quadros de LUCÍLIO: "Mãe Preta", os retratos de seu filho Dante Jorge e de sua espôsa Georgina de Albuquerque. LUCÍLIO retratou Epitácio Pessoa e Rui Barbosa, sendo notáveis suas composições históricas "Expedição a Laguna", que está no Palácio do Govêrno em Pôrto Alegre; "Catequese", "Farrapos", "A bênção divina" e outros trabalhos de grande valor.

Presciliano Silva

O grande pintor baiano Presciliano Silva dedica-se a "interiores", especialmente de igrejas.

No Museu figura o "Interior bretão" de Presciliano, que viajou pela Bretanha, onde executou várias telas, nas quais fixou paisagens e tipos locais.

Aqui no Rio, Presciliano tem um mundo de admiradores.

Manuel Madruga

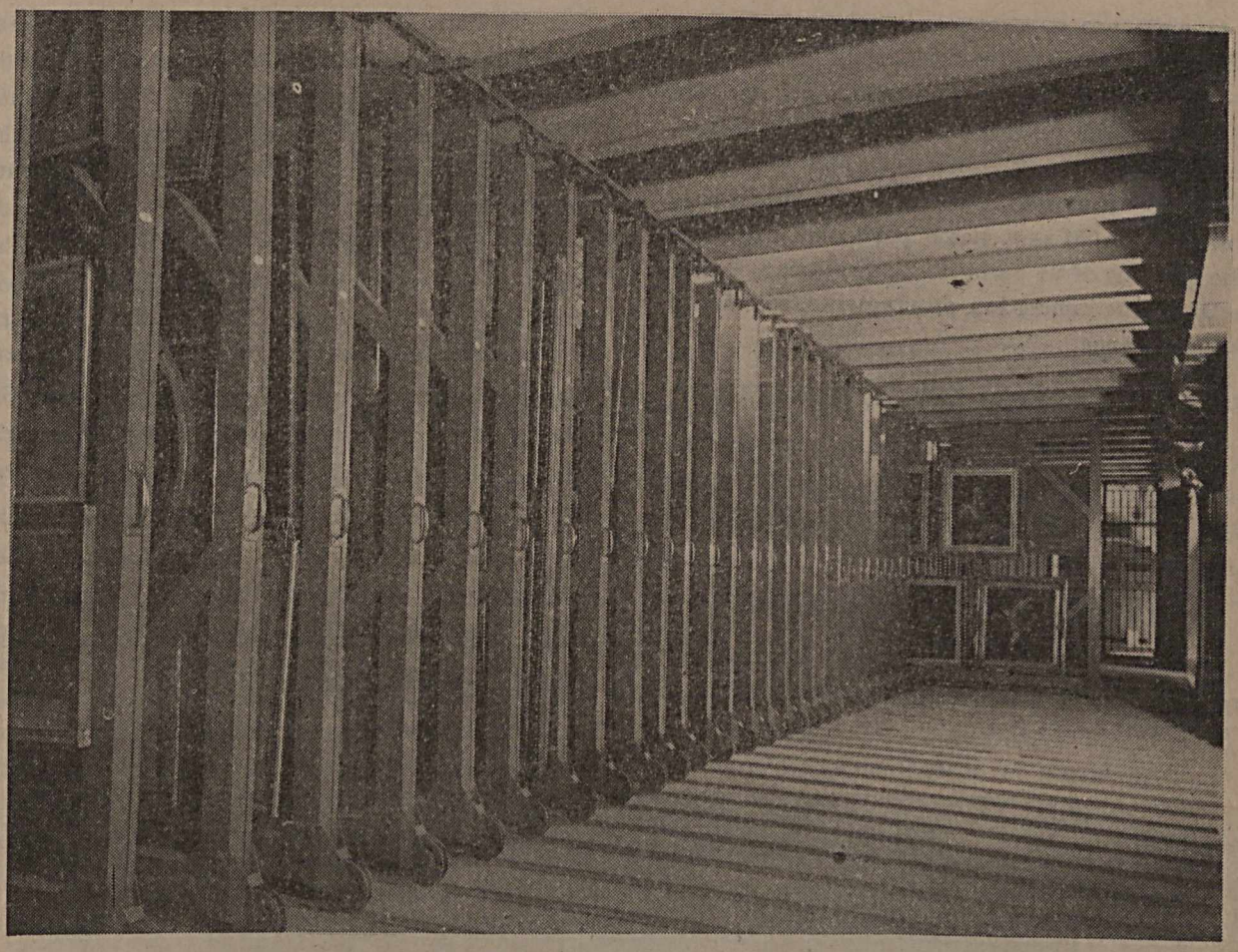
O pintor fluminense Manuel Madruga oferece-nos "Leitura santa". Viveu êsse artista muitos anos em Paris, tendo ali exposto em vários "salons". O grande painel "Proclamação da Independência", que figura no Ministério da Guerra, é de sua autoria.

Margarida Lopes de Almeida

Essa escultora brasileira, que foi discípula de CORREIA LIMA, conquistou medalha de prata e de ouro e prêmio de viagem à Europa pela Escola Nacional de Belas Artes. No Museu está exposto um bronze seu, "Crioula".

Sala Francesa

Vamos agora correr um pouco mais em nossos apontamentos...



O depósito de quadros no porão, vendo-se a longa série de trainéis montados recentemente, os quais permitem fácil exame das obras nêles penduradas e, também, melhor conservação das mesmas.

Figuram na Sala Francesa trabalhos de: C. Olson, Theodule Ribot, Henri Martin, J. E. Clary, Marius Michel, Adrien Moreau, Guillemet, J. L. M. Cosson, Eugène Baptiste, Émile Dauphin, Edouard Bernard Debat-Ponsan, Eugène Baudouin, Eugène Henri Gauchois, Jean Paul Laurens, Alexis La Maye, Leon Gustave Ravanne, Edouard Gelhay, Maurice Bompard, Henri Royer, Louis Edouard Fournier, Edouard Zier, Alphonse Marie de Neuville, Alexandre Gaston Guignard, J. J. Henner. Todos são pintores.

Trabalhos de escultura de: Hugo Bertazzon, Émile Andrée Boisseau, Jeanne Milde, Giuseppe Renda, Jean Antoine Houdon, Henry Bouchard e Gabriel Emamnuel Faraill.

Os quadros fazem parte das coleções: Conde de Figueiredo", "Barões de S. Joaquim" e "Luiz de Rezende".

PRIMEIRA GALERIA DE ESTRANGEIROS

Nesta galeria há muitos trabalhos de artistas italianos, holandeses, portuguêses, alemães, espanhóis, flamengos e franceses. Destacamos da Primeira Galeria de Estrangeiros os seguintes quadros: "O Tosão de Ouro", de Van Dyck; "Nobre Holandês" e "Nobre Horandesa", de Mierevelt; "Paraíso Terrestre", de Savery; "A Virgem, o Menino Jesus e Santos", de Perugino. Êste quadro foi identificado recentemente. A coleção dos Malhôa. Quadros italianos, do período-fim da Renascença, os quais são na sua maioria da coleção de D. João VI que, ao partir para Portugal, deixou aqui uma coleção. "Santa Clara", de autor ignorado (primitivo flamengo); "Jumentos", de Valezzi; "Priamo e Tisbe", de Caravaggio.

Há ali também bons quadros espanhóis dos seguintes pintores. Sorolla, Lagueruela, Madrazzo e Cubels y Ruiz.

Quando nos mostrava os quadros da Galeria de Estrangeiros, disse-nos D. Regina Real:

— Sente-se deficiência na nossa pinacoteca do rico período da pintura francesa do Impressionismo.

— Não seria mau que os nossos doadores se lembrassem do Museu, nesse particular, oferecendo-lhe quadros dêsse período..., dissemos a D. Regina Real, que concordou prontamente, sorrindo à nossa lembrança.

SEGUNDA GALERIA DE ESTRANGEIROS

Só também as nacionalidades, como acima. Há trabalhos expostos de artistas argentinos, peruanos, chilenos, uruguaios, inglêses, norte-americanos, gregos e brasileiros.

SALA DOS CONTEMPORÂNEOS

Citemos primeiro os brasileiros: Martinho de Haro, Henrique Cavaleiro, Augusto Luís de Freitas, Euclides Fonseca, José Ferreira Dias Júnior, Heráclito Ribeiro dos Santos, Luís Fernandes Almeida Júnior, João del Nero, Henrique Sálvio, Mário Túlio, Leopoldo Gotuzzo, Francisco Coculilo, Haidéa Santiago, André Vento, Gastão Formenti, Emídio Magalhães, Alberto Naddes, Eugênio de Proença Sigaud, Valdemar Costa, Armando Pacheco, Roberto Niaud, Domingos Dias da Silva, João Felipe de Azevedo, Osório Belém, Edgard Walter, Alberto da Veiga Guignard, Raul Deveza, Manuel Santiago, Rubem Fontes, Bustamante Sá, Edison Mota, Hilda Campofiorito, Roberto Burle Marx, Milton da Costa, Vicente Leite, Salvador Pujoli Sabati, José Pancetti, Inês Maria Luíza Correia da Costa, Orlando Teruz, Aldo Bonadei, Antônio José de Mesquita Bonfim, Hernani de Irajá, João Fahrion, Honório Peçanha, Bruno Georgio e Samuel Martins Ribeiro.



O pintor Henrique Sálvio conversando com o redator da "Revista do Serviço Público".

Estrangeiros: Dimitri Ismailovitch, russo; Bibi Zoghe, argentina; Maria Margarida de Lima Soutelo, portuguêsa; Takaoka Yoshya, japonês; Franco Cenni, italiano; Fúlvio Pennacchi, italiano; e Guena Seide, argentino.

OS FLUMINENSES NAS ARTES PLÁSTICAS

Obsarvamos em nossa visita ao Museu que são numerosas as telas, esculturas e outros trabalhos ali expostos, de autoria de artistas fluminenses.

Não é só na política e nas letras que o Estado do Rio de Janeiro tem oferecido valioso contingente ao patrimônio cultural do país. Nas artes plásticas sua contribuição é também muito expressiva.

Dêmo-nos ao trabalho de anotar os nomes de artistas fluminenses, levados por desculpáveis sentimento regionalista, que não soubemos sopitar, mesmo em coisas de arte... Mas falta cometida assim e confessada, afinal, com sinceridade, como estamos fazendo, quase não merece que seja tomada realmente como falta... Não exageramos se afirmamos que, nela, outros fluminenses como nós também incidem...

E, à distância, podemos contar a nosso lado com êste fluminense estudioso e culto, o jurisconsulto e poeta Artur Nunes da Silva, que ao ler na relação abaixo o nome de Honório Peçanha, seu conterrâneo de Cantagalo, há de sentir-se realmente satisfeito. Nem há dúvida!

Então, vamos à relação dos artistas fluminenses, entre os quais se destaca um grande artista vivo: Correia Lima.

José Otávio Correia Lima, escultor
João Batista da Costa, pintor (Itaguaí)
Antônio Parreiras, pintor (Niterói)
Oscar Pereira da Silva, pintor (S. Fidélis)
Manoel Madruga, pintor (Teresópolis)
Honório Peçanha (Cantagalo)
Edgard Parreiras, pintor (Niterói)
Galdino Guttman Bicho (Petrópolis)
Antônio Rafael Pinto Bandeira, pintor (Niterói)
João Batista Bordon, pintor
Eugênio de Proença Sigaud, pintor (Santo Antônio de Carangola)
Alberto da Veiga Guignard, pintor (Friburgo)
Milton da Costa, pintor (Niterói)
Antônio Garcia Bento, pintor (Campos)
Jorge Drumond de Mendonça, pintor (Valença)
Hipólito Boaventura Caron, pintor (Rezende)
Antônio Araújo Sousa Lobo, pintor
Manuel Dias de Oliveira Brasiliense, pintor (Macaé)
Antonino Matos, escultor.

CONVERSANDO COM O PINTOR MANOEL CONSTANTINO

No Museu só encontramos dois trabalhos de Manuel Constantino: *Tentação,* prêmio de viagem à Europa em 1938 (damos, nesta reportagem, fotografia de *Tentação*), e *Peixes do Mar,* que o Museu adquiriu no "Salão" de Belas Artes de 1937.

No momento em que fotografávamos o primeiro dêsses quadros, indagamos do artista se no Museu não havia outros de sua autoria.

— Não. Aqui no Museu só tenho êstes dois quadros e isto porque, como deve saber, os trabalhos premiados, com prêmio de viagem à Europa e no Brasil, ficam automàticamente pertencendo às galerias do Museu. E' o caso de *Tentação*. E o outro, *Natureza morta,* de pequenas dimensões, foi adquirido no "Salão" de 1937, como já disse, quando havia verba para aquisições durante os "salões" anuais.

— E hoje, então, não há mais essas verbas para aquisição de trabalhos expostos no "Salão"?

— Não. Existe, entretanto, verba anual para aquisições mediante requerimento do interessado na venda, dirigido ao Ministro da Educação, dependendo cada aquisição de parecer do Diretor do Museu.

— Não seria melhor que se restabelecessem as verbas anuais, como antigamente, para os "Salões", continuando também estas outras de que nos falou?

— Seria, de fato, um grande estímulo aos artistas se fôssem mantidas as verbas para aquisições nos "Salões". Não sei se o senhor se lembra de que antigamente havia "prêmios de animação" em dinheiro — pequenas quantias, é verdade, mas que sempre representavam alguma coisa para a época. Êsses "prêmios de animação" eram distribuídos aos novatos para animá-los de fato. Nesse caso, os quadros continuavam a pertencer aos seus autores.

— Lemos hoje no *Diário Oficial* qualquer coisa referente à aquisição de quadros expostos no "Salão" de 1945.

— De fato. Êste ano foi restabelecida, sob nova modalidade, a aquisição, por parte do Govêrno, de trabalhos expostos no "Salão". As aquisições serão promovidas pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, mediante indicação das comissões de julgamento das Divisões *Geral* e *Moderna* do presente "Salão". Os trabalhos assim adquiridos não serão exclusivamente destinados ao Museu Nacional de Belas Artes, mas também aos demais museus federais e não federais, filiados ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

— Essa medida, até certo ponto, parece-nos bem razoável...

— E', de fato, muito razoável. Aliás, devo dizer-lhe que o "Salão", apesar de ser mostra de arte — ou deveria ser — recebe trabalhos cujo valor artístico é relativo e muitos dos quais são valiosos como documentos históricos e, sendo assim, é lógico que devam figurar em museus especializados, como o Histórico Nacional, o Imperial de Petrópolis, o Museu da Cidade, aqui no Rio, etc. Não é demais que acentue que sempre achei ser imprescindível que as obras de arte no Museu Nacional de Belas Artes sejam *cem por cento obras de arte,* sem se levar em conta o assunto focalizado.

Além dos prêmios de viagem à Europa, o senhor também aludiu a *prêmios de viagem no país*...

— Êsses prêmios de viagem no país foram estabelecidos há anos e destinam-se a possibilitar aos artistas melhor conhecimento das paisagens, costumes e ambientes nacionais. E' claro que, com essas viagens ao interior do país, não se procura o aperfeiçoamento técnico do artista... Por isso é que todo artista deve ir à Europa, onde é muito que ver e aprender...

— E quanto tempo se dá ao artista para percorrer o Brasil?

— Um ano. E cêrca de quinze pintores já conseguiram êsse prêmio de viagem.

— Desculpe-nos se, de vez em quando, temos de voltar atrás... Mas o senhor também nos falou a princípio em Divisão *Geral* e *Moderna*. Que Divisões são essas?

— E' fácil a explicação. O "Salão" antigamente era um só. Nêle não havia "Divisões". Em 1940 criou-se a *Divisão Moderna,* destinada aos artistas modernistas. A *Divisão Geral* é para os acadêmicos de tendência clássica. Logo depois de criada a Divisão Moderna foi instituído um prêmio de viagem no país para expositores dessa Divisão. Como já havia o mesmo prêmio antes dessa criação, passou a haver, portanto, dois prêmios de viagem no país: um destinado à Divisão Geral e outro à Divisão Moderna.

— E quanto ao prêmio ao estrangeiro?

— Continuou a haver um só e isto até 1944. Agora, a Divisão Moderna já dispõe também dêsse prêmio.

— Uma grande coisa essa resolução...

— Realmente é medida acertada, sob todos os pontos de vista. Dessa forma, não haverá qualquer restrição aos modernistas, que disputarão o prêmio de viagem ao estrangeiro exclusivamente entre êles, num campo mais favorável, o mesmo acontecendo com os da Divisão Geral, porque os escrutínios finais para a indicação definitiva do premiado só se realizarão entre os componentes de cada divisão.

— E de quantas secções é formada cada Divisão?

— Neste ponto quero esclarecê-lo quanto a essa denominação de "Divisão". Até ao Salão de 1944 havia realmente duas *Divisões,* cada uma delas com as suas respectivas secções, a saber: pintura, arquitetura, escultura, gravura, desenhos, artes gráficas e artes decorativas. No presente "Salão" de 1945, o regulamento estabelece estas 7 Divisões: Arquitetura, Escultura, Gravura, Pintura, Desenho, Artes gráficas e Artes aplicadas. Por sua vez, cada Divisão do Salão Nacional de Belas Artes terá estas duas secções: *Geral* e *Moderna*. Como vê, o que antes era denominado *Divisão* passou a chamar-se *Secção* e vice-versa.

— Seria também liberal e justo que se desse mais de um prêmio ao estrangeiro e, se possível, a cada Divisão...

— Ah! isso seria ideal! Mas o Govêrno alegaria que semelhante concessão sobrecarregaria os cofres públicos. Como sabe, um prêmio ao estrangeiro não fica por menos de cem mil cruzeiros... Calcule se fôssem concedidos 14 prêmios anualmente às 7 Divisões de cada seção...

— E já houve concessão de prêmios ao estrangeiro em cada uma das Divisões?

— Não. Até agora só obtiveram prêmios dessa natureza pintores, escultores, arquitetos e gravadores.

— Gravadores também?

— Também. Assim de pronto posso citar os artistas Adalberto Matos, Leopoldo Alves Campos e Calmon Barreto.

Depois, nossa palestra com o gentilíssimo Manoel Constantino derivou para outros setores da vida do Museu, que, como dissemos no início desta reportagem, mantém constante intercâmbio com instituições culturais do país que se dedicam às coisas de arte. E, a propósito, o conhecido pintor assim se referiu a uma dessas instituições:

— Ninguém ignora que as relações dêste Museu com a Sociedade Brasileira de Belas Artes são antigas e constantes. Se o senhor conversar com o atual presidente dessa nobre instituição, o pintor Henrique Sálvio, terá notícia dessa aproximação e pormenores que, no momento, me escapam. Posso afirmar-lhe, em suma, que essas relações são, de fato, muito úteis aos nossos artistas e também, até certo ponto, a quantos se interessam pelo progresso das artes plásticas entre nós.

O MUSEU E A SOCIEDADE BRASILEIRA DE BELAS ARTES

A propósito das relações entre o Museu Nacional de Belas Artes e a Sociedade Brasileira de Belas Artes, ouvimos o presidente desta, o pintor Herique Sálvio, que assim nos falou, quando o procuramos na sede da tradicional instituição, ali mesmo perto do Museu, no "Edifício Pôrto Alegre", atrás da Escola Nacional de Belas Artes:

— Não existe nenhuma ligação oficial entre o Museu de Belas Artes e a S.B.B.A., sabendo-se que esta é uma organização autônoma. Mas existe, sim, um trabalho continuado, conduzido em harmonia, pois caminhamos todos para a mesma finalidade. Embora independente do "Salão oficial", nossa agremiação respeita suas decisões, procurando cada vez mais prestigiá-lo. Assim, acatamos os julgamentos dos júris oficiais. Quadro recusado no "Salão" não pode ser exposto nas nossas exposições coletivas. Os artistas "hors-concours", no "Salão", são por nós reconhecidos como tal. Ainda mais: para votar ou ser votado é necessário ter exposto pelo menos uma vez no "Salão" nacional, isto é, ter passado pelos seus júris. Como vê, há perfeita consonância entre ambas as instituições.

— E a Sociedade de Belas Artes congrega no seu seio muitos artistas?

— Somos um numeroso agrupamento de pessoas empenhadas, de uma maneira ou de outra, no progresso artístico do Brasil. Alguns, profissionais que são das Artes, aqui encontram apoio às suas atividades. São cêrca de 150. Outros, que formam a maioria, aqui se sentem à vontade, pois, neste clima, convivem com artistas, trocam idéias, aprimoram seus conhecimentos e passam horas agradáveis, livres dos problemas prosaicos que apoquentam o comum dos mortais. Isto aqui é um refúgio, um derivativo para muitos. Dêste modo, sub-reptìciamente, vai-se distendendo a cultura artística entre nós, graças a uma agremiação que, sem ser grande nem poderosa, é contudo influente. Porque, sem nunca ter conhecido grandeza ou opulência, nossa Sociedade, em compensação, tem vivido com dignidade.

— E quanto à subvenção federal?

— E' mínima. Dez mil cruzeiros por ano. Tão pequena contribuição é largamente compensada pelos serviços com que a ela correspondemos. Dizemos isto não sem um pouco de orgulho, como certos filhos que se gabam de não serem pesados aos pais. E' claro que se formos contemplados com uma subvenção maior — mostraremos desde pronto como rende o dinheiro em nossas mãos... E isto não é nenhum segrêdo. Resulta do grande espírito de colaboração dos nossos associados, todos dispostos a produzir muito sem nada receber em troca. Porque aqui, não obstante a gratuidade dos serviços — ou talvez por isso mesmo — o trabalho é sempre intenso. Sentimos um sabor um tanto esportivo ao trabalhar para a nossa S.B.B.A., não só os da Diretoria, como todos os associados, mesmo os que conosco não convivem. Nosso "Boletim" é rico de colaborações preciosas, que nos chegam envolvidas em simpatia. Flexa Ribeiro, Roquete Pinto, Carlos Rubens, Luís Felipe do Rego Rangel, Henri Kauffmann, Tapajós Gomes, Maria Barreto, Jarbas de Carvalho, C. Paula Barros, Regina M. Real, Alfredo Galvão e muitos outros colaboram na nossa publicação com a maior alegria. Muitos dêstes deixaram de aceitar remuneração de outras revistas preferindo figurar em nossas páginas, sem nada receberem. Não é isto bem expressivo?

Não é só quanto ao *Boletim*: o Professor Cavalleiro, artista famoso, emprega grande parte de seu tempo a ensinar nossos associados, como chefe de atelier, de forma não menos esportiva.

NO PORÃO

Descemos ao porão, onde se acha todo o material de reserva do Museu. Supúnhamos encontrar ali, empilhados pelos cantos, como coisas esquecidas e imprestáveis, quadros cobertos de pó e envoltos em teias de aranha e tudo a cheirar antiguidade, mas não essa antiguidade mimada pelos apreciadores de relíquias artísticas... E por que, afinal, considerávamos tão mal os porões do Museu?

Ninguém desconhece o poder corrosivo da maledicência... No Rio de Janeiro, todo o mundo arrepia-se quando ouve falar nos porões do Museu.

— E' um crime deixar estragar-se tanta preciosidade! Mas não há jeito, não! No Brasil é tudo assim...

Também há o reverso da medalha: quando se consagra que tal ou qual instituição é um primor de organização, acabou-se!

Assim também as pessoas.

Mas, vamos dizer o que vimos no porão do edifício do Museu de Belas Artes, o que vimos e o que fotografamos.

E' claro que no ambiente sombrio e escuro do porão do Museu é de contraste a impressão que se tem, depois da visita às galerias externas, lá de cima, onde o público, todos os anos, aprecia o Salão Nacional de Belas Artes, em recinto amplo e de iluminação natural, pois a luz o invade por amplas janelas que deitam para a rua. Talvez, mesmo, haja luz excessiva.

No porão, a iluminação durante o dia é artificial, como artificial também é a renovação do ar por meio de possantes exaustores. Basta que um dêsses aparelhos funcione durante uma hora apenas para que o ar fique renovado para 24 horas! O problema da poeira foi resolvido com instalação de uma bomba exaustora que força a entrada do ar pelo pátio interior do edifício, de atmosfera proveniente das camadas livres, tanto quanto possível, de partículas de poeira.

E a senhorita Regina Real, que nos acompanhou até ao porão, deu-nos mais êstes esclarecimentos:

— Como vê, os *mezzaninos* foram obstruídos, ficando um dêles encerrado na caixa do exaustor, como porta de saída para o ar expelido pela bomba.

Largo trecho do piso do porão é assinalado por trilhos estreitos, distanciados uns dos outros cêrca de meio metro e nos quais a gente tropeça naturalmente, se andar sem atenção.

— Por que êsses trilhos?

— Veja bem onde êles desaparecem: lá debaixo dos trainéis... Então o senhor não conhecia os trainéis do depósito do Museu?

— Não, pois é a primeira vez que aqui vimos...

— O espaço de que dispúnhamos para acomodar todo o material de reserva do museu era pequeno. Os quadros viviam encostados, em série, às paredes, e todos no chão em sentido vertical, pois se fôssem simplesmente deitados ainda mais se estragariam. E quando se queria tirar um dêles, em meio dos outros, que dificuldade! E como situá-lo com precisão, no caso de uma retirada rápida? Adotamos, pois, êsses trainéis — grandes telas de arame que, dotadas de roldanas, deslisam suavemente sôbre êsses trilhos. Cada trainel recebe vários quadros de um lado e de outro, e cada quadro nêle fica dependurado como se estivesse numa galeria de exposição permanente. Os quadros nos trainéis são fàcilmente examinados e identificados. Este ano, quando orientei a colocação nesses trainéis, tive oportunidade de ver e corrigir a identificação de vários dêles. Também são refrescados de tempo em tempo.

— E quantos trainéis há aqui?

— 77. Mede cada um 4.50 x 2.50. Como ambas as faces são utilizadas, temos uma área de 1.848 metros quadrados para pendurar quadros.

— E se se desejar ver determinado quadro, como se pode situá-lo, sem trabalho?

— Lá em cima, na Secretaria, temos o registro de cada trainel com o mesmo número de que dispõe aqui, nesta chapinha esmaltada, que o senhor vê. Às vêzes, tôda uma coleção de quadros de determinado pintor se acha contida num único trainel. Refiro-me a coleções pequenas, é claro.

— Não seria ideal que o Museu não precisasse dêsse depósito, conservando todos os seus quadros permanentemente expostos nas galerias lá em cima?

— Absolutamente. Os grandes museus não prescindem de depósitos, como êste. Os museus não devem ser *parados*. Precisam ser de vez em quando renovados, numa ou noutra galeria, com o material de que dispuser nos depósitos. Assim se faz em Paris, Londres, Nova York e noutras grandes cidades. Uma grande parte das atividades de um museu se desdobra em seções vedadas à visitação pública. Como num teatro, agora nos achamos nos bastidores do Museu. E quer ver um verdadeiro camarim, onde um artista trabalha silenciosamente na renovação das telas?

E D. Regina Real, batendo a uma porta, chamou êsse artista:

— Sr. Angenor está aí?

— Já vou lá, D. Regina!

E, sem demora, nos veio abrir a porta o Sr. Angenor Cesar de Barros, a quem D. Regina nos apresentou, dizendo-lhe de nosso propósito de saber

COMO SE TRABALHA NA SECÇÃO DE RESTAURAÇÃO DE QUADROS

Numa grande mesa estavam à vista, em meio de telas desprovidas de moldura, vidros e outros recipientes contendo naturalmente as drogas empregadas na limpeza e restauração de velhos quadros. E, ao lado dêsse material, pincéis e palhetas com tintas servidas recentemente.

O chefe da Secção de Restauração de Pinturas é o Sr. Tomás Glicério Alves da Silva, que no momento não se achava presente. E' êle o funcionário mais antigo do Museu e começou seu ofício ao lado do restaurador já falecido, da Escola Nacional de Belas Artes, Sr. João José. Na administração Batista da Costa, passou o Sr. Tomás Glicério a restaurador.



Na Seção de Restauração de Pintura, vendo-se o pintor Angenor de Barros na restauração de um quadro de Rosalvo Ribeiro, "Carga de Cavalaria", grande tela que foi exposta recentemente no Museu, entre outras daquele consagrado pintor alagoano.

O Sr. Angenor Cesar de Barros é artista pintor laureado pelo Salão Nacional de Belas Artes e antes foi professor de desenho na antiga Escola Venceslau Braz, hoje Escola Técnica Nacional.

Sabíamos que artistas assim não gostam muito de falar sôbre os processos, a técnica, enfim, que adotam em seus trabalhos de restauração de pinturas. Mas logo de início sentimos que nos daríamos bem com o Sr. Angenor... E, ali, ao lado do artista e de seu material renovador de preciosidades que o tempo procura manchar ou destruir, permanecemos mais de uma hora, à cata de apontamentos complementares desta reportagem.

E fizemos esta primeira pergunta ao técnico:

— As telas estragam-se fàcilmente?

— Não tanto como talvez o senhor suponha. Como são muitas as que no Museu precisam de restauração, aqui não me falta trabalho.

Seria mesmo verdade que aquêle restaurador de quadros não nos falaria também, embora por alto, dos segredos de seu ofício? Não nos custaria forçá-lo docemente a transigir um pouco com o velho repórter... Afinal, não nos interessaria muito conhecer com minúcia tudo que se faz na recomposição de uma tela furada ou suja. Só o essencial.

— Ninguém, lá fora na rua, sabe que se trabalha tanto no Museu e muito menos neste porão, onde tudo parece escondido...

— Se não tem muita pressa, posso mostrar ao senhor o trabalho dêstes últimos dias: uma coleção de 17 quadros do pintor Rosalvo Ribeiro, que o govêrno de Alagoas nos mandou para restaurar. O serviço está pronto. Êste quadro grande, "Carga de cavalaria", está no fim da restauração. Tem dois metros de comprimento por 1,30 de largura.

E observamos a tela. Que belo quadro!

O Sr. Angenor de Barros vai nos mostrando em seguida êste outro quadro de Rosalvo Ribeiro: "Sans Souci". Um mimo de composição! Um garotinho gracioso, com a mãozinha no bolso, e sentado à porta de casa, com um jeitinho natural das crianças de dois a três anos, de inocente despreocupação.

— Pois olhe, êste quadro chegou aqui em petição de miséria. Da mãozinha esquerda do menino só restava um dedo. Todo êsse primeiro plano do aparelho estava comido.

— Do aparelho? Que aparelho?

— Nós chamamos *aparelho* à pintura.

— Ah! bem!

O sr. Angenor adianta que, além do sujo ou perfuração das telas, há outros defeitos resultantes do ambiente em que elas permanecem, no qual a umidade ou o calor sejam excessivos.

— Aqui está uma tela cujo aparelho está se despregando e é preciso fixá-lo novamente, senão a derrocada continua. E' necessário passar a pintura para outra tela nova, pois a original não presta mais.

— E como se consegue fazer isso, sem prejudicar a pintura ou, melhor, o aparelho, como o senhor diz?

— Venha cá ver. Aqui está êste quadro antigo, sôbre o qual colocamos um papel, cobrindo-o todo. Êsse papel fica assim esticado uns dois dias. Depois, com uma esponja embebida em água morna, umedece-se a tela pelo lado de trás. E, em seguida e com muito cuidado, pode-se levantar a pintura, sem rompê-la, pois esta fica agarrada inteiramente no papel que lhe havia sido ajustado à frente e que depois é fixado numa prancheta, onde recebe a tela nova. Mas não vale a pena dar-lhe outros detalhes da operação seguinte porque seria exaustivo para o senhor ouvir.

O essencial aí está descrito, como desejávamos.

O Sr. Angenor de Barros, observando que tudo ali na sua oficina nos interessava realmente, apanhou pequeno quadro no qual a pintura fôra feita diretamente sôbre madeira. Esta já estava perfurada em alguns pontos pelo cupim. Impunha-se a passagem da pintura para outro bloco de madeira. Esta operação pareceu-nos mais difícil que a anterior. E é realmente. No seu início é semelhante à precedente. Empapela-se a pintura e sôbre o papel ajusta-se um papelão, cobrindo-a tôda. A pintura assim coberta é posta sôbre uma prancheta e virada para esta. Inicia-se depois esta outra operação, bem delicada, aliás. Com uma serra muito fina, depois de dividir-se em quadros a madeira, serra-se esta seguindo-se os riscos feitos a lapis e até certa profundidade. Depois, com a ajuda de um formão, vai-se levantando a madeira, desbastando-a até certo ponto e de tal forma que se não deixe perfurar a pintura pelo formão. Depois de ultimada essa operação com o desbaste

total das costas da pintura, esta fica naturalmente reduzida a quase uma película, que se ajusta a nova tábua. Molha-se em seguida o papel que estava colado sôbre a pintura e, por meio de uma espátula, vai-se levantando o mesmo com cuidado. Vimos essa transplantação num quadro pequeno de Visconti.

Voltando à restauração em tela, passou o Sr. Angenor de Barros a tratar da *reintelação,* quando a pintura apresenta rachaduras e é necessário evitar que estas prossigam.

E' outra modalidade de restauração, pois temos que considerar o fato de não se tratar apenas de uma pintura que está se desprendendo da tela, mas que apresenta, também, rachaduras. O processo de restauração, no caso, é êste: cola-se uma tela nova atrás da antiga, na qual se passa uma camada de cola especial de importação francesa, a "Cola Totin". E' preciso muito cuidado na preparação dessa cola, de forma a conseguir-se sua infiltração até atingir a pintura. Quando o tempo está quente, esta infiltração se opera em 24 horas. Já no inverno demora 48 horas. O que se observa depois é que a pintura, embora conserve suas antigas rachaduras, não fica sujeita a desprender-se, por se achar, agora, perfeitamente amparada.

E o técnico do Museu acrescenta:

— E quantas telas de alto valor se perdem por aí porque os seus donos ignoram que há recursos para salvá-las?

— Também quando sabem que existem êsses recursos de que o senhor nos falou, naturalmente procuram utilizá-los em tempo.

— Isso é verdade. Ainda há anos, quando o saudoso engenheiro Aguiar Moreira era provedor da igreja de S. Francisco de Paula, fui convidado a restaurar o teto da sacristia e os quadros da galeria dêsse templo, quase todos muito sujos e outros com buracos. Levei cêrca de três meses no trabalho de restauração dessas pinturas, de autoria do saudoso Augusto Petit e de outros artistas. Também já tenho feito êsses serviços em casas particulares, de colecionadores de arte, aliás já bem numerosos entre nós.

Ficamos encantado ao ver as telas que o Sr. Angenor de Barros nos mostrou, recebidas ali no Museu em precário estado de conservação, como aquêles quadros de Rosalvo Ribeiro, e consideramos naturalmente que a retribuição ao técnico por tão delicado serviço, de responsabilidade que não precisamos ressaltar, devia ser bem compensadora. E, com essa indiscrição que caracteriza o repórter, perguntamos-lhe assim de chôfre:

— No alfabeto burocrático qual é a sua letra, Sr. Angenor?

— Não se espante, Sr. Ribeiro, pois outras pessoas também já se espantaram... Por isso é que lhe faço esta advertência cautelosa... A minha letra é esta: F. Ganho 900 cruzeiros por mês e há pouco tempo o govêrno me pagava 400.

— Que pena fechar esta nossa conversa com semelhante informação... Antes tivéssemos sido mais discretos!

DOUTRINA

Do direito de poucos para o direito de muitos (*)

OSCAR SARAIVA
Consultor Jurídico do M.T.I.C.
Presidente da Câmara de Justiça do Trabalho.

"ATRAVESSAMOS a mais profunda das crises que a civilização conheceu desde a Reforma ou, talvez mesmo, desde a queda do Império Romano. E da nossa capacidade de compreender as suas causas e de agir na conformidade das mesmas dependerá a paz e o bem-estar da humanidade por muitos séculos futuros". E' essa a afirmação recente de um dos mais profundos pensadores contemporâneos, Harold Laski, em seu último livro, intitulado "Reflexões sôbre a Revolução de nossa época". Na verdade, à geração presente coube o terrível encargo de dar ao mundo novas bases de existência, operando a passagem daquilo a que poderemos chamar a *civilização de poucos* para a *civilização de muitos* ou, como será o ideal, para a *civilização de todos*. Tem razão Laski: não se passa fàcilmente de formas milenares em que prevaleceu o domínio de poucos, para a nova fase que surge e em cujos umbrais nos encontramos: a do bem-estar de muitos. E essa tese não é difícil de ser demonstrada.

Basta volvermos um olhar retrospectivo pela história e, sob o brilho dos grandes feitos de armas, das conquistas e das epopéias, das realizações artísticas e culturais, procurarmos discernir as realidades da vida de tantos povos, no âmago das quais refulgem os privilégios de alguns e os sofrimentos do maior número. A lição nos vem, aliás, da própria antiguidade, cantada em versos imortais e candentes: *humanum paucis vivit genus*. Para poucos vive o gênero humano.

De mais acêrto não poderia ser essa sentença lapidar no que concerne às organizações que no mundo pagão se qualificavam de democráticas.

As democracias gregas foram mitos que a visão errônea de escritores do Século XVIII trouxe à tona, pois a verdade é que as suas assembléias populares reuniam apenas castas privilegiadas que não passavam, segundo a observação de CHARLES BEUDANT, de oligarquias ociosas, que vicejavam à custa da escravatura. Do mesmo modo a Roma Republicana, em cujos comícios se reuniam os *quirites*, a estirpe fundadora e exclusiva, investida da plenitude dos direitos de cidadania, posta à margem, no todo ou em maior parte, a gente plebéia, tradição que se perpetuou através do Império, até a decadência, embora a cidadania se houvesse sucessivamente estendido aos povos itálicos e, dentro de certos limites, a outros povos. Em ambas as civilizações, e em número incalculável, viviam, ou melhor, vegetavam os escravos, sôbre cujo trabalho se fundava, quase exclusivamente, a economia dessas civilizações.

Das outras civilizações anteriores, tanto a egípcia como as asiáticas, poucas referências seriam necessárias; prevaleciam os grupos ou as castas e a grande massa humana era simples instrumento de servir. Nem demandará larga imaginação para que possamos reconstituir o quadro gigantesco, verdadeiramente ciclópico, que deveria ter sido a edificação das Pirâmides ou de outros monumentos, cujas ruínas até hoje perpetuam o orgulho dos que os fizeram erguer e o labor dos que efetivamente os ergueram.

PLATÃO, iluminado de espírito como era, declarava que certos homens achavam-se naturalmente destinados à escravatura, e ARISTÓTELES, com o método e a clareza que lhe foram peculiares, dividiu a sociedade em dois grupos: os homens superiores, que, pelas suas qualidades físicas, morais e intelectuais, tinham por destino comandar, e os outros, despidos dêsses atributos, destinados a servir e a obedecer.

Se a idéia cristã mitigou as brutalidades da exploração do trabalho humano e se conseguiu evitar que o homem fôsse considerado *coisa* ou pou-

(*) Oração proferida por ocasião da data comemorativa do quarto aniversário da instalação da Justiça do Trabalho. D.F., 1945.

co mais, como sucedia em pleno apogeu do Direito Romano, não conseguiu impedir, no entanto, que a servidão pesasse sôbre o maior número da população européia e que o trabalhador do campo, na Europa medieval e da Renascença, pouco mais fôsse do que um escravo, vivendo em nível que hoje consideraríamos de completa miséria, embora houvesse aquela idéia concorrido poderosamente para atenuar os seus sofrimentos.

Nem variou na América, depois de sua descoberta, a regra universal. Os povos indígenas inermes ou atrasados, foram fácil prêsa nas mãos ávidas dos colonizadores espanhóis ou lusitanos. E a glória máxima da Companhia de Jesus entre nós há de residir na sua defesa pertinaz do bem-estar do homem americano e do direito do índio à vida livre de que antes gozava. Cessada, entretanto, ou diminuída, a exploração do autóctone, iniciou-se a do negro, no mais desumano dos tráficos e na mais cruel das escravidões.

O direito, como um envólucro da ordem social existente, seguia em todos os seus contornos a estrutura econômica vigorante. No Direito Romano predominaram, em seus vários aspectos as regras sôbre a aquisição, a posse ou a perda dos bens. E' em relação a êsses fenômenos que a personalidade humana ganha maior ou menor relêvo e que se definem os seus direitos; é em tôrno da propriedade que as instituições jurídicas se desenvolvem e cristalizam, até se resumirem no aforismo característico, *beati possidentes* (bem-aventurados os que possuem). O Direito Civil, hipertrofiado no capítulo dos bens, foi o direito da antiguidade e só cedeu o passo, já na época moderna, a um conjunto de normas jurídicas melhor ajustadas à velocidade crescente das transações econômicas, ou seja ao Direito Mercantil.

Êsses dois ramos da ciência jurídica ocuparam a melhor das atenções dos juristas, e é sòmente com BECCARIA, em fins do Século XVIII, que o Direito Criminal lhes veio disputar essa atenção. Nem a era nova que surgiu com a Revolução Industrial e com as grandes descobertas no campo da técnica, alterou a atitude secular do predomínio de poucos, nem o direito, com a Revolução Francesa, passou a ser um direito popular. Se em 1783 caíram as últimas barreiras do feudalismo, a libertação do povo só em fórmulas teve lugar, não passando do verbo à ação. Em nome da liberdade, da igualdade e da fraternidade surgiu, ao revés, no mundo jurídico, o individualismo liberal como contemporâneamente surgira o liberalismo econômico, com a escola dos fisiocratas. Sôbre ambos iria edificar-se a nova forma da servidão moderna, a servidão industrial, que transportou a miséria do campo para as cidades, amontoando, em grandes manufaturas, proletários privados das mais rudimentares condições de vida humana.

O ideal jurídico da época repousava sôbre o tabu da liberdade contratual. Em nome dessa liberdade, o débil deveria enfrentar o forte, e o econômicamente poderoso tinha à mercê de suas condições o econômicamente fraco. No livre jôgo do contrato, e na santidade de suas cláusulas, embalava-se o artificialismo jurídico, e pena era que os doutores da época não vislumbrassem um pouco da realidade que já transparecia nas páginas de DICKENS ou de HUGO.

Os romancistas e literatos verberavam as conseqüências desumanas de um corpo de regras jurídicas que se prestavam apenas à expoliação do maior número, mas os seus clamores só aos poucos conseguiam abalar a rigidez da ortodoxia contratual.

Pouco a pouco, no entanto, essa rigidez se foi vergando sob os golpes humanitários de alguns legisladores mais esclarecidos. A princípio na Inglaterra e depois na França, surgem as primeiras leis limitadoras da livre discreção das partes no contrato de trabalho, e aparecem na Europa as primeiras formas do seguro social.

"A gestação do novo direito operário — ensina SÍLVIO TRENTINO — "é lenta e penosa, algumas vêzes quase imperceptível, contrariada a todo instante pelos preconceitos, a bem dizer intransponíveis, que o velho individualismo formalista não cessava de alimentar no espírito de magistrados e juristas. Não obstante, os seus princípios pouco a pouco sobrepujaram todos os obstáculos capazes de se opor à sua expansão".

Nessa época fêz-se ouvir a voz de Leão XIII, reclamando o reconhecimento de condições mais humanas para o trabalho, o que, entretanto, só veio ocorrer anos após no Tratado de Versailles, que, malfadado no campo político, teve o mérito social de firmar, no mundo ocidental, os preceitos primordiais da garantia ao trabalhador, ao recomendar às nações signatárias de seu convênio a observância dos princípios que deveriam

adotar no tocante à legislação do trabalho e aos seguros sociais.

E coincidiu essa declaração jurídica dos direitos básicos do trabalhador com um fato social que, no campo prático, contribuíu paralelamente para o triunfo da idéia social. A revolução que, em outubro de 1917, se iniciara na Rússia assinalou a implantação de um novo regime político, instaurado em nome dos interêsses do maior número.

Daí por diante, acelerou-se o ritmo da evolução jurídica; ao novo direito que surgia foi dado o nome de *Direito Social* porque, na frase de RADBRUCH, correspondia a uma alteração radical na estrutura de todo o pensamento jurídico de então, repousando sôbre uma nova concepção do homem e referindo-se, não ao indivíduo despido de realidade, abstrato, isolado ou dissociado, mas ao homem concreto e socializado.

Entre nós, os primeiros albores dessa evolução jurídica datam da lei de acidentes, de 1919, quando o classicismo civilista sofreu o primeiro impacto, com a proclamação do princípio do risco profissional em substituição ao dogma da culpa contratual ou extra-contratual. Curioso é observar que o Código Civil fôra promulgado três anos antes e, de seus 1.087 artigos, consignou apenas 21 às relações de trabalho, incluídos êsses artigos em uma seção do Capítulo sôbre a locação em geral, que tratava, igualmente da locação de coisas.

Dêsse Código, que avizinhou o trabalho humano ao uso da coisa, pode-se repetir, sem medo de contestações, o que foi dito de seu paradigma, o Código de Napoleão, que é bem "le code du propriétaire", tão impregnado se acha, até em seus capítulos referentes à Família, de regras atinentes a bens ou direitos patrimoniais.

Não nos poderia causar admiração, portanto, que a maioria da população do país, despida da posse de bens imóveis e possuidora apenas de móveis de valor precário e de serventia puramente doméstica, vivesse à margem da vida jurídica, e não tivesse, jamais, o ensejo de ingressar num tribunal, digo melhor, num tribunal civil, porque, infelizmente, fácil e freqüente era o ingresso nos pretórios criminais pelas portas da deseducação e da miséria. Aliás, o conteúdo jurídico não poderia divergir do continente político e, se a Constituição então vigente traçava limites negativos e cogitava apenas do homem abstrato, não se poderia exigir que a lei ordinária cuidasse do homem social.

A obra que se processou de 1930 a esta data no campo jurídico foi, portanto, uma obra de reerguimento humano e de justiça social. Uns após outros surgiram os diplomas que vieram assegurar aos trabalhadores os direitos que o Brasil lhes reconhecera em 1919, em Versailles; alguns trazendo certos defeitos de técnica, obras não raro tanto da pressa como da boa vontade, e despertando por isso mesmo as críticas, quando não as ironias, dos juristas da velha guarda. Mas o movimento continuou: limitou-se a jornada do trabalho, assegurou-se o repouso hebdomadário e anual,traçaram-se regras protetoras da mulher e dos menores, estatuiu-se o salário mínimo, assegurou-se o emprêgo do trabalhador, dando-lhes direito à indenização por despedida injusta e a estabilidade ao cabo de dez anos de serviço, ampliou-se a reparação pelos acidentes do trabalho, estendeu-se à quase totalidade dos trabalhadores urbanos o regime de seguros sociais contra a incapacidade da velhice, da doença e da invalidez e em favor de seus dependentes em caso de morte, protegeu-se e reintegrou-se na sua dignidade o trabalhador brasileiro.

E essas garantias, transcendendo dos textos de leis ordinárias, tiveram ingresso nos mandamentos constitucionais, quer na Constituição de 1934, quer na Carta de 1937, sendo criadas, para sua fiel execução, as côrtes judiciárias trabalhistas cuja instalação nesta data comemoramos.

Passamos assim, um pouco mais de um decênio, da *pré-história* social à integração de todos os brasileiros na órbita jurídica do Estado. Hoje, e entre nós, os bem-aventurados do Direito não são apenas o possuidores, *beati possidentes*, mas também os que trabalham e que, com o esfôrço de seu braço ou de sua inteligência constituem as alavancas da vida e do progresso de nossa Pátria.

Dir-se-á, entretanto, que estamos sendo conduzidos pelo entusiasmo ou pelo fervor apostólico próprio dos obreiros do edifício social e que, muito maior do que aquilo que foi realizado, é a obra a realizar. Não há dúvida que o caminho a percorrer é ainda longo. Mais longo talvez do que aquêle já caminhado; mas, a êsse respeito, seja-nos lícito repetir uma anedota ocorrida em França, que DANIEL STERN narra em sua "História

da Revolução de 1849": Apenas se instalara o Govêrno Provisório que substituíra o rei Luís-Filipe, compareceu perante seus membros um tribuno popular e lhes disse: "Cidadãos, há já 24 horas que a Revolução triunfou e o povo espera ainda os resultados. Venho dizer-vos que não será tolerada maior demora".

Mutatis mutandis, essa é a atitude dos críticos à obra social no Brasil, que desconhecem que os efeitos da legislação sôbre a massa do povo são lentos, por mais benéficas que possam ser essas leis e que a revolução que age em profundidade é a de evolução; a sociedade, como a natureza, não quer saltos. Mas, os resultados, já visíveis e tangíveis nas leis que quotidianamente aplicamos, hão de vir em maior abundância e traduzir-se-ão em frutos que farão rejuvenescer a velha árvore do direito, permitindo que sua sombra não abranja apenas grupos de beneficiados, mas todo o povo brasileiro.

Meus Senhores: na data de hoje marcamos mais uma etapa vencida, mais um ano de aplicação do Direito Social nas duas Câmaras em que se bifurca êste Conselho e, em sua plenitude, nos Conselhos Regionais, nas Juntas de Conciliação e Julgamento ou nos Juizados de Direito em tôda a extensão do território nacional. E a solenidade que aqui nos congrega, sob a presidência de um jurista ilustre, titular da Pasta do Trabalho, e na honrosa presença de convidados insignes, serve para que reafirmemos de público nossa fé nesse direito novo, e para que manifestemos nossa tranqüilidade e nossa confiança nos resultados da revolução que se opera e a que de início aludi, invocando a visão de LASKI. Essa revolução não nos alcançará voltados para o passado, na atitude daquelas figuras bíblicas petrificadas em sal, mas há de nos encontrar de espírito dirigido para o futuro, ao serviço de um ideal que, — permita-se-nos a frase churchilleana— argamassado pelo suor, pelas lágrimas e pelo sangue generoso de tantos heróis e que hoje se resume num código de poucas palavras, a Carta do Atlântico, emerge triunfante sob os escombros e as ruínas da guerra para trazer aos homens de boa vontade a felicidade que há tantos séculos lhes é prometida.

PARECERES

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — VENCIMENTO — IRREDUTIBILIDADE — ESTATUTO

— O estatuto é um sistema complexo, compreende um conjunto de normas que integram o regime da função pública, e não é possível, fora dos casos ali previstos, mutilar o diploma legal com a eliminação de um elemento essencial ao sistema.

— A irredutibilidade de vencimento pressupõe garantia constitucional ligada intimamente à vitaliciedade e inamovibilidade.

— Os vencimentos fazem parte do próprio sistema do estatuto. Não se pode atribuir a um funcionário civil vencimentos militares, nem ao militar subordinação ao regime de remuneração dos funcionários civis.

— O Estado deve amparo e garantia aos que a êle se encontram ligados pelo serviço.

— Interpretação do Dec. n.º 204, de 31-12-1934, art. 174.

— Idem, do Decreto-lei n.º 3.042, de 11-2-41.

CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA

PARECER

1. Os dois processos em que são requerentes O. de M. M. e J. E. do C. O., remetidos a esta Consultoria por determinação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, são semelhantes e contêm, em substância, a mesma tese jurídica. Ambos se referem a reclamações de funcionários do quadro suplementar do Ministério da Guerra, quanto aos vencimentos.

2. A questão ,em resumo é a seguinte:

Os requerentes eram funcionários do extinto quadro da Diretoria Geral de Contabilidade da Guerra, tendo feito o curso de adaptação da Escola de Intendência do Exército, de acôrdo com o art. 174 do Decreto n.º 204, de 31 de dezembro de 1934, que dispunha em seu § 1.º:

> "Haverá um curso de adaptação, especialmente instituído na Escola de Intendência, para os funcionários que satisfaçam as seguintes condições:
>
> a) tenham capacidade física comprovada em inspeção de saúde, para o exercício de suas funções;
>
> b) estejam habilitados ou se habilitem com o concurso de segunda entrância;

c) não tenham em seus assentamentos qualquer nota desabonadora;

d) não contem mais de 58 anos de idade".

Em conseqüência, julgam-se com direito às vantagens constantes do seu § 2.º, *in verbis*:

> "Os funcionários aprovados no curso de adaptação passarão a ter os vencimentos dos postos correspondentes às honras e graduações que possuem, ou venham a possuir, em virtude de acesso, e concorrerão ao respectivo montepio".

Os Decretos n.º 24.287, de 24 de maio de 1934 e seu regulamento, e n.º 204, de 31 de dezembro de 1934, por sua vez dispunham:

O primeiro, artigo 67:

> "§ 6.º O quadro da Diretoria Geral de Contabilidade da Guerra fica extinto por efeito da organização do Serviço de Fundos, mas os seus atuais funcionários serão mantidos no exercício das funções que ora desempenham ou em semelhantes, nos órgãos dêsse Serviço e na Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, e conservarão o direito de acesso dentro do seu quadro de origem".

O segundo, art. 174:

> "Os oficiais honorários e graduados do extinto quadro da Diretoria Geral de Contabilidade da Guerra, com exercício nos órgãos especificados neste regulamento, gozam dos direitos, regalias e vantagens que atualmente possuem, ou venham a ter pelo acesso que lhes cabe, no seu quadro de origem, e são assemelhados, no exercício das suas funções, aos oficiais da Reserva do Exército, convocados para o serviço ativo".

Em conseqüência da extinção do quadro, passaram os requerentes para a categoria de funcionários civis, no cargo de oficiais administrativos, percebendo vencimentos correspondentes aos respectivos padrões, por fôrça do disposto no Decreto-lei n.º 3.042, de 11 de fevereiro de 1941.

3. Julgam-se os requerentes prejudicados com essa situação e feridos os direitos que lhes haviam sido assegurados pelas leis anteriores, porquanto os padrões do quadro civil são inferiores àqueles "correspondentes" do quadro militar e respectivos postos.

Assim, o último pôsto da hierarquia militar a que podiam atingir (coronel) seria de Cr$ 4.150,00, enquanto que a última classe (27) do quadro suplementar percebe Cr$ 4.000,00,

Tenente-coronel	Cr$	3.600,00
Classe 24	Cr$	3.300,00
Major	Cr$	3.160,00
Classe 22	Cr$	2.900,00

e assim por diante, sempre para menos, na categoria civil.

4. Levado o caso ao exame do Departamento Administrativo do Serviço Público, êste manifestou-se contra a pretensão, abrindo exceção, apenas, para um caso particular, o que evidentemente vem ferir muito diretamente a rigidez do princípio firmado por aquêle departamento.

5. A pretensão dos requerentes merece exame atento, levando-se em conta não sòmente o seu aspecto puramente administrativo, quanto aos padrões de vencimentos e organização dos quadros, mas ainda sob os pontos de vista jurídico e moral.

Efetivamente, se é indiscutível que, dentro dos bons princípios de direito, os requerentes não podem:

a) permanecer no quadro dos funcionários civis, sob o regime de estatuto dos funcionários civis, e ao mesmo tempo perceber vencimentos ou remuneração pelas tabelas militares;

b) pleitear a irredutibilidade dos seus vencimentos,

é também certo que o objetivo de tôdas as leis reguladoras de sua situação particularíssima foi assegurar os proventos que teriam, se tivessem permanecido sob o regime do seu quadro inicial.

E isto mesmo reconheceu o Departamento Administrativo do Serviço Público, ao opinar, em 1941, sôbre a situação decorrente daquela transferência de quadro, *in verbis*:

> "O requerente e todos os demais oficiais honorários e graduados, da antiga Diretoria Geral de Contabilidade da Guerra, foram assemelhados aos militares, por ocasião da criação do Serviço de Fundos do Exército, *para efeito da percepção das vantagens correspondentes aos respectivos postos militares*, estando, portanto, em uma situação *sui-generis*. A medida acertada, portanto, no entender dêste Departamento, é a inclusão, no Quadro Suplementar do pessoal civil do Ministério da Guerra, *de cargos correspondentes, em vencimentos e atribuições, aos que ora ocupam os aludidos servidores*, provendo-se, nêles, o pessoal de que se trata .....:"

6. Sob o ponto de vista jurídico, estritamente da aplicação da lei, não me parece que tenha apoio a pretensão dos requerentes, porquanto nem os seus vencimentos são irredutíveis, nem seria possível atribuir vencimentos militares a funcionários civis.

Que os vencimentos não eram irredutíveis, não tenho dúvida, não só porque a norma invocada como fundamento do pedido, o Decreto n.º 304, de 1934, emanou do poder executivo, não constituindo diploma legislativo, como ainda porque a irredutibilidade dos vencimentos pressupõe garantia constitucional, ligada intimamente à vitaliciedade e inamovibilidade (Ver CASTRO NUNES — *Teoria e Prática do Poder Judiciário*, pág. 108; nosso *Tratado de Direito Administrativo*, vol. III, pág. 268).

Esta é a doutrina hoje universalmente aceita.

Já o nosso ALCIDES CRUZ dizia :

> "E uma vez que tais relações não são de ordem contratual, a remuneração pode ser alterada pela autoridade que a fixou, diminuindo-a ou aumentando-a, salvo disposição constitucional em contrário (como no Estado do Piauí, art. 100 da Const.) sem dar direito a nenhuma reclamação, a não ser quando a lei estabelecer que durante o exercício das funções de determinado cargo o estipêndio do respectivo titular será invariável (Cfr. "Revista de Direito", v. 20, pág. 609)" (*Direito Adminstrativo,* pág. 100).

CARLOS MAXIMILIANO, ainda comentando a Constituição de 1891, art. 12, n.º 3, que prescrevia as leis retroativas, ofensivas de direitos adquiridos, escrevia :

> "Cabe ao poder público a faculdade de aumentar ou restringir as obrigações dos funcionários, bem como as condições de aposentadoria, reforma ou jubilação, *diminuir os vencimentos, emolumentos e custas (salvo exceções raras, previstas pela Constituição ou por uma lei superior)*, instituir novas penas para o não cumprimento dos deveres e, na maioria dos casos, remover o empregado ou suprimir o cargo" (*Comentários à Constituição,* pág. 273; ver também ARAÚJO CASTRO, *Estabilidade dos funcionários públicos,* pág. 40 e seguintes).

MARCELO CAETANO, igualmente :

> "os vencimentos são fixados por lei para cada classe de cargos e podem por lei ser modificados, conforme o interêsse do serviço público, sem que o funcionário possa arrogar-se um direito subjetivo.
>
> *d*) a situação do funcionário relativamente aos vencimentos ainda não ganhos é, pois, uma situação geral, impessoal, objetiva e modificável por lei" (*Manual de Direito Administrativo* — Lisboa, 1937, pág. 246).

O mesmo, BIELSA — *Derecho Administrativo,* II, página 117.

ROGER BONNARD :

> "le traitement peut toujours être modifié par une loi ou un règlement, sans que le fonctionnaire puisse pretendre au maintien du chiffre qui existait au moment de sa nomination. C'est pourquoi si les réductions de traitement opérées par le D.L. du 4 avril 1934 sont criticables au point de vue financier, elles sont parfaitement correctes au point de vue juridique" (*Précis de Droit Administratif,* pág. 409).

Igualmente, ROUBIER — *Les conflits des lois dans le temps,* II, pág. 473.

Nos Estados Unidos, vigoram os mesmos princípios — são de BLACK as seguintes considerações :

> "The election or appointment of a public officier, and his acceptance of the office, do not constitute a contract between the state or municipality and himself. Such an officer is a public agent or trustee, but he does not hold his office by virtue of any contract. The Constitution may protect him in his office or his compensation, and if so, he is beyond legislative interference. But so far as concern the clause we are now considering, it is entirely competent for the legislature to abolish the office, remove the incumbent, change the scope of his jurisdiction or duties, *or reduce or alter his salary, emoluments, or fees,* and this without impairing any contract which the Constitution protects".

E mais adiante :

> "The prospective salary or other emoluments of a public office are not property in any sense and may be increased, reduced or regulated by law at all times, except in cases where the Constitution expressly forbids it" (*Const Law,* pág. 734).

Igualmente, COOLEY — *Const. Limitations,* pág. 388.

Além do mais, como já disse, o dispositivo invocado como fundamento da irredutibilidade dos vencimentos, ou melhor, do direito aos proventos da carreira militar, não emana de lei, mas de um decreto executivo, artigo 174, do regulamento baixado com o Decreto n.º 204, de 31 de dezembro de 1934.

7. Por outro lado, não é possível assegurar a funcionários civis vencimentos correspondentes a patentes militares, porque não pode haver sôldo militar sem a patente respectiva, nem pode haver funcionário civil com patente militar (a não ser meramente honorário).

Por isso mesmo, os vencimentos fazem parte do próprio sistema do estatuto. Não se pode atribuir a um funcionário civil vencimentos militares, nem ao militar subordinação ao regime de remuneração dos funcionários civis

8. O estatuto é um sistema complexo, compreende um conjunto de normas que integram o regime da função pública, e não é possível, fora dos casos ali previstos, mutilar o diploma legal com a eliminação de um elemento essencial ao sistema.

A equiparação pretendida é, portanto, meramente convencional, visa apenas conservar os aludidos funcionários nos padrões da carreira primitiva, de maneira a não prejudicá-los.

9. Não há, pois, que cogitar aqui de direito adquirido, porquanto, como procurei mostrar, a situação do funcionário só é inalterável quando a Constituição e a lei assim o determinam expressamente. Quando, porém, não haja garantia legal expressa, a lei nova pode modificar os vencimentos, bem como o seu regime jurídico.

10. Nó caso em aprêço, modificou-se ainda o próprio regime jurídico e estatutário, por uma lei nova, que os transferiu para um quadro inteiramente diverso, obedecendo a padrões de vencimentos, regime e atividades funcionais completamente diferentes.

Não obstante, porém, não encontrar amparo na lei positiva e no regime jurídico que preside a organização e funcionamento dos serviços públicos, subsiste para o Estado a obrigação fundada em um princípio ético, que impõe o dever de não reduzir os proventos atribuídos aos seus funcionários, salvo como medida geral imposta por motivos econômicos da maior relevância.

11. Deve-se considerar, também, outra circunstância digna de maior atenção: por decreto, ofereceu o Govêrno vantagens àqueles que satisfizessem determinadas exigências. Cumpridas estas, teriam de ser asseguradas as vantagens oferecidas.

Embora não constitua o decreto executivo diploma adequado para criar uma situação jurídica definitiva, parece-me, entretanto, que a pretensão dos requerentes representa interêsse legítimo digno de ser atendido.

12. A redução dos vencimentos e a modificação da situação jurídica do funcionário só se justificam por motivo de relevante interêsse público. O Estado deve amparo e garantia aos que a êle se encontram ligados pelo serviço.

Ora, a diminuição dos proventos altera profundamente a vida do funcionário e sôbre ela se reflete, por vêzes, de forma desastrosa.

O próprio Govêrno ,dentro de um critério superior, tem atendido às exigências de seus servidores, procurando reajustar os salários com o aumento progressivo do custo da vida.

13. Êste é um problema, como notam MOSHER e KINGSLEY, não só de ordem econômica, mas também ético e social, em que o Estado deve proceder de maneira exemplar (*Public Personnel Administration*, pág. 441 e seguintes).

Efetivamente, assim o deve ser porque, dentro de uma atividade hoje considerada legítima, o Estado impõe, mesmo aos particulares, o pagamento de um mínimo de salário.

14. Acha-se, portanto, a situação dos requerentes vinculada a um princípio ético de que se não deve afastar a administração na solução dos casos em que está em jôgo a sua autoridade. De momento que, ao remover o requerente para outro quadro, assegurou certas e determinadas vantagens, não deve modificar a sua orientação, a não ser que razões de ordem superior e de interêsse público imponham a modificação do critério anterior.

Ora, isto não foi alegado.

A solução pleiteada, de pagamento da diferença entre o padrão atual e os correspondentes postos militares, é a mais simples, mas não constitui solução, porquanto sujeita a uma permanente abertura de créditos que se agravará quando estiver em funcionamento o poder legislativo ordinário.

Por outro lado, ficará sujeita a um reajustamento permanente, tôdas as vêzes que houver aumento ou modificação nos proventos dos militares, modificações quase sempre discordantes daquelas atribuídas aos funcionários civis.

15. Em resumo, posso concluir que, do exame meticuloso do processo, ressalta que não há direito a ser amparado, mas um interêsse legítimo a ser considerado pela administração, que, segundo me parece, deve procurar uma solução justa e eqüitativa para o caso.

É o meu parecer.

Rio de Janeiro, em 25 de setembro de 1945.— *Themístocles Cavalcanti*, Consultor Geral da República.

JULGADOS

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — DIREITO À PROMOÇÃO — DOUTRINA E LEGISLAÇÃO COMPARADAS — NATUREZA JURÍDICA DA RELAÇÃO DE EMPRÊGO PÚBLICO — DIREITO ADQUIRIDO — ATOS DISCRICIONÁRIOS — ABUSO OU DESVIO DE PODER — CONTRÔLE JURISDICIONAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.

— O direito à promoção está condicionado à conveniência administrativa.

— Os atos administrativos sòmente podem ser fulminados pelo Poder Judiciário quando eivados de ilegalidade.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n.º 8.575

Relator: o Sr. Ministro Filadelfo Azevedo.
Recorrente: Adolfo Goldstein e outros.
Recorrida: a Prefeitura Municipal de S. Paulo.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Recurso Extraordinário número 8.575, de São Paulo, em que são recorrentes Adolfo Goldstein e outros e recorrida a Prefeitura Municipal de São Paulo, acorda o Supremo Tribunal Federal, pela Primeira Turma, em conhecer do recurso e lhe negar provimento, nos têrmos das notas juntas, pagas pelos recorrentes as custas.

Rio, 16 de abril de 1945. — *Laudo de Camargo*, Presidente e Relator do Acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo (Relator) — Adolfo Goldstein e outros, funcionários da Prefeitura de São Paulo, moveram ação contra esta para que fôsse declarado lhes competir direito à promoção ao cargo de segundo auxiliar de contador, em 1938, o que não acontecera, em seu prejuízo, por inobservância do Ato n.º 1.146, de 1936, desde o não funcionamento, por obra do Prefeito, da Comissão de Serviço Público, encarregada das listas de classificação por merecimento e a recusa ao preenchimento de vagas ocorridas a partir daquele exercício.

Assim, queriam ver reafirmados o direito à promoção e o cumprimento do Ato de 1936, que continua em vigor até a regulamentação do estatuto dos funcionários municipais, cuja vigência também era envolvida no pedido declaratório.

A Prefeitura contestou, alegando impropriedade de ação, por não ser o Judiciário órgão de consulta e, menos ainda, o indicado para decidir questões de caráter discricionário, afastadas de apreciação no pretório, máxime na ausência de abuso de poder, eis que explicada estaria a conduta da autoridade, norteada pelo bem público.

Ainda mais: não haveria, para o funcionário, um direito de promoção, salvo excepcionalmente, diante de texto expresso, inexistente na espécie, de modo que à administração cabe sempre julgar da oportunidade do preenchimento de vagas, especialmente quando ligadas apenas ao critério de merecimento, apurável após vários trâmites e exigências; descendo ao exame do caso, destacou a ré a situação dos vários autores, em face das vagas ocorridas e do aproveitamento de outros funcionários, e concluiu sua defesa, mostrando que desde 1942 vigorava o estatuto municipal, dependente, porém, de regulamentação nesse particular.

Afora documentação fornecida pelas partes, prescindiram estas de outras provas, mas se empenharam em magistral debate, realçado por pareceres emitidos pelos maiores nomes da nossa cultura jurídica (1).

Afinal o juiz pendeu para a legitimidade dos autores, em face de irrecusável interêsse, e da idoneidade e do meio declaratório; no mérito concluiu pela procedência do pedido, dado que o acesso constitui pela procedência do pedido do funcionário e estava atendido no ato municipal de 1936, senão como direito adquirido, ao menos como espectativa, suficiente para assegurar um resultado, enquanto não atingido pela nova, o que se dera sòmente em 1942, já depois de lesados os autores e ainda não vigente por falta complementar.

O poder discricionário, acrescentou o magistrado, não se poderia estender ao abuso, censurável, ao menos indiretamente, pela ação judicial, máxime quando se pedia sòmente a declaração, assim respondida afirmativamente.

(1) *N. da R.* — Foram publicados na *Revista do Serviço Público*, fascículo de agôsto de 1944, págs. 92 e 96, os pareceres dos Profs. FRANCISCO CAMPOS e MÁRIO MAZAGÃO.

Apelou a Prefeitura, que em erudito arrazoado reafirmou os seguintes pontos: imprestabilidade do meio declaratório, incompetência do Poder Judiciário para apreciar a conveniência do ato, ausência do direito à promoção, em princípio e na hipótese, e faculdade do administrador em fixar a oportunidade para o preenchimento de vagas; novos pareceres foram exibidos, após combate à reserva da sentença, quanto ao argumento de autoridade.

Responderam os autores e a Primeira Câmara do Tribunal de São Paulo, por acôrdo de votos, afastou a preliminar nos têrmos do art. 275 do Código de Processo, embora a reapreciasse, diante do agravo no auto de processo, interpôsto pela edilidade contra o despacho saneador, e a tivesse por procedente, eis que já seria cabível a ação condenatória: no mérito, também concluiu pela improcedência do pedido, eis que não existia qualquer preceito determinando prazo para o preenchimento de vagas, escapando, por isso, do Judiciário a apreciação da demora no exercício de atos discricionários praticados sem abuso, antes mediante satisfatória explicação — os autores só podiam pedir e os Juízes lhes conceder indenização, quando, acaso, fôssem preteridos na promoção por terceiros, sem direito (2).

Daí, o recurso extraordinário com fundamento nas letras a e c do inciso constitucional adequado, ante o desprêzo da lei municipal e da federal, pois o debate se orientara em tôrno do Decreto-lei n.º 1.713, de 1939, e dos regulamentos sôbre promoção ns. 2.290, 3.409 e 8.168 de 1938 e 1941; além disso, se cometeria ofensa aos arts. 159 e 160 do Código Civil, quando na causa se debatera sôbre abusos de poder e de direito.

Deferido o recurso, foi longamente arrazoado pelas partes, sendo que a recorrida levantou a preliminar de não cabimento, por versar a demanda em tôrno de leis municipais, não sobrepostas a qualquer regra federal, e não haver sido ferido o texto do Estatuto dos Funcionários da União; aliás não questionado oportunamente.

Nesta instância, assim opinou a Procuradoria Geral da República.

> "O recurso parece-nos cabível, com apoio na invocada alínea c (fls. 868), pois os recorrentes contestaram a validade do ato do govêrno local também em face da lei federal (fls. 850) e aquêle ato foi julgado válido.
>
> Em se tratando da alínea c, saber se foi certa ou errada a invocação da lei federal, é ponto que diz com o mérito do recurso.
>
> *De meritis*, opinamos que ao recurso seja negado provimento.
>
> Como bem decidiu o Acórdão de fls. 866v.-867, não tendo a lei marcado prazo para as promoções questionadas, o Poder Executivo há de ser o

(2) *N. da R.* — A decisão recorrida, do Tribunal de Apelação de São Paulo, foi publicada em nosso número anterior, pág. 117.

juiz da oportunidade em que elas devam ser decretadas.

Ao Poder Judiciário não seria lícito interferir na matéria, sem exorbitar, pois estaria invadindo atribuição privativa de outro Poder.

É o que temos sempre sustentado (v. parecer no *Arquivo Judiciário*, vol. 50, pág. 430).

Veja-se, por exemplo, o ensinamento de CINO VITTA:

"A propósito *delle promozione in genere si fece questione se, essendovi vacanze nei gradi superiori ed avendo l'impiegato del grado inferiore i voluti requisiti all'avanzamento, possa costui pretendere che la amministrazione pubblica proceda a promoverlo; in altritermini se siavi un diritto perfetto alla promozione. La risposta per gli impiegati civili fu negativa, essendo rimesso all'apprezzamento della pubblica amministrazione cuoprire o lasciar vacanti i posti di ruolo seconde le necessitá del momento*" (*Diritto Amministrativo*, 1935 vol. 2.º, pág. 433).

FRANCESCO D'ALESSIO, por sua vez, esclarece:

"Dovremo dunque escludere, salvo a farne la riprova, in via di massima, che u diritto subiettivo abbia ciascun impiegato all'avanzamento, in quanto questo resta pur sempre subordinato al potere discrezionale dell'amministrazione, la quale é poi arbitra assoluta di scegliere anche il momento più oportuno per eseguire le promozioni.

.....

.....

Accelerandosi o ritardandosi le promozioni, possono essere apostate sin le basi sulle quali la scelta deve esercitarsi e possono ricevere pregiudizio gli interessi di coloro che al verificarsi della vacanza trovansi in determinate condizioni per aspirare alla promozione.

Ma non è dato agli interessati reclamare per tali eventuali pregiudizi rissentiti dall'essercizio di una potestá discrezionale insindicabile della pubblica amministrazione" (*Istituzioni di Diritto Amministrativo*, 1932, vol. 1.º, pág. n.º 477-8).

Nesse sentido tem sentenciado o egrégio Tribunal, como se pode ver das decisões citadas em nosso referido parecer e de outra, mais recente, na Apelação Civel 7.307 (embargos), de que foi relator o eminente Ministro Orozimbo Nonato (apenso ao *Diário da Justiça* n.º 259, de 7 de novembro de 1944, pág. 5.177).

Em face do exposto e do mais que consta das magistrais decisões do ilutre patrono da Prefeitura recorrida, opinamos que ao recurso seja negado provimento.

Distrito Federal, 20 de novembro de 1944. — *Luiz Gallotti*, Procurador da República. — De acôrdo. — *Gabriel de R. Passos*".

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Sr. Presidente, o advogado da Prefeitura de São Paulo levantou nova preliminar, porque tendo o Tribunal de Apelação recebido a prejudicial da inidoneidade da ação declaratória, embora por demasia examinasse o mérito e concluísse pela improcedência do pedido, o recurso extraordinário, que se limitou, apenas, à última questão, estaria definitivamente prejudicado.

É preciso, porém, raciocinar dentro do sistema da lei processual que se afastou do velho caminho, que a lógica formal indicava. E tanto se afastou que, não obstante os juízes entenderem incabível o processo declaratório, entraram no mérito, porque, no atual sistema, sempre há prevalência do princípio de economia processual; e, ainda quando o processo seja nulo, se o juiz entender que, apesar da nulidade, a parte por êle prejudicada teria ganho de causa, afasta-se do rigorismo formal e entra no mérito, para decidir favoràvelmente àquêle a quem a nulidade prejudicaria.

Por conseguinte, embora o Tribunal entendesse que a ação declaratória era imprópria, entrou no mérito desprezando a preliminar; não haveria assim necessidade da parte vencida recorrer também contra essa preliminar, se, invertendo a ordem do debate, essa Côrte fôsse favorável no mérito aos recorrentes, aí é que se teria de cogitar, *a posteriori*, da idoneidade do meio processual empregado.

A causa é muito interessante, principalmente devido aos valiosos estudos de direito administrativo, que os autos contêm, especialmente em tôrno do conceito da função pública, versado com tanto brilhantismo pelos advogados de ambas as partes, especialmente pelo da recorrente e enriquecida ainda mais aquela com dezenas de pareceres dos nossos mais notáveis juristas desta Capital e de São Paulo. Isso me forçou a fazer demorado estudo da matéria e a escrever o longo voto, que peço a benevolência dos ilustres colegas para ouvir:

VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo: — Conheço do recurso, não só pela orientação que sempre adotei, como à vista do parecer da Procuradoria Geral da República.

É perfeitamente legítimo e, muitas vêzes, conveniente o uso da declaratória, embora o agente já disponha da condenatória, sem importar abuso do espírito de *finesse* o destaque das finalidades de ambas.

Já no empirismo da antiga legislação processual se encontravam casos de desdobramento da prestação jurisdicional, recorrendo-se, v.g., à anulação da hipoteca, antes do executivo hipotecário, à rescisória do contrato de locação, antes do despejo, ao sequestro antes da penhora, à ordinária antes da decendiária ou executiva, enfim, à inscrição da hipoteca judicial de sentença passada em julgado, ou sujeita a recurso extraordinário, antes de execução definitiva, desde logo cabível.

LEVÍ CARNEIRO reuniu num só capítulo de seu projeto de Código de Processo, como meios para a declaração de

direitos, a ação declaratória e o mandado de segurança, que também pressupõe concurso eletivo com as ações petitórias.

A cautela e a ponderação do bom pai de família sempre recomendaram os procedimentos moderados, em caso de dúvida, para evitar que uma decisão, porventura tomada contra a espectativa do autor, não depare com o dano irreparável ou de custosa reparação, a que, v.g., alude o Código de Processo, a respeito da anulação de execução provisória (art. 883, nº. III), em caso de recurso meramente devolutivo.

Por isso, a ação declaratória encontrou terreno preparado e vicejou no pretório brasileiro, a despeito de tímida reação, em alguns casos, como nas sentenças do saudoso BURLE DE FIGUEIREDO, ou nos votos do ilustre SARAIVA JÚNIOR, a que adiante se aludirá.

Em geral, os tribunais admitem e ampliam o emprêgo dêsse processo mais suave de litigar, tão da índole do nosso sentimentalismo, a fim de não impor ao interessado o duro emprêgo de meios desnecessários.

Nada mais consentâneo com a conduta jurídica de homem padrão que a reserva resultante do emprêgo de soluções menos drásticas, sem a menor ofensa a interêsses de ordem pública — o único argumento em contrário de solidez aparente é o do acréscimo de despesas; mas se a sentença, em tal hipótese, não tem execução e exige repetição de energias, contudo, fará coisa julgada e, assim, sòmente por capricho o vencido se furtará à execução, mantendo inútil rebeldia; também a sentença condenatória pode ser cumprida espontâneamente e as despesas de execução sòmente se justificam diante da insistência do vencido.

É certo que ainda na doutrina nacional e estrangeira se mantém algum dissídio, mas, a meu ver, no terreno puramente teórico.

Observa-se, por exemplo, que, na Alemanha, a possibilidade de abertura da condenatória exclui a declaratória, mas semelhante interpretação do § 256 do Z.P.O. encontra uma série de exceções levantadas especialmente, quando não há cálculos certos, mas dependência de estimação de danos, ou quando o processo se dirige contra o Estado, ante a probabilidade de se submeter êste ao julgado, sem ameaça de execução (GOLDSMITH — *Derecho processual civil* — 1936, págs. 108, § 14 e notas 28 e 29).

Nos países anglo-americanos, onde a moderna declaratória nasceu e se expandiu, não há, em geral, reservas, quanto ao seu emprêgo, como se vê da memória apresentada por BORCHARD, Professor de Yale, ao 1.º Congresso de Direito Comparado na Haya (*Anais*, tomo II, 4.ª parte, pág. 535); mais tarde, êsse animador da lei uniforme norte-americana sôbre o assunto proclamou suas virtudes — *more civilized method of submetting disputes to judicial determination* — em segunda edição de seu livro clássico e no artigo da "Brocklin Law Review", trasladado à pág. 39 de *Current Legal Thought* — 1939, censurando reservas encontradas em Pensilvânia e Michigan.

Naquele Congresso, fôra relator da tese o insigne CHIOVENDA (*Anais* cit., vol. II, 2.ª parte, págs. 598), que aliás, reproduziu seu relatório e a conclusão, unânimemente aprovada, na *Rivista di Diritto Processuale* (volume 1933, 1.ª parte, pág. 3), mostrando como, ao invés de carrear graves e prejudiciais sanções, a ação deve ter mero caráter provocatório, *re adhuc integra*, sem multiplicação de lides.

O mestre, já nos *Princípios* (pág. 175), já nas *Instituições* (§ 66, vol. I, pág. 210, da edição italiana, e 328 da trad. portuguêsa), mostrava como o interessado pode querer apenas a primeira função da sentença, ainda que depois de já violado seu direito.

PIERRE LEPAULLE, na *Revue trimestrielle de droit civile* (1934, págs. 773), acentua que *"le prejudice peut n'être qu'eventuel"* e na obra clássica de MIGUEL MAYNARD não se encontra outra orientação, afora a diretriz germânica, sujeita, aliás, a colapsos, como o julgado de 1880 (*Les jugements declaratoires* — 1912, págs. 98) e a opinião de HELLWIG, trazida a colapso por SABOIA DE MEDEIROS (Apelação n.º 3.094, 1932) e reproduzida em acórdão relatado por FREDERICO SUSSEKIND.

No Brasil, é certo, a controvérsia se tornou renhida, embora sem maior profundeza, a despeito da valia pessoal dos propugnadores da incompatibilidade das duas fórmulas.

Cita-se, por exemplo, o egrégio COSTA MANSO, que, no ante-projeto Paulista (art. 1|156 — *Trabalhos*, vol. 4, pág. 381), excluiria o uso da declaratória, quando já aparelhada a condenatória, mas a verdade é que entre os exemplos típicos por êle formulados se encontra o de abertura de discussão sôbre legitimidade de impôsto já cobrável por ação executiva, aberta, embora, esta a ampla defesa, dadas as vantagens da declaratória no evitar que se fizessem e desmanchassem pagamentos, com juros, etc.; também se alude ao relatório CARLOS DE CAMPOS (*Rev. Forense*, vol. 52, pág. 403), sôbre a lei mineira, aliás, silenciosa a respeito.

Certo é que aquêle grande jurista ainda há pouco patrocinou ruidosa causa, iniciada em São Paulo, onde se pedia declaração sôbre a moeda de pagamentos já efetuados, de acôrdo com parecer de PEDRO MARTINS (*Revista Forense*, vol. 84, pág. 67); do resultado dêsse pleito, redundaria, de certo, motivo para a repetição do pago, que poderia, contudo, ter sido logo objeto de ação condenatória.

Não posso, por isso, aceitar a provecta opinião de LUÍS MACHADO GUIMARÃES, nascida, aliás, a propósito de caso típico, a meu ver, de declaratória: o de um pai que queria apenas declarar o débito do filho, acusado de rasgar o documento comprobatório, em mão do procurador, não pretendendo, porém, cobrá-lo no momento (apelação n.º 3.094 no Distrito Federal — 1932).

Por isso, ao tempo do Congresso de Direito Judiciário, manifestou-se MACHADO GUIMARÃES (*Arq. Jud.*, vol. 40 — Supl., pág. 42, e *Anais do Congresso*, 1940 — 2.º vol., pág. 314 — 7 e anexo I), em apoio à proposta de GUILHERME ESTELITA, (projeto art. 8.º) que sôbre o assunto já escrevera elogiada monografia (*Da ação declaratória no direito brasileiro* — 1933), mas admitira, em sentença,

a simples provocação sôbre a espécie de moeda, em que seria paga dívida já vencida (*Arquivo Judiciário*, vol. 21, pág. 80).

Em favor da *madureza* da ação, ainda volveu MACHADO GUIMARÃES, outras vêzes, à liça, quer em comentário ao art. 2.º do Código de Processo (*Rev. Forense*, vol. 81, pág. n.º 38), quer (*Rev. Forense*, vol. 82, pág. 811) a propósito da tese de TORQUATO CASTRO (*Ação declaratória*, Recife, 1940), favorável à livre escolha do caminho pelo interessado (§ 45, pág. 123).

Acompanharam MACHADO GUIMARÃES, nesse terreno, PEREIRA BRAGA, que também invoca COSTA MANSO (*Exegese do Código de Processo Civil* — II, págs. 89 e 147), LOPES DA COSTA, buscando analogia com o direito alemão (*Direito processual civil*, pág. 19), HEROTIDES LIMA (*Código de Processo Civil Brasileiro*, I, pág. 39), e CARVALHO SANTOS, embora êste pouco nítido a respeito (*Código de Processo Civil interpretado*, vol. 1, pág. 52) e estendendo a proteção a direitos eventuais ou a têrmo, se houver interêsse atual (pág. 45).

De acôrdo com TORQUATO CASTRO ficou, porém, JORGE AMERICANO, a despeito das culpas que em geral lhe imputam, fazendo abortar a proposta de COSTA MANSO, em 1924, aliás, por um escrúpulo de ordem constitucional; em verdade, o reitor da Universidade de São Paulo hoje sustenta o cabimento irrestrito dêsse meio tão dútil, até porque "quem pode o mais, pode o menos" (*Comentário ao Código do Processo*, vol. 1, pág. 623); em verdade, se o réu assenta sua negativa apenas na incerteza da situação, e não na intenção de descumprí-la, quando acertada, não há razão para excluir o meio esclarecedor, ainda que possa vir a falhar a espectativa de satisfação.

PAULO BARBOSA DE CAMPOS entende, mesmo, que êsse meio permite substituir o conselheiro particular, sempre falível, pelo Tribunal (*Revista Forense*, vol. 82, página 264), evitando que se azedem os litígios, como já observava JORGE DA VEIGA, na conferência do Instituto dos Advogados, que despertou, confessadamente, a iniciativa de COSTA MANSO em São Paulo (*Rev. dos Tribunais*, volume 49, pág. 259). Só não se deve tolerar o abuso que transforme o judiciário em academia para a resolução de teses abstratas.

PEDRO BATISTA MARTINS, não só em parecer (*Rev. Forense*, vol. 84, pág. n.º 67), como no comentário ao Código, de sua autoria, sustentou o emprêgo indiferente dos meios judiciais, ao sabor das conveniências, ainda com caráter meramente preventivo, para eliminar a *res dubia*, recordando a hipótese de tributo, aventada por COSTA MANSO, e o caso da anulatória de assembléia de sociedade anônima, cuja gravidade entibiaria o litigante mais audacioso no tomar uma iniciativa, que pudesse ser tida por abusiva e até acarretar uma indenização (*Comentários ao Código de Processo*, vol. 1, pág. 34, e 3, pág. 363); assim, aliás, aconteceu no caso de arresto inútil (*Revista Forense*, vol. 92, pág. 450). SEABRA FAGUNDES também encomiou o papel reservado à ação declaratória (*Revista Forense*, vol. 96, pág. 40) no direito administrativo, como já opinara GUILHERME ESTELITA, respondendo à indagação de TEMÍSTOCLES CAVALCANTI (*Arquivo Judiciário*, vol. 40, Suplemento, pág. 40), e sustenta BORCHARD (Revista citada, pág. 67).

Assim, também, já foi decidido em caso de Jóquei Clube, a despeito da oposição do Procurador Geral da República (*Direito*, vol. 14, pág. 252) e, em outra hipótese, até sem dependência do depósito eu a admitia (Agravo n.º 11.886, em 23 de outubro de 1944), embora vencido.

Mas, onde o assunto está melhor estudado é na tese de A. BUZAID — *A ação declaratória no direito brasileiro*, 1943 — apreciando o fundamento e os objetivos das ações concorrentes, desde o precedente de RUI BARBOSA, no caso do Acre Setentrional, até os julgados conhecidos de nossos tribunais, rescenseados para melhor confirmação da tese de livre opção (§ 120, pág. 153).

Não destoa dessa orientação o ilustre anotador LIEBMAN da obra de CHIOVENDA, ora em colaboração científica conosco na gloriosa Faculdade de São Paulo, conforme a nota 8 ao § 66, da tradução das *Instituições* do grande mêstre italiano.

Como já observamos, escassos foram, no pretório, as espécies de repulsa à declaratória, por inoportuna (*Revista de Direito*, vol. 103, pág. 501, e *Revista Jurisprudência Brasileira*, vol. 13, pág. 227), quando freqüentes as hipóteses de seu recebimento irrestrito, conforme já acentuara ESTELITA em sua tese; — ainda, a sentença por êle mesmo já prolatada (*Arquivo Judiciário*, vol. 21, pág. 80), como a de NELSON HUNGRIA (*Arquivo Judiciário*, vol. 16, pág. 76) e os acórdãos do Distrito Federal (*Revista Forense*, vol. 67, pág. 721, e *Revista do Direito*, vol. 98, pág. 71), do Rio Grande do Sul (*Justiça*, vol. 25, pág. 411) e de São Paulo (*Revista dos Tribunais*, vol. 1.137, pág. 653), embora às vêzes surja, de novo um dissídio (v.g. *Revista dos Tribunais*, vol. 152, pág. 104, *Diário da Justiça* — 1944, pág. 3.730).

Se há dúvida, por exemplo, sôbre a firma do devedor e o credor hesita em consciência, por que iniciar a cobrança sob a violência da penhora, quando se pode prèviamente deslindar êsse ponto essencial?

Seria mais prudente usar de ação ordinária, como dantes se alcançava com a fase liminar da decendiária, ou, ainda, de mera declaratória.

A tôdas as razões, que aqui e alhures têm desaconselhado o afastamento da declaratória, quando o interessado já dispõe da condenatória, poderia acrescentar um último argumento no sentido de anular a objeção do acréscimo de ônus.

É que nosso Código de 1940, a despeito de valiosos e louváveis esforços em prol da economia processual, adotou preceito nada elogiável, mas denunciador da irrelevância da duplicação de lides — o do art. 157, que permite ao autor separar pedidos, ainda que conexos, desdobrando as ações; se assim acontece com duas ou mais ações condenatórias, a despeito do gravame que traz ao réu, por que não admitir o prévio uso da declaratória, que na grande, na imensa, maioria de casos dispensará qualquer outro procedimento?

Tão pouco o mandado de segurança evitaria novo processo para a reparação dos danos acaso decorrentes da ofensa a direito certo e incontestável por aquêle já amparado.

Apurada, assim, a idoneidade do meio, usado, aliás, na esfera do direito administrativo até na Alemanha, como já vimos, e afastada a segunda objeção por confundida com o mérito, isto é, saber se há interêsse no seu uso e não mera consulta teórica, incompatível com a função judicante, mais lógico seria passar agora ao exame da legitimidade do interêsse dos autores, mas a natureza da demanda aconselha a debater preliminarmente a existência do direito, em tese, para apurar, em seguida, seu exercício *in concreto*.

Preliminarmente, convém assentar ,quão infrutífero seria entrar, a fundo, no campo doutrinário, eis que para compensar o labor da penetração no labirinto das opiniões isoladas, ou obedientes a sistemas, com caráter *più dottrinale che pratico* (CINO VITTA — "Digesto italiano", vol. VI, pág. 796), problema elegante da *"efficienza pratica piuttosto scarsa* — (PETROZIELLO — *in Tratto di Dir. Amms. de Orlando* — vol. 2, p. 3, pág. CXII). nem sequer encontraríamos o prazer da novidade, pois, no Brasil, o debate sôbre a natureza do emprêgo público tem sido levado ao máximo analitismo, especialmente a propósito de duas questões surgidas, em 1924 e 1926, à conta de modificações feitas na organização judiciária do Distrito Federal.

Os trabalhos de MELO ROCHA, JOSÉ MIRANDA VALVERDE, ÁLVARO PEREIRA E PIRES E ALBUQUERQUE estancaram tôdas as fontes de pesquisas e artifícios de dialética, podendo, fora dos preciosos memoriais, então publicados, encontrar-se, por exemplo, o primeiro, na *Revista de Direito*, vol. 86, págs. 267 e 480; ainda os valiosos arrazoados de LEVÍ CARNEIRO, OSCAR SARAIVA e OSCAR SANTANA, respectivamente em casos da Prefeitura de Niterói, e dos médicos da União e da Municipalidade do Rio de Janeiro, e incluindo pareceres de RUI, CLÓVIS, ESPÍNOLA, LACERDA DE ALMEIDA, ABELARDO LÔBO e SÁ VIANA, destacaram os contornos do problema do emprêgo público no Brasil, afora monografia de CARPENTER (*Revista de Direito*, vol. 22, pág. 249), JOSÉ HIGINO (*Revista Forense*, vol. 2, pág. 15), NELSON BATISTA (*Revista Forense*, vol. 25, pág. 5) e PEDRO VERGARA, êste na assembléia constituinte (pág. 1.703) e os completos capítulos dos nossos modernos e conspícuos autores de direito administrativo.

Na presente demanda, também os arrazoados e os pareceres versaram com erudição e excepcional brilho o mesmo problema básico, mas todos, confessadamente ou não, chegaram à conclusão de que pouco proveitoso, senão indiferente, para o desfecho da lide, seria o debate a tal respeito; a menos que se recusasse todo e qualquer direito aos funcionários, seria, em rigor, secundário colocá-los em face das teorias privatistas ou publicistas, institucionais, contratuais ou unilaterais, eis que a um meio têrmo razoável e conciliador dos interêsses em jôgo, já chegaram, em regra, autores e teorias, as mais opostas, dando-se *rendez-vous* para a convergência de pontos de vista do Estado e de seus servidores, de modo a excluir o puro regalismo (RUI BARBOSA — *Constituição federal*, vol. 3, pág. 226).

Razões de ordem pública poderiam, assim, justificar modificações leves ou profundas na organização dos serviços estatais, afetando, com ou sem compreensão, interêsses individuais, e ofendendo até, por menção expressa, direitos adquiridos, respeitados sempre os limites constitucionais, porventura estabelecidos.

Na balança de interêsses, a tendência é, sem dúvida, para favorecer a liberdade de ação do Estado, de mãos livres para inovar sempre que não encontrar direitos já assegurados ou óbices constitucionais: o funcionário, por sua vez, só poderá reclamar o que lhe tiver sido concedido no estatuto, fornecido unilateralmente pelo empregador, mas dentro dêle adquirirá verdadeiros direitos subjetivos aptos a um valimento em juízo.

Admite-se ainda que a êsse terreno estatutário não alcançasse sequer o texto do art. 123 da Constituição Federal, que ressalva outras garantias que não as explícitas no preceito imediatamente anterior.

Êsses os postulados de já muito assentados e a que sempre me curvei, dando-lhes o máximo de rendimento, em várias oportunidades surgidas e procurando afastar preocupações privatistas: assim, os direitos têm que provir todos da lei (meu voto *in* apelação 8.430 — *Direito*, vol. 29, pág. 244).

Aceitando, portanto, ainda uma vez, semelhante argumentação, forro-me ao esfôrço de documentar objeções e reservas dos adversários, que ainda não se renderam ou exageram unilateralmente a face favorável ao empregado como GIOVANNI PACINOTTI, em seu *l'impiego nelle pubbliche amministrazione* — tomo — 1907; todavia, impõe-se, ao menos, ressalva, não incompatível com a extensão há pouco repelida: é que as garantias funcionais podem não decorrer de têrmos peremptórios ou minudentes, bastando que resultem do próprio sistema estatutário, inscrito na Constituição ou em leis ordinárias.

Eis aí insinuada a questão básica, que se agita com tanto brilho e imensa cultura nesta demanda.

Existe um direito de promoção para o funcionário, acima de preceitos positivos de leis ou regulamentos, que lhe fixem os contornos, que o declarem e regulem?

Na falta de regras, que fixem um têrmo para que as promoções se realizem, podem elas ser diferidas indefinidamente, demorando, assim, mais de seis anos, como acontece no presente caso?

Não basta, ao revés, a pressuposição derivada da indicação de datas para a promoção ou para a organização de listas, v.g., anualmente, além da alusão a suplementos para o caso de se esgotarem elas prematuramente?

Para mim, dês que a Constituição Federal se refere a *carreira* e faz a distinção entre cargos de carreira e cargos isolados, deesnvolvida em inúmeras leis ordinárias, existe, em tese e em contrário ao que ocorre, v.g. na Itália e em outros países, um direito de acesso, que aliás todos consideram conveniente, senão necessário ao próprio inte-

rêsse estatal pelo estímulo que traz aos funcionários — CINO VITTA o tem, até, por uma das características do emprêgo público (V. *Digesto Italiano*, vol. VI, pág. 792).

Os recorrentes se apóiam, ainda, em opinião do Ministro CASTRO NUNES que, embora relativa ao Poder Judiciário, tolera generalização, no exaltar o interêsse da carreira para todo o servidor, como para todo homem que precisa da esperança de progresso para ser feliz, ou, ao menos, tentar a felicidade, ainda que à custa de ilusões.

Podem, assim, as leis ordinárias desenvolver ou restringir êsse direito fundamental na sua regulamentação, mas nunca negá-lo em definitivo, lançando positiva norma jurígena na categoria dos preceitos literários, lemas ingênuos ou aforismas de intuito ilusionista, sem reflexo jurídico, como adverte em sua prévia classificação PONTES DE MIRANDA (*Constituição*, 1937, vol. I, pág. 85), que, considerando o emprêgo público figura bilateral, embora institucional, não deixa de reconhecer direitos subjetivos de ordem pública a favor de funcionários (*Comentários à Constituição* — 1934, vol. 2, pág. 450).

Podem os funcionários não ter maiores garantias, inclusive quanto à própria estabilidade, mas não se lhes pode retirar de todo o acesso qualquer que seja a conceituação que se prefira, como direito subjetivo, situação jurídica ou direito eventual, sob proteção *sui generis* (RUBENS GALENO GOMEZ — *Ensaio de una Teoria de los derechos eventuales* — Santiago — 1941, págs. 185-6). PETROZIELLO que se refere a *pretese giuridiche* transformáveis (*volta in veri e proprio diritti*), acentua não ser verdadeiro que nenhuma conta se faça de interêsses dos empregados, tuteláveis "per puro acidente, per mera casualitá, si trove a coincider con quello generale (*op. cit.*, página CXIII)".

É certo que, ao elaborar-se a Constituição de 1934, foram rejeitadas propostas de inclusão, no elenco do futuro estatuto, do direito de promoção dentro em sessenta dias, em razão dos princípios de merecimento e antiguidade, vencido o membro da sub-comissão encarregada do assunto, e então deputado *Valdemar Falcão*.

Seria realmente exagerado chegar a êsses detalhes, quando, em relação aos próprios juízes, nem se precisaram os prazos para o acesso, nem a proporção de critérios (art. 104, *b*), deixada às ordinárias de cada Estado, sem prejuízo, porém, de garantia eficaz, como transparece, ainda, da lei n.º 3.070.

A carreira como situação objetiva resulta, portanto, de regras constitucionais, repetidas em 1937, tanto para juízes, como para funcionários.

Reconheceu-o o legislador ordinário em todos os projetos de estatuto e, em várias oportunidades (*Diário Oficial* de 17 de dezembro de 1938, *Diário do Congresso*, 1929, pág. 6.453, projetos Henrique Dodsworth, de 1934, e Morais Paiva, de 1937, e parecer de Muniz Sodré, de 1913), ainda em 1936, o Poder Legislativo, votando a Lei n.º 284, chamada do reajustamento, regulou o direito de promoção para os cargos de carreira, no art. 1.º, destacado na exposição, precedeu o projeto de estatuto (*Diário Oficial* de 17 de dezembro de 1938 — pág. 25.567):

"A presente lei adota o princípio geral da formação de carreiras para os funcionários civis federais".

Justificando a adoção do estatuto federal, após rememorar o histórico do problema, entre nós, e o fracasso de inúmeras tentativas anteriores, LUÍS SIMÕES LOPES acentuou dito aspecto:

> "A negação da tese contratual não importa em negar-se aos funcionários direitos e prerrogativas...
>
> "A Constituição de 1934, cometendo ao legislativo ordinário a expedição do estatuto, fixou desde logo as garantias essenciais da função pública, não mais sujeita aos caprichos da legislação comum, ao menos em sua estrutura fundamental. O estatuto manteve o método de apuração do mérito por meio de uma fórmula matemática, a fim de cercar de maiores garantias e *direito à promoção* (*Rev. Forense*, vol. 78, págs. 10, 13 e 15)".

Antes mesmo da adoção do estatuto federal, já haviam sido baixados os regulamentos de promoções para desenvolvimento de preceitos da Constituição e da lei ordinária, desde os de ns. 2.290 e 3.409, de 1938, até o de número 3.569, de 1941, que transferiu das Comissões de Eficiência para os Serviços de Pessoal a formação das listas; a lei de proteção à família chegou a intervir no assunto, em favor das proles numerosas, assunto afinal regulado no Decreto-lei n.º 5.976, de 1943.

Ainda a Lei n.º 1.202, de 1939, sôbre as relações entre Estados e Municípios e a União, no regime provisório de incompleta aplicação da Carta de 1937, já estabelecia, no art. 48, que os funcionários locais teriam os mesmos deveres e gozariam das mesmas garantias que os federais.

O estatuto, aprovado pelo Decreto n.º 1.713, de 1939, aplicável, no que coubesse, a funcionários locais, se referiu, inequìvocamente, à promoção no art. 55, em têrmos incisivos, e fixou com extraordinária minúcia o dia da abertura de vagas — arts. 93 e 94, inclusive as decorrentes de um só evento.

Ainda, a Lei n.º 3.070, que determinou a elaboração de estatutos locais, acentuou no art. 6.º que seria adotado o princípio geral da formação de carreiras, salvo impossibilidade, e, nos arts. 19 e 20, que a lei regularia as condições de promoção e a apuração de merecimento de modo objetivo, e a de n.º 5.527 foi ao cúmulo de igualar as retribuições, proibindo fôssem ultrapassadas as tabelas federais para cargos locais idênticos.

Pessoalmente, venho me insurgindo, quer em matéria de serviços públicos (v.g., Rec. extr. n.º 8.614 *in Diário Justiça*, 1944 — págs. 5.802 e 6.412, em 14 de dezembro de 1944, e agravo n.º 10.923, *in Diário Justiça*, 34, págs. 33), quer no terreno fiscal (v.g. Rec. extr. n.º 6.221 em embargos e Agravo n.º 10.908 *in Diário Justiça*, 1943, pág. 118, e em 1944, pág. 1.311), contra a indébita intervenção da União na esfera local, ainda que neste período transitório, diante afinal do regime federativo mantido de todo modo na carta de 1937.

Foi, portanto, com grande satisfação, que encontrei, no mesmo sentido, o parecer autorizado e incisivo de FRANCISCO CAMPOS, que a recorrida trouxe a fls. 1.032 v., nestes autos.

Mas, não menos certo é que a maioria de votos, nesta casa, tem sancionado semelhante extensão, admitindo v.g., que não apenas os preceitos constitucionais alcançam a todos os funcionários locais, mas também, e igualmente, os constantes de leis ordinárias federais, especialmente quando, com tanto cuidado, resguardam o acesso, ligado a raízes constitucionais.

Assim, o recurso, como bem notou o parecer da Procuradoria Geral da República, encontraria cabimento diante da invocada inaplicação do art. 55 do estatuto federal, que postula :

> "As promoções serão processadas e realizadas em épocas fixadas em regulamento" ;

para mim, é certo, não seria suficiente, mas bastante a ofensa à própria Constituição, referida, aliás, na petição de fls. 868, diante da recusa genérica e total ao direito de promoção, postulada pela recorrida, ou de sua degradação ao arbítrio da esfera regulamentar.

Observemos, de passagem, que a alteração de fundamento jurídico, irrogada aos recorrentes, não teria maior consistência, eis que a lei sempre teve de ser aplicada pelo juiz, embora sem provocação das partes, desde o nascedouro da vida jurídica — *la Cour connsit son droit* — se os fatos não são alterados, intactos permanecem as condições objetivas da demanda.

Não seria, portanto, razoável negar-se, em princípio, o direito de promoção, aberto à evidência, desde a Constituição, aos funcionários civis, como aos juízes e aos militares e, na espécie, reiterado nos Atos municipais números 1.146 de 1936 e 1.349 de 1939.

Assim também o reconhecem TITO PRATES (*Direito administrativo* — 1939, págs. 294) e GUIMARÃES MENEGALE (*Direito Adm.*, vol. 1, pág. 203) ; os que o negam, aqui ou no estrangeiro, admitem, já vimos, exceções expressas na lei positiva, o que exclui uma incompatibilidade substancial, v.g., BERTHELEMY — *Droit adm.*, pág. 77, e WALINE, *Droit adm.*, pág. 356.

Ao contrário, CINO VITTA destrói tôda sua famosa teoria com a resposta dada à própria pergunta que formulara :

> "E'stato spesse volte discusso se esista un diritto alla promozione nel senso che l'amministrazione sia obligata a provvedervi quando un posto superiore resta scoperto e l'impiegato abbia i requisiti acertati por coprirlo e la risposta deva essere negativa in via generale, ma per certe categorie d'impiegati versamente : *nel silenzio della legge si presume la regola che non vi visia diritto al avanzamento* (*Nuovo Digesto*, vol. cit., pág. 801)".

Exatamente o contrário do que ocorre no Brasil, como se viu e se verá adiante, a propósito do caso dos militares a ser melhor examinado diante de outros aspectos.

Vejamos, pois, as objeções levantadas contra a afirmativa exposta, algumas das quais provariam até de mais : assim, a falta de prazo legal para o preenchimento de vagas libertaria a administração, e o esgotamento do têrmo, quando porventura fixado e desatendido, não ensejaria, de qualquer modo, a intervenção do Judiciário, salvo usurpando funções executivas.

O grande JÈZE, acentuando que o poder de promoção é, em princípio, discricionário, isto é, exercitado pelo chefe, salvo desvio de poder — *comme il veut et quand il veut* — observa :

> "Ce cas est de plus en plus rare en France. Le pouvoir peut être conditioné par une presentation ou par un concours" (*L'avancement, in* "Rev. de droit public" — 1928, tomo 45, páginas 500 e segs.).

Em outros têrmos o arbítrio da administração excluiria o compulsório da promoção e a indeterminação dos favorecidos impediria que o mero interêsse se concretizasse em direito ; por último, sòmente no regime de contencioso administrativo se admitiria a pesquisa do abuso de poder na esfera do simples interêsse, distante do terreno legal.

Passemos à discussão dêsses motivos, que resumem a extensão do debate, na síntese feita pelo grande BIELSA, em sua nota de autorizado apoio à recorrida (*Anuário del Instituto de Derecho Público da Universidad del Litoral*, Rosário, 1944, pág. 479).

A indeterminação de prazos não seria irremediável, como não é na órbita civil, em que a lei presume, ou os juízes fixam, a data de cumprimento de obrigação incertas no tempo (Código Civil, arts. 127 e 952).

Tão pouco existe, no caso dos juízes, ou no dos militares, prazo obrigatório para o preenchimento de vagas, fixado diretamente em lei, mas, às vêzes, preceitos simplesmente indicativos de época de promoção ; todavia, ninguém ousaria lhes recusar direito a essa promoção, cruzando o Judiciário os braços, diante da rebeldia do Executivo em efetivar o acesso por meses ou anos a fio.

Estudando-se, por exemplo, o estatuto dos militares, vê-se que acesso não foi sequer incluído na parte relativa a seus direitos e vantagens (capítulo III — art. 67), mas em outro título (VI), sôbre a *carreira militar*.

O estatuto militar (Decretos-leis ns. 3.084 e 3.864, de 1941) e, principalmente, a lei de promoções do Exército, n.º 1.928 de 1939, regulam o acesso de modo indireto, fixando apenas os processos preliminares de escolha, a formação de listas e quadros de acesso e indicando as datas de promoção ; ditas regras sequer se aplicam integralmente à Marinha ou à Aeronáutica, onde os regulamentos não consignam datas certas para as promoções, sem que isso coloque seus oficiais em posição inferior à dos colegas do Exército, eis que, desde 1873, a Lei n.º 2.296 se referia à anualidade das promoções na Armada, como fato suficiente para assegurá-las.

É certo que o art. 128 daquele estatuto assegura o direito de promoção por *antiguidade* desde o dia da vaga,

mas além de não envolver a regra diretamente um prazo para execução, como pretende a recorrida, nada significaria, pois, o regulamento civil n.º 2.290, desde 1938, fôra, além, mandando contar a antiguidade na nova classe a partir da vaga, preenchível por *antiguidade* ou *merecimento*, até sua modificação pelo art. 119 do estatuto, que adotou outras regras.

Ambos os regulamentos, civil e militar, asseguram, ainda, reaparecimento ao funcionário nomeado (TEMÍSTOCLES CAVALCANTI — *Direito Administrativo*, vol. II, pág. 238); e ultrapassada a época normal da promoção, por qualquer critério haveria que satisfazer a diferença de estipêndio, pelo tempo da mora.

O mesmo sistema prevalece, assim, exatamente para os funcionários civis, onde, por igual, os regulamentos desceram a minúcia no preparo de quadros e na época de promoções, por quadrimestre embora sem declaração precisa sôbre o prazo de execução salvo a contagem de antiguidade em reaparecimento (Decreto n.º 2.290, de 1938).

Tal corolário se há de ter, porém, por implícito e a solução, que se tomar em um setor, ampliado aos demais, nada autorizando, em princípio, uma solução diversa para civis e militares, ao menos no Brasil, e provàvelmente no estrangeiro, onde a querela não assentar em minúcias de direito positivo.

Mas, se o govêrno deixar passar as épocas regulares, sem preencher vagas, ou abster-se de designar os membros das Comissões de Promoções, e direito dos militares, e dos juízes, como os dos burocratas, ficará, acaso, desamparado, sem mercê?

Ninguém o diria, a menos que se considerassem todos êsses preceitos como *leges imporfectas*, simples recomendações ou conselhos, o que seria incompatível com o regime de repartição de poderes.

Negue-se o direito, considerando-o condicionado, degrade-se seu conceito a situação genérica, espectativa ou simples interêsse, mas não se admita que a simples fixação de um prazo rígido na lei fizesse o milagre de afastar tôdas as dificuldades alinhadas de ordem substancial, como a imprecisão, a escolha e o arbítrio intransferível ao Judiciário.

Isso seria pagar-se com a simples letra, insuflar alento à *flatus vocis* ou espiritualizar a matéria, pois a regra que declarasse obrigatória a promoção em dia certo, não se distanciaria, em essência, das que, com maior ou menos amplitude, aludem às promoções periódicas e ao processo de realizá-las.

De que maneira diversa se sancionaria a infração daquele preceito que mandasse, por exemplo, fazer as promoções até por merecimento dentro de 60 dias do implemento de vaga. Como resolveriam os autores nacionais e italianos as dificuldades dos juízes para reparar a ofensa, a menos que concluissem em ambos os casos pela sua importância?

Então, o Decreto, minuciosíssimo, de promoções estaduais, em São Paulo, n.º 13.561, de 1943, a despeito das regras tomadas, aliás, dos modelos federais, também de nada valeria se o Govêrno não o quizesse cumprir como, pois, chamar a isso lei?

Na própria Itália, não existiria convincente justificativa para admitir, p. ex. que haja direito adquirido à promoção de militares e impere a irretroatividades de normas, nesse terreno, segundo sustenta o próprio CINO VITTA (op. cit., vol., págs. 509).

Será, como se declara, por que lá existe um texto de lei a respeito? Mas aqui existem êles. E para militares e civis, em planos semelhantes, não sendo excepcional

> "Qu'il existe pour certains fonctionnaires un statut legal (BONNARD — *Precis elementaire de dir. adm.*, 1926, pág. 79)".

A indicação de um prazo rígido, ou de declaração do automatismo das promoções não alteraria, assim, de uma linha a posição do problema, eis que o desrespeito, a semelhantes normas ofereceria sanção diversa da dos preceitos indireta, e mais razoàvelmente, outorgam sadia discreção ao Govêrno sem lhe afligir com preceitos escusados, diante de uma aplicação, corrente e normal de textos mais dúteis quanto ao prazo; se atrasaram por dificuldades técnicas, mas, realizadas recentemente, asseguraram a percepção de vantagens pretéritas, ainda nos casos de merecimento.

Na espécie, em debate, o fenômeno seria rigorosamente o mesmo que se processasse com a União: havia um diploma legal, regulador do processo de promoções, pressupondo claramente sua execução anual, embora sem determinação precisa de época, e seu cumprimento foi obstado *ab initio* pela não designação ou reunião do Comité de Promoções, ou Comissão Municipal de Serviço Público.

Não importa, ainda, o exemplo norte-americano, se se acentua que lá não há carreira nem acesso, em princípio, tanto que uma promoção equivale a nova nomeação; aliás, como na Inglaterra, os próprios juízes nunca podem pretender mudança de pôsto.

Tenho sempre o cuidado de não ver com olhos de civilista as relações jurídicas de direito público (Rec. extr. 5.890, 23 outubro 1944, Apelações ns 8.083 e 7.131 e Rec. extr. n.º 5.243, a propósito de concessionários da Recorrida *in Diário Justiça*, 1944, pág. 5.360); mas, perfeitamente adequada é a extensão de um princípio de direito genérico, em suas fontes profundas, embora reproduzido no Código Civil, sob feição contratual:

> "reputa-se verificada, quanto aos efeitos jurídicos, a condição cujo implemento fôr maliciosamente obstado pela parte a quem desfavorecer. Considera-se, ao contrário, não verificada a condição maliciosamente levada a efeito por aquêle a quem aproveita o implemento (art. 120)".

Apliquei-o em certo caso de oficial de marinha, atrasado na escala, por que fôra impedido ilegalmente de prestar exame, feito, porém, no ano seguinte; argumentava-se que constituiria simples hipótese sua aprovação anterior, que o Judiciário, assim, não poderia presumir (Apelação n.º 8.117, *in Diário Justiça*, 1944, pág. 3.210).

E não destoei da boa prática desta Côrte, porque, em sua Jurisprudência (vol. 25, pág. 905) se encontra o acórdão de 14 de janeiro de 1935, na liquidação de sentença n.º 77, sob a seguinte ementa:

> "A impossibilidade de prestar as provas para promoção ao pôsto superior se deve ter por justificada pela ilegalidade, judicialmente declarada, de afastamento do oficial por efeito da reforma compulsória do serviço da ativa, porque só nesta poderia prestar ditas provas".

Por sistema diverso, ficaria impune a imensa maioria de lesões a direitos individuais praticadas pelo Estado, assim quanto a conseqüências próximas como a remotas; ao revés, o Poder Judiciário há de levar ao máximo os corolários da reparação, só estancando diante da impossibilidade física.

Nos casos de promoção por antiguidade, o problema é fácil e pode ser apreciado com precisão de datas e quantias; em certo caso, alegou-se até que a interessada estaria colocada em número inferior ao das vagas mas bastou a consideração do aproveitamento de candidatos mais distantes para justificar também a sua Apelação n.º 8.161, *in Diário Justiça* — Supl., 1944, pág. 3.127).

Nos de merecimento, enseja-se, porém, maior arbítrio, apoiado na escolha, intransferível a terceira.

Mas, em caso nenhum, de antiguidade ou merecimento, o Judiciário se substituiria ao Executivo, limitando-se ao terreno da reparação econômica, ao menos no regime atual; assim, as conseqüências por êle extraídas não envolveriam usurpação de atribuições, graduando apenas a extensão dos prejuízos, conforme a certeza ou a indeterminação dos interêsses apurados.

Na própria França, às vêzes, a anulação, reforma ou substituição do ato administrativo, se prefere uma indenização, fixável por arbítrio, v.g., 30.000 francos (*Rev. de Droit public*, vol. 45, pág. 160); em verdade tôda liquidação assenta em certo grau de probabilidade e só não atinge aos chamados sonhos de ganhos (FISCHER — *Danos civiles*, págs. 57 e 59).

A incerteza do benefício, maior ou menor, na espécie, aliás desprezível, porquanto os candidatos superavam às vagas existentes, pode se refletir no âmbito da reparação econômica, mas nunca impedí-la de todo, a menos que se trate de situação puramente aleatória, como no caso da Apelação cível n.º 7.372 (*Diário Justiça*, 1943, pág. 1.251).

Por isso, nossa jurisprudência, em regra vacilante, a propósito de causas de funcionários públicos, é firme no sentido da proteção de direito daquele que alcançou o número um do quadro, ao tempo da abertura da vaga — *Diário da Justiça*, 1942, págs. 892 e 1944, pág. 5.061 e outras decisões, adiante indicadas.

PONTES DE MIRANDA sustenta, é certo, a possibilidade de alteração do regime de acesso, ainda nesse momento (*Comentário à Constituição de* 1937, pág. 187), mas é voz isolada, prevalecendo geralmente a solução apontada por TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, em contrário a fórmula estrangeiras (*Dir. Adm.*, 2, pág. 238) segundo acordam os recorrentes.

O caso tem próxima semelhança com o das concorrências públicas e concursos, sendo possível que não se possa precisar o prejudicado, o que melhor prova prestaria dês que o promitente as impeça, mas nem por isso se justificaria o desalento de uma evasiva do Judiciário, tornando letra morta a que o Código Civil estabeleceu nos artigos 1.512 a 1.516, na órbita privada, assim, várias vêzes assegurado (Revista dos Tribunais, vols. 61, págs. 328 e 78, pág. 551), conforme pareceres de CLÓVIS BEVILÁQUA e CARVALHO MOURÃO e arrazoado de SABOIA DE MEDEIROS (*Rev. Jurídica*, vol. 19, págs. 104 a 122), diante mesmo do óbice criado pela parte (*Revista Forense*, vol. 87, págs. 469); em direção análoga, DOLOR BARREIRA (*Revista de Direito*, vol. 120, págs. 133) e ESPÍNOLA (*Manuel Lacerda*, vol. 3, 1.ª parte, págs. 42, 91 e 96), êste dando certa proteção até a direitos futuros, como o chileno GOMEZ já referido.

Pode-se hesitar em atribuir a todos os concorrentes a mesma reparação o que, aliás, não me repugnaria, em caso de malícia e a título punitivo para o promitente faltoso, mas alguma coisa se haverá de estabelecer, ao menos a título de interêsse negativo ou *in rem verso*, segundo ensina o mesmo ilustre PONTES DE MIRANDA (*Manuel Lacerda*, vol. XVI, 2.º); assim, quando se deu a fusão de Faculdades de Direito, em 1920, achava-me, com outros colegas, inscrito em concurso, afinal desfeito pelo excesso de pessoal docente que dali resultou — conformamo-nos, todos, porém, em receber compensação oferecida pelas despesas ligadas ao preparo de concurso e à impressão da tese, o que, em princípio, autorizaria maiores exigências, se então as reclamássemos.

O mesmo acontece com o dano moral em face das dificuldades, de fixação da *pecunia doloris*, mas de qualquer modo não se deverá deixar impune o infrator — preferível será sempre uma estimação arbitrária eis que a indenização constitui o máximo comum divisor jurídico. Assim, também ocorre nas obrigações de fazer ,quando sua execução exigir violência à pessoa; o *nemo ad factum cogi potest* determina, por isso, a forma indireta de reparação aplicável ainda nas causas contra o Estado quando se considera impossível praticar o juiz diretamente o ato impugnado sem que a objeção do caráter exclusivamente político, tenha o menor cabimento diante da ofensa de um direito individual.

O professor ODILON C. ANDRADE (*Serviços Públicos* — São Paulo, 1937), estremado adversário do privatismo e dos direitos adquiridos *Revista Forense*, vol. 70, página 463), aliás não totalmente ausentes de trabalho de publicistas, bastando recordar DUGUIT que o combate com veemência (*Droit Constit.*, vol. 3, § 65), conclui admitindo, em certos casos, a indenização para que "não se perca a confiança no direito (pág. 148)".

ANTÃO DE MORAIS e SÍLVIO PORTUGAL, em convincentes pareceres, acentuam como a supressão de cargos, por efeito de reforma, teria de ressalvar interêsses, individuais (*Rev. Tribs.*, vol. 145, págs. 473-8); MENDONÇA AZE-

VEDO (*A Constituição interpretada pelo S. Tribunal*, número 1.736).

As lições definitivas de RUI BARBOSA e PEDRO LESSA têm ainda todo o cabimento, como declarou, com prestígio inacessível, o Ministro FRANCISCO CAMPOS, ao abrir o ano judiciário de 1941, nesta Suprema Côrte, que considerou de caráter político sempre mantido, em expressões como as seguintes:

> "Os vossos poderes não são apenas os da justiça comum ou ordinária. A Constituição vos outorgou poderes de Govêrno. As vossas mais altas instituições têm, portanto, raízes na política e nas atmosferas de política se encontram os princípios sôbre os quais trabalha vossa técnica. Decidindo a questão, decidis, embora reflexa, oblíqua ou indiretamente, sôbre a política legislativa do Govêrno. Sois o juiz dos limites do poder do Govêrno" (*Revista Forense*, vol. 86, pág. 694).

Na própria França a execução do "act de gouvernement" que corresponde aos nossos atos políticos sofrem temperamentos capazes de excluir as lesões a direitos individuais (VELTER — *Contrite Jurisdicial de la moralité administrative* — 1929, pág. 62).

Quanto às objeções em têrmo da feição inexpressiva de interêsses inobjetiváveis ou inconcretizáveis, pois haverá sempre probabilidades para um cálculo, que, no momento, não interessa determinar, podendo agravar-se ainda o tonus da indenização, em face da atitude assumida, posteriormente ao julgamento declaratório.

O jurista não se pode equiparar ao burro de Buridan que morreu de fome por não ter motivos para escolher um dos molhos de feno, nem ao avarento de Tomas Reid, que não dava esmolas para não preferir qualquer das moedas idênticas, contidas em seu saco.

Na espécie, não houve, sem dúvida, escolha ou preferência, mas recusa na prática de atos, que as pressupusessem, o que se torna mais grave do que a própria preterição.

A demonstração inequívoca da precariedade de argumento encontra-se na concessão feita pelos partidários da abstenção e da lavagem de mãos; o não provimento a ninguém prejudica ao contrário da escolha de quem não poderia ser contemplado, caracterizadora, esta sim, de uma lesão positiva.

Mas, onde a diferença essencial no terreno de prejuízo e da conseqüente reparação, máxime se se admitir que o juiz não pode refazer o ato, mas anulá-lo e quedar inerte, voltando à primeira forma, sem meios sequer para compelir a paralisação das vantagens fruídas pelo usurpador, se o Estado não as fizer estacar? Para mim, os atos, têm, aliás, a mesma gravidade, especialmente na órbita econômica.

Se há cinco concorrentes e nenhum é nomeado, a situação é idêntica à nomeação de um sexto, estranho, pois as probabilidades de interêsse ferido são as mesmas e, a incerteza da ofensa para cada um rigorosamente igual, não se concedendo ação para um efeito simplesmente moral, isto é, a volta ao *statu quo*, afastado o intruso, o que, isso sim, poderia envolver excesso de intervenção judicial.

O parecer de CARLOS MAXIMILIANO, às vêzes, apontado (*Diário Justiça*, 1944, pág. 2.957) só autorizaria a uma repristinação teórica anulando a promoção indébita, sem indicação de outra, e tornando vã a ação, apresentada, assim, com verdadeiro caráter popular (*Arquivo Judiciário*, vol. 321, pág. 79).

Na França, se existe a demonstração de certo interêsse, embora, de modo lato, para se evitar mera ação popular, mas se assegura reparação eficaz ao lesado (GASTON JÈZE — *Rev. de Droit Public*, 1928, vol. 45, págs. 133 a 193), assim como na Itália (VITTA — *Dir. Amm.*, vol. 1, págs 574 e 621), sem falar no caso do contencioso da declaração, admitido na França, como em Portugal em bem da pureza teórica da lei administrativa em têrmos análogos ao recurso de cassação na defesa da lei privada.

A alegação de que, em um caso a lesão seria definitiva e noutro provisória, não basta, porque não só outro ou o mesmo administrador poderia desfazer o ato ilegítimo, como de qualquer maneira, o prejuízo correspondente ao período de inércia, que se pode prolongar anormalmente como na espécie, apresenta, exigiria reparação adequada.

No caso, por exemplo, do Govêrno não aposentar o funcionário que atingiu a idade limite, retardando abusivamente a expedição do decreto, o funcionário a que tocasse, v.g., a promoção poderia pedir a diferença de vencimentos, sem que a invocação de conveniência ou discreção pudesse obstá-la.

É irrecusável a existência de dificuldades e de obstáculos lógicos e jurídicos para a perfeita solução de problemas assim criado pelo desrespeito à lei, mas não a ponto de se tornarem irremovíveis, a justificar atitude de desânimo e de tolerância pela lesão franca de direitos.

Não se adiantaria, naquela hipótese de escolha ilegítima de terceiro, um passo no sentido de caracterização de dano, a propósito de cada um dos interessados, que teriam de demonstrar sua possível entrada em lista e o exame de títulos, de modo que a lesão em essência seria a mesma que no caso de omissão; em ambos se ensejaria a desculpa de falta de adminínculos nada restando ao Judiciário senão reparar indiretamente a menos que, por irrisão, se pudesse êle conformar com *nominem ledit* por quem *jura suo utitur*.

Que no sentido de nosso direito não seria o de abdicação em casos tais, basta recordar a regra, ao contrário, inscrita na Lei n.º 191, de 1935, a propósito do mandado de segurança:

> "Quando o direito ameaçado ou violado seja "certo e incontestável, mas não se tenha individualizado o titular respectivo, cabendo, indeterminadamente, a uma ou determinadas pessoas, qualquer delas poderá impetrar mandado de segurança para que o mesmo seja garantido a algumas delas (Lei n.º 191, art. 6.º, § 1.º)."

A reprodução, em essência, dêsse texto, no Código de Processo Civil, art. 319), ainda que de modo mais sintético não lhe alterou o sentido impressionante de norma altamente moralizadora para o prestígio do direito, segundo acentuaram todos os seus comentadores; CASTRO NUNES (*Mandado de segurança*, pág. 199), TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, que aludiu ao direito comparado (*Mandado de segurança*, pág. 163), MACHADO GUIMARÃES (*Comentários* ao art. n.º 319) etc.; a justificação da emenda feita pelo então deputado professor FERREIRA DE SOUSA e outros, concretizará rigorosamente o caso de cinco concorrentes, sendo a sugestão aceita pelo relator LEVI CARNEIRO, ainda em parte o discurso do proponente (*D. Cong. Nac.* — 29 de dezembro de 1935, págs. 10.137 e 10.143 de 21 de novembro de 1935, pág. 6.029), DUGUIT estende o interêsse da reclamação de modo amplo (*Direito Constitucional*, vol. 3, § 63, pág. 137) e já vimos como JÈZE rescenseou a fixação construída pelo Conselho de Estado.

Nem por estar incluída a propósito de um remédio excepcional ou por se apresentar como idiotismo na legislação comparada perderia tal preceito o caráter genérico, que caracteriza, no direito pátrio, o interêsse protegido na aplicação da norma jurídica, de modo que a indeterminação não excluiria a proteção e a defesa dos direitos o interêsse.

Irrecusável se apresenta, portanto, a existência de um direito genérico à promoção, inscrita na Constituição federal e desenvolvido em leis federais e locais com possibilidade de correição judicial, embora indireta, máxime no caso de sua negação total ou infração absoluta, com desrespeito dos textos que o regulamentares.

Várias decisões têm sufragado êsse direito à promoção resultante da carreira, como o recente acórdão da mesma Primeira Câmara, do Tribunal de São Paulo, inserto na *Revista dos Tribunais*, confirmatório de sentença do Dr. CLÓVIS DE MORAIS BARROS anulando o ato e mandando, até, promover o autor (vol. 151, pág. 698).

Inútil seria ainda, em rigor, transferir o debate para o campo dos direitos adquiridos, que, perdendo, embora, a categoria constitucional, mantiveram, até 1942, a conceituação peculiar, inscrita na antiga lei de Introdução do Código Civil.

De passagem, permito-me, apenas, recordar que sempre sustentei os defeitos da definição, embora dela resultasse, de qualquer forma, a hipertrofia de conceito de direito adquirido para alcançar, no Brasil, o que em outros países, em geral, se teria por meras espectativas — em crítica a acórdão do Tribunal do Ceará desenvolvi êsse ponto de vista (*Rev. crit. Judiciária*, vol. 11, pág. 150), que também vi sustentado por CARVALHO SANTOS (*Código Civil interpretado*, vol. 1, pág. 42), MELO ROCHA (*Revista Crit. Jud.*, vol. 16 a 315, e *Revista do Dir.*, vol. 86, págs. 285 e 485) EDMUNDO LINS (*Rev. Dir.*, vol. 80, pág. 92), e vários outros juristas de nomeada.

Todavia, recentemente, se pronunciaram sôbre a primeira asserção, contrariando-a formalmente EDUARDO ESPÍNOLA e ESPÍNOLA FILHO (*Tr. de Direito Civil*, vol. 2, pág. 270 — *Lei de Introdução*, vol. 1, pág. 352), sib fundamento de que só são proibidas as condições potestativas puras e a favor do devedor, e OROSIMBO NONATO, em voto nesta Côrte, tendo-a por envolvente de petição de princípio (*Diário da Justiça*, 1944, pág. 5.177).

Data venia, não se convenceram as outras censuras, máxime quando os primeiros opositores reconheceram a contradição flagrante entre o art. 3.º, § 1.º, da Introdução e o art. 118 do Código Civil, como PONTES MIRANDA ao salientar também vários defeitos daquela fórmula, e o próprio ESPÍNOLA pràticamente ao adotar a solução, que tenho propugnado, no caso Guiyanaz, adiante referido.

Posso, por isso, repetir:

1.º que tal definição é ímpar no direito universal, como se pode fàcilmente ver na coleta de FERREIRA COELHO (*Comentário ao Código Civil*, vol. 2, págs. 71-79) provinda, como foi, de projeto COELHO RODRIGUES, que, aliás, não contemplava texto correspondente ao atual art. 118;

2.º que o art. 3.º, § 1.º, girava em órbita diversa dêsse outro abrangendo assim todos os ramos de direito (*Rev. Dir.*, vol. 86, pág. 49);

3.º que só se poderia dirigir ao legislador, eis que o particular não poderia prescrever leis retroativas;

4.º que a palavra *condição* não corresponderia a seu sentido técnico, de acontecimento incerto e futuro, não dependente exclusivamente das partes, tanto mais quando teria de pressupor a letra do art. 115, e não quaisquer restrições doutrinárias, por mais autorizadas que fôssem e que nós mesmos sustentamos longamente (rec. extr. n.º 5.832 — *Rev. Direito*, vol. 148, pág. 48); ESPÍNOLA mostrou, aliás, como o *Código Civil* emprega o têrmo em múltiplas acepções (MANUEL LACERDA, vol. 3, parte 2.ª, pág. 50) e CLÓVIS também não disse coisa diversa em vários pareceres adiante lembrados;

5.º que asim quis o legislador sublimar a proteção do direito adquirido, levando-o aos casos de pendência, até à verificação de prazo ou de condição ou, melhor, de cláusula por êle próprio estabelecida;

6.º que, por isso, as opiniões emitidas no estrangeiro não poderiam ser aqui recebidas senão *cum grano salis* (*Rev. Dir.*, vol. 86, pág. 494).

A crítica, feita, sob o ponto de vista lógico tolera *data venia* perfeita inversão, pois, para sustentar a solução, aliás tècnicamente defeituosa, a cláusula final do texto resultando inócua, seria preciso sustentar que em 1891, 1899, quando se elaboraram a Constituição e o Código, já estariam excluídas a influência privatística e a natureza contratual do serviço público, então dominante na doutrina e no pretório pátrios — bastaria, para não trazer um exército, a ajuda de CLÓVIS (*Soluções práticas*, vol. 1, pág. 21 e 2, pág. 65) hoje sim, domina a teoria esta-

tutária, mas a despeito da debilidade do elemento histórico para submeter o antigo art. 3.º, § 1.º, aos novos princípios, seria mister grande violência verbal e de sentido. Além do anacronismo se exigiria generalização extrema, pois o texto não abrangeria apenas relações oriundas de empregos públicos: VIVEIROS DE CASTRO autor do famoso voto que, em 1918 (apc. 2.847 *in* Rev. For., vol. 31, pág. 119) fulminava a explicação contratual nessa matéria, como velharia, em 1925, admitia ainda que relações contratuais se estabelecessem entre o Estado e os estudantes para que em cursos não sofressem modificações por leis posteriores (*Arquivo Jud.*, vol. 7, pág. 455):

Da definição defeituosa resultou, pelo menos, a variabilidade de nossa jurisprudência, exatamente no campo do direito administrativo onde as relações jurídicas se formam entre o funcionário e o Estado, e não entre particulares, e o art. 3.º, § 1.º, da Introdução foi centenas de vêzes invocado em oposição a atos tidos de natureza pública.

Por isso, a proteção a direitos, considerados, pela técnica comum, condicionais e eventuais, tem variado quase ao infinito e, sòmente a partir da vigência da nova Introdução se poderá contar com a estabilização do pêndulo — a despeito de todos os freios e das novas doutrinas, a noção ampla e original do direito adquirido repontava subconscientemente, de quando em vez e assim o Supremo Tribunal chegou a conceder mandado para que um estudante seguisse o curso pela lei anterior (*Arq. Jud.*, vol. 55, pág. 119) como a assistentes de professôres (*Arq. Jud.* 42, pág. 160), até *habeas-corpus*, para que a reforma do ensino Rocha Vaz não alcançasse os acadêmicos, já então matriculados (*habeas-corpus* n.º 16.175, *in Arq. Jud.*, vol. 7, pág. 453).

Essa a mentalidade judicial, que hoje pode ser tida por abusiva ou romântica, mas que se esteava na hipertrofia do direito adquirido.

Sem pretender, o que aliás, seria inútil, um levantamento completo da jurisprudência desta Côrte, em matéria de emprêgo público, animo-me a apontar apenas os traços gerais demonstrativos da hesitação que sempre denunciou, diante de hipótese semelhantes.

Assim, em matéria de garantias, ora se apoiou no feitio contratual rígido para o emprêgo público, a fim de que prevalecesse a lei do dia da admissão do funcionário (*Revista de Jurisprudência*, Brasil, vol. 39, pág. 35, *Revista Supremo Tribunal Federal*, vols. 28, pág. 215, 57, pág. 202, 60, pág. 122 e 63, pág. 166) ora tolerou a incidência de normas gerais modificadoras de situação jurídica genérica, favorável ou prejudicialmente aos funcionários (*Revista Direitc*, vol. 99, pág. 316 e acórdão recente de SEABRA FAGUNDES, *in Revista Tribunais*, vol. 136, pág. 276).

Para a promoção por antiguidade ora assentou a intangibilidade geral de escalas e quadros (*Revista Direito*, vols. 11, pág. 83 e 33, pág. 497, e *Revista Supremo Tribunal Federal*, vol. 48, pág. 131, *Arquivo Judiciário*, vol. 46, pág. 105, parecer do Procurador Geral PIRES E ALBUQUERQUE na Apelação n.º 5.782), até contra lei expressa (*Diário Justiça*, 1943, pág. 151), ora exigiu atingisse o lesado o primeiro lugar na colocação para poder reclamar (*Rev. Supremo Tribunal Federal*, vols. 32, pág. 135; 33, pág. 77; 63, pág. 107; e 69, pág. 579); ao caso dos Juízes locais uma lei veio manter o princípio anterior para a promoção de todos os antigos magistrados (n.º 4.988, de 8 de janeiro de 1926), tornando o primeiro pleito sem objetivo, não tendo tido o segundo ainda solução definitiva (Apelação n.º 6.024, ambas as sentenças, porém, favoráveis aos autores.

Quanto ao mínimo de aquisição de direito à vaga já aberta, a jurisprudência se mostrou, por exceção, firme (*Rev. Tribs.*, vol. 136, pág. 233 parecer de GALOTTI, *in Arq. Jud.*, vol. 50, pág. 429); demonstração eloqüente foi a feita na oportunidade já referida, por MELO ROCHA, o homem que me deu a impressão de mais profunda cultura técnica no país, embora sem o renome correspondente, ante a reduzida produção que deu a público.

No tocante à aposentadoria, a controvérsia se pôde restringir, ora se aplicando rìgidamente a lei vigente na data do direito, ora se prolongando a eficiência da antiga (*Rev. Dir.*, vol. 52, pág. 511), ao menos, se quando abolida, já o funcionário perfizera as condições exigidas para alcançar a vantagem (*Rev. de Dir.*, vol. 131, página 83; *Rev. Trib. Federal*, vol. 62, pág. 58; e *Rev. dos Tribs.*, vol. 131, pág. 233 — *contra Rev. Dir.*, vol. 111, pág. 282, por não se ter usado oportunamente da faculdade — GALOTTI, *in Arq. Jud.*, vol. 44, pág. 79 e *Boletim Jud.*, Estado do Rio de Janeiro, vol. 1.º, página 156, salvo se já requerida — *Rev. For.*, vol. 87, página 428); não, porém, quando ainda estivessem pendentes (*Arq. Jud.*, vols. 32, pág. 474, e 33, pág. 77. D.A.S.P., *in Diário Oficial* de 1 de abril de 1942, página 5.300, *Arq. M. Justiça*, vol. 6, pág. 193; *Rev. Forense*, vols. 82, pág. 698 e 64, pág. 37; *Diário Justiça*, 1944, pág. 979; e *Rev. S. T. Federal*, vol. 7, pág. 381).

No que tange com a reforma dos militares, alguns arestos chegaram a afastar, por ilegítimas, as leis que diminuíram a idade da compulsória, sem respeitar a situação dos que já tivessem alcançado o pôsto (caso do General Pedra — *Rev. Dir.*, vols. 80, pág. 92; e 87, pág. 224, MENDONÇA AZEVEDO, op. cit., n.º 265); outros porém, em maior número, tiveram por válidas e sem óbice as reduções de idade exigidas pelo interêsse público (*Arq. Jud.*, vols. 34, pág. 31; e 525, 29, pág. 320; 16, pág. 32; e 18, pág. 272; *Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, vols. 21, pág. 697 e 38, pág. 240; e *Rev. Forense*, vol. 90, pág. 109).

O montepio foi tido por inalterável (*Rev. S. T. Federal*, vols. 7, pág. 423; e 25, pág. 99) e até a inamovibilidade de professôres (*Rev. Forense*, vol. 70, pág. 550), como as vantagens de inatividade de funcionários, inclusive da ora recorrida (*Diário Justiça*, 1942, pág. 892) e a permanência do critério de antiguidade (*Jurisprudência S. T. Federal*, vol. 22, pág. 78 — contra — *Diário Justiça*, 1944, pág. 4.041).

A pedra de toque foi, porém, o caso das gratificações adicionais, por tempo de serviço, dependentes de têrmo e até de condição, como bons serviços ou feitura de livros didáticos.

Nesse terreno, o Tribunal, em princípio, recuou do veto à irretroatividade, fundado em distinção, a meu ver incabível, entre gôzo e exercício, pois, oriunda do estrangeiro, aqui não encontraria apoio na regra constitucional, nem na conceituação exagerada e original do direito adquirido, pelo art. 3.º, § 1.º, da lei introdutória.

Quando o Estado prometia vantagens pelo tempo de serviço futuro, sujeitava o direito a têrmo ou condição inalteráveis a seu próprio arbítrio, em face do preceito constitucional que vedava a prescrição de leis retroativas (acórdãos do Rio Grande do Sul, *in Arq. Jud.*, vol. 54, pág. 316).

A verdade, porém, é que a Suprema Côrte prestigiou a aplicação imediata das leis revogatórias de adicionais no Ministério da Viação, em 1912 e 1916, (*Rev. Direito,* vol. 193, pág. 357; *Rev. S. T. Federal,* vol. 35, págs. 114, 50, págs. 1 e 110; e 10, pág. 109), com prejuízo das situações em curso embora tivesse antes assegurado o acréscimo a certos docentes, como ao egrégio João Vieira de Araújo (*O Direito,* vol. 117, pág. 383). No caso do professor estadual Alonso Guaianás (rec. extr., n.º 1.271) os votos eruditos de Eduardo Espínola, Laudo de Camargo e Carvalho Mourão, de acôrdo com o parecer de Pires e Albuquerque, sustentaram, porém, a invulnerabilidade da condição em curso, a despeito de recusarem a tese contratual (*Revista Forense,* vol. 65, págs. 532 e segs.; e *Rev. Jurisp. Brasileira,* vol. 33, pág. 202), embora, prevalecesse, afinal, a conclusão do Ministro Artur Ribeiro, assente, aliás, em outro fundamento, qual o da redutibilidade constitucional de vencimentos salvo os de magistrados, hoje admitido (Parecer e julgados, *in Rev. Tribunais,* vol. 152, págs. 13 e 177), sem mais reservas, como as que tanto reclamara Henrique Coelho, mas que na espécie estaria deslocado, chegando a provar de mais, isto é, a própria supressão de adicionais, já concedidas e percebidas, o que não se debatia.

Não aludo aos recentes e numerosos casos vindos da Bahia, porque também, outra razão se insinuara qual a da aprovação de atos do Govêrno Provisório, como na órbita federal, pela Assembléia Constituinte do Estado (*Rev. dos Tribunais* da Bahia, vols. 29, pág. 62; 30, pág. 297; 31, pág. 68; e 32, pág. 51; *Diário Justiça,* 1942, página 654, 1.000, 1.367; e 1.944, pág. 489, etc.), mas aos do Ceará em que prevaleceu a proteção de acréscimos progressivos de estipêndio (*Rev. Crit. Jud.*, vols. 7, pág. 315; e 11, pág. 151; e *Rev. Direito,* vol. 93, pág. 369).

Mas, já ficou observado não interessaria qualquer discussão em tôrno da extensão de direitos adquiridos, uma vez que, na espécie, não se aponta ao menos com resultado prático, a revogação de qualquer preceito, antes ou depois da abertura da vaga, tudo se resumindo na excusa silenciosa no seu preenchimento e no desrespeito às regras reguladoras do processo preparatório para as promoções, à conta do Poder Executivo.

Por isso, seria admissível sustentar-se, sem qualquer estôrvo, a aplicação imediata de leis modificadoras do *status funcional,* ainda mesmo que já aberta a vaga, dando-se, assim, curso livre às diretrizes favoráveis à ampliação irrestrita de atividade estatal (ainda recs. extr. n.º 8.471, desta turma, relatado por Aníbal Freire — *Diário Justiça* — 1945, Supl., págs. 23 e 6.412, julgado em 27 de dezembro p.p. e decisão do Tribunal de Apelação dêste Distrito redigida por Serpa Lopes *in Diário Justiça,* 1944, pág. 2.305).

Tôdas as mutações no estatuto seriam, destarte, toleráveis, ainda que com ofensa de interêsses e até de direitos adquiridos, que hoje, aliás, poderiam ser transpostos por dispositivos expressos, mesmo sem a reparação econômica, aconselhável por elementar justiça em casos tais; nunca se recusaria, aliás, que o Estado pudesse suprimir empregos, embora compensando os titulares dos prejuízos sofridos, como ressalvam Temístocles Cavalcanti (*Trat.,* vol. 3, pág. 388) e os pareceres já colecionados de Antão de Morais e Sílvio Portugal.

Prevalece, irrestrito, o interêsse público, mas não se anule *ex-radice* todo e qualquer direito do funcionário, sem possibilidade de indireta compensação; o ilustre advogado da recorrida ao traçar os contornos do ato — união que propugnava para o emprêgo público, destacou a equação econômico-financeira do funcionário, regulamentarmente assegurado (O. A. Bandeira de Melo *in Direito,* vol. 24, pág. 98).

Sòmente uma barreira encontraria o legislador ordinário — a dos direitos assegurados constitucionalmente; assim, a supressão de serviços não prejudicaria os funcionários vitalícios e estáveis, como as reformas e as aposentadorias, nos casos previstos na Constituição.

De tais limites me tenho aproximado, procurando prestigiar, ao máximo, as medidas ditadas pelo bem público, ainda que em prejuízo de interêsse, que não chegaram a constituir direitos adquiridos, salvo, ainda, a ofensa, expressamente determinada pelo legislador, hoje absoluto com a erradicação da cláusula constitucional.

Diz-se inexistir um só precedente, obrigando o Estado a fazer promoções mas, em vão, se procurará até hoje nos anais administrativos a paralisia do acesso em bloco, por tanto tempo, e à distinção pregada, entre direito à carreira em geral e direito a determinada promoção, corresponderiam lesões específicas, sendo que no caso do acórdão citado pela recorrida, dêste Distrito Federal, de 1943, houve interferência de lei nova e não de simples arbítrio governamental.

Mas, na presente espécie, não houve supressão de vagas, nem alteração de carreira — esta, ao revés, fôra pouco antes ampliada por vários atos da autoridade precedente, embora os lugares não preenchidos, ficando em ser as verbas orçamentárias.

Ao arbítrio do legislador, que poderia suprimir as vagas, como o fêz a recorrida, em caso análogo, segundo alegam os recorrentes, e faz diàriamente o D.A.S.P., e, bem assim, reduzir as probabilidades de acesso, se substituiu, na hipótese, o arbítrio do administrador em não cumprir as leis, mediante simples omissão, que se pretende ter por legítima.

Nem a fórmula simplista de que tal implicaria, menos do que a supressão dos cargos e a ofensa direta a direitos e interêsses, afastaria a solução ilegítima, ainda que também relegado do debate o princípio da continuidade administrativa, tão chocantemente pôsto à prova na hipótese.

Não posso aceder à sedutora argumentação, tolhido por primacial distinção, que põe em terra o motivo principal, versado, em todos os tons, nos brilhantes arrazoados e nos eruditos pareceres, favoráveis à recorrida.

Assentam êles fundamentalmente, na lição estrangeira, que atribui desmesurado arbítrio à administração, quando exatamente, na França e na Itália, de onde provém, o estatuto dos funcionários é antes regulamentar do que legal.

Todos os tratadistas salientam e deploram a situação, aludindo à secular campanha desenvolvida para alcançar o traspasse de órbitas, apenas atingido fragmentàriamente, diante de poderosos interêsses políticos, como depõe insuspeitamente GASTON JÈZE (*Rev.* cit., vol. 45, pág. 500).

HAURIOU declara que as promoções podem ser reguladas por simples atos ministeriais sem nenhuma garantia, a título de meras mutações de emprêgo, mas podem também ser regidas por leis ou regulamentos do Chefe de Estado, tornando-se

> "des avantages de la fonction et comptant dans l'état du fonctionnaire, car la violation des règles peut donner lieu à recours par excés de pouvoir";

Nesse terreno são privilegiados juízes, militares e docentes (*Précis de droit ad*, 8.ª ed., pág. 636).

BERTHELEMY mostra como até a Terceira República, salvo exceções, nada se conseguiu nas leis de finanças anuais, além de :

> "preciser les cadres, les nombres des emplois et le chiffre des traitements, sans contenir aucune limitation serieuse au pouvoir arbitraire des ministres, quant'aux nominations et aux avancements" (BERTHELEMY — *Traité el. de Droit ad.*, 1926, pág. 71).

A própria ação do Conselho de Estado é débil porque :

> "Malheureusement, il advint le plus souvent que les ministres dont les actes étaint ainsi censurés par le Conseil D'État ne craignirent pas de modifier les règlements qu'on leur reprochait d'avoir meprisés afin de maintenir en place les agents qui avaient beneficié des dispositions illegales justement condamnées" (pág. 7),

o que ALESSIO, na Itália, apreciava de outro modo, para mostrar que a garantia não seria perfeita enquanto

> "non sottrato alla contringente disciplina della stessa amministrazione". (*Istit. di dir. ammin.*, 1932, vol. 1, pág. 420).

Concluía aquêle mestre :

> "Ceci demontre plus clairement encore la nécessité de substituer ici la loi au decret et justifier l'action opiniâtre des associations des fonctionnaires pour arriver à cette fin.
>
> De l'ensemble des mesures appliquées en vertu des divers décrets, nous pouvons déduire ce qu'est non statut legal, mais le statut reglementaire de la plupart des fonctionnaires publics" (172).

WALINE confirma a competência do executivo francês, nessa matéria (*Manual de dr. ada*, pág. 341), e BONNARD se reporta aos abusos apenas afastáveis quando as modificações emanarem de autoridade

> "qui est placée en dehors et au dessus de la hierarchie administrative" (*op. cit.*, pág. 230).

DUGUIT recorda que, para muitos funcionários, a situação é regulada por simples decreto e se acha, assim, "à la discretion du gouvernement", e em relação a outros servidores nem se pode dizer que tenham estatuto positivo (*Dr. const.*, vol. 3, § 65, pág. 149) ; a seguir, justifica a conveniência do estatuto em proveito do serviço público e indiretamente do funcionário, embora para lhe compensar novas e especiais obrigações, com vantagens legítimas, inclusive quanto a lhes assegurar "un avancement régulier" (pág. 160).

Na Itália, o problema é ainda mais expressivo :

CINO VITTA, estudando as fontes da relação de emprêgo público, confessa que :

> "La fonte principale è il regolamento emanato dalla amministrazione del rispettivo ente pubblico ; leggi e contratti hanno carattere eccezionale",

fracassando tentativas para que o legislativo tomasse a matéria, ao menos sob a forma de competência delegável (*Diritto amministrativo*, vol. II, § 96, pág. 440), ao contrário do que acontece no direito alemão, onde a lei domina (vol. I, § 21, pág. 601).

PETROZIELLO lembra como o regime fascista volveu à rigidez regulamentar, salvo para militares e magistrados (op. cit. CXVI-CXVIII).

WALINE admite, assim, que não só a autoridade legislativa, como a governamental, possa a todo momento modificar a organização do serviço "sans être genée par des droits aquis", a tomar quaisquer medidas, inclusive supressão de empregos (*op. cit.*, pág. 345), salvo a apuração de desvio de poder (pág. 356). Também, na Itália, a administração é arbitrária e, assim, não sujeita, em regra, a prazos para agir, nem seu silêncio pode ter significação, para obrigá-la a agir. (CINO VITTA — *op. cit.*, pág. 580) ; todavia, a jurisprudência tem afirmado que :

> "il lungo silenzio, in ispecie, dopo la messa in mora da parte dell'interessato equivalesse a rinfiuto e quindi danno adito alla giurisdizione administrativa" (pág. 621-3).

Entre nós, nunca se tolerou, entretanto, a menor dúvida a respeito, nítidos como são os campos de atividade do Executivo e do Legislativo: àquele nunca competiu, no Brasil, criar empregos, fixar vencimentos, regular promoções, graduar critérios, estabelecer direitos para funcionários — tal ainda o motivo por que deixei, exatamente, de atender à reclamação de concorrentes a cargo de fiscal de impôsto de consumo, fundada em preferência meramente regulamentar (Apelação n.º 7.912, *in Diário da Justiça*, 1944, Sup., pág. 1.725).

Inútil é, ainda, a invocação de atos municipais, de 1932 a 1934, que punham o preenchimento de cada vaga ao arbítrio do administrador, por evidentemente ofensivos da Constituição; o máximo tolerável seria abrir-se oportunidade à proposta de supressão, mas nunca deixar sem provimento um cargo incluído nas leis e orçamentos e cujos créditos não poderiam ser aplicados a outros fins, sem ofensa a princípios de contabilidade pública e até de caráter funcional punitivo.

Em contraste, ao Legislativo não se toleraria invadir a seara governamental, disfarçando nomeações com preceitos de favor, como aconteceu com certo caso de indicação nominal passado ao tempo da Presidência Venceslau Braz, e repelido pelo então Ministro da Justiça, Carlos Maximiliano, embora tolerado, por esta Côrte, na hipótese de médicos da Saúde Pública em número determinado que tiveram seu concurso anterior revalidado, caso mais flagrante que o dos médicos da Prefeitura, aludido pelos recorrentes.

A supressão de vagas só se poderia dar, assim, por ato legislativo e não pelo Executivo, ainda que de modo vago e indefinido, como seria, quiçá, lícito na Itália e na França, ante o argumento banal de que, quem pode o mais, pode o menos.

Nem a cumulação transitória de funções nas mãos de um só titular autorizaria equívoco ou confusão mais claramente indefensáveis ao tempo da dicotomia de poderes municipais: os Decretos ns. 1.202, de 1939, e 5.511, de 1943, destacam árduas atividades, com maior nitidez, do que na esfera central (arts. 17 e 32); é que os simples decretos estaduais e municipais se distinguem, em sua própria formação, dos decretos-leis da mesma categoria, dependentes êstes de pronunciamento da Comissão Administrativa e, às vêzes, até de *placet* superior (art. 17).

O Tribunal de São Paulo já acentuou a distinção (*Rev. Tribs.*, vol. 137, pág. 653), mostrando, em ação declaratória, como a presente, ser inócua a modificação do estatuto emanada de fonte executiva ou regulamentar, e OSVALDO ARANHA BANDEIRA DE MELO já destacou uma conseqüência do sistema, separando a disciplina legal da meramente regulamentar, em função de cargos e escalas, para caracterizar funcionários, nomeados, e salariados, simplesmente admitidos (*Direito*, vol. 24, pág. 96).

O Prefeito poderia, assim, reduzir quadros e suprimir promoções conseqüentes, ainda que ofendendo direitos e interêsses, mas sòmente pela forma específica do ato legislativo, e não de mero decreto ou por simples inação, vedado, ainda o abuso, que ao próprio legislador alcançaria; PONTES DE MIRANDA, insuspeito no assunto, como já vimos, declara que importaria em fraude à Constituição estabelecer, por exemplo a lei, para a promoção de juízes, cem vagas por antiguidade e uma por merecimento, ou vice-versa, não podendo o arbítrio exceder do total dos componentes do quadro (*Comentários à Constituição de* 1937, vol. 3, pág. 186).

Mutatis, mutandis, a fraude à lei contaminaria idênticas práticas, em prejuízo do direito ao acesso, genèricamente outorgado ao funcionalismo, afastado, assim, o apêlo ao discricionário poder administrativo, que os escritores italianos, principalmente, proclamam com tanto entusiasmo.

Acabamos de mostrar que o discricionário não pode transformar-se no arbitrário, e, se, deixando à margem a estreita legalidade, não pode chegar ao outro extremo, o da oportunidade, ao menos, alcançará o meio-têrmo, evitando, não apenas o abuso ,de que o Estado também pode ser acusado (*Arq. Jud.*, vol. 24, pág. 189), mas o desvio de poder, que abrange a defesa dos limites da competência, ainda no campo tìpicamente jurídico.

Em todos os países se acentua a restrição, em têrmos razoáveis, ao discricionário, tendo-se em atenção, principalmente, motivos e fins das leis e dos atos administrativos; quase todos os autores, citados pela recorrida, ressalvam, fora dos casos de *atività vincolata* ou de *pouvoir lié*, o exame do abuso do poder em função dos fins da lei, como *v.g.*, RENARD na introdução a WELTER, ZANOBINI e WALINE.

Na Itália e na França, principalmente, a tarefa do Conselho de Estado se vem orientando no intuito de acentuar um contrôle jurisdicional, avançado, porque não só alarga a medida no interêsse, quanto ao recebimento de reclamações, como amplia os efeitos da direta anulação dos atos fulminados, mais livremente do que entre nós (G. JÈZE, *in Rev. Dir. Público*, vol. 45, págs. 155-7).

MARCEL WALINE é perfeito no acentuar a existência de dois graus na execução de seu papel pelo administrador:

1.º) não esquecer o interêsse público, que baliza os poderes discricionários e o arbítrio, a fim de não agir por vingança ou interêsse pessoal;

2.º) mais delicado e assim descrito:

> "il ne suffit pas qu'il poursuive un but public; il n'est pas chargé, en effet, de poursuivre n'importe quel but public; il est specialement chargé, dans l'Administration, de telle tâche precise definie par sa compétence".

A primeira regra é sancionada pela anulação, por desvio de poder (móvel pessoal ou político) e a segunda por incompetência ou desvio (móvel fiscal, desvio de processo ou, enfim, por violação da Lei — êrro de direito):

> "Il n'y a donc jusqu'ici place pour aucun pouvoir discretionnaire, de l'aministrateur, qui ne peut jamais apprecier souverainement sa propre competence, mais doit se conformer au contraire à un *standard* fixé d'avance par la loi" (*Revue de droit public*, vol. 47, 1930, pág. 215).

WALINE conclui pela necessidade de espírito de *finesse*, diante da incerteza das lindes, observando, embora, que entre Scylla e Charybde fica, às vêzes, a administração para ser justa e eficaz (pág. 223), o que aconselha a não entravá-la sobremaneira.

JOSSERAND considera a teoria do *detournement de pouvoir*

> "le chef-d'œuvre de notre Conseil d'État, la plus harmonieuse construction juridique qu'il est erigée dans la plenitude de sa jurisdiction souveraine",

apontando-a como fonte de "un jaillissement de directives", em homenagem às noções de móveis e fins :

> "Le fait qui tout en accomplissant un acte de sa compétence tant en ne commettant aucune violation de la loi use de son pouvoir dans un but et pour des motifs autres que ceux en vue desquels ce pouvoir lui a été conféré, c'est à dire, autres que ne le veut la morale administrative" (*De l'esprit de droit* — 1937, pág. 257).
>
> C'est le triomphe de la moralité sur la legalité, de l'esprit de l'institution sur la lettre de la loi; c'est la consecration officielle de la notion du but dans le droit" (pág. 259).

ANTONIO AMORTÍ, em *Nuove Digesto italiano* (vol. XII, 1.ª parte, pág. 1.235) acentua que *aviamento di potere* é o nome criado para indicar determinada figura de excesso de poder, com vício de legitimidade do ato, administrativo, exercido para fim diferente do expresso ou implìcitamente estabelecido na Lei, é uma figura de criação jurisprudencial francesa, sendo que na Itália, em regra, as anulações de atos tais se fazem por circunlóquios especiais :

> "falsar o travisare lo scopo della legge; oltrepassare le intenzione della legge; uso di una facoltá per uno scopo diverso da quello avuto di mira dalla legge, ecc" (pág. 1.236).

DUGUIT desenvolve, com o encantamento de sempre, a teoria do *but determinant* em seu *Droit Constitucionnel*, vol. 2.º, § 293, destacando o caso do fim, estranho ao serviço (usurpação ou abuso do poder), de que :

> "but sans doute de service public, mais étranger à celui que la loi avait en vue en lui donnant competence (detournement de pouvoir simple") — pág. 295.

pelo que, pràticamente, não existem mais em França atos discricionários, contra os quais o interessado não possa formular pedido de anulação (pág. 297) ; — aliás, o desvio de poder equivale à violação de lei de competência (pág. 299), chegando a alcançar o sentido do contrôle da oportunidade (pág. 302).

AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, em erudita monografia — *Reflexões sôbre a teoria do desvio de poder em direito administrativo*, Coimbra, 1940 — (3), chega rigorosamente à mesma conclusão final de que :

> "O poder discricionário tem uma dimensão natural que pode ser reduzida pelos vários sistemas positivos, mediante a criação de determinadas limitações materialmente, de natureza hierárquico-adminstrativa interna — formalmente, jurisdicional. Um dêsses limites é uma das formas do desvio de poder no sistema administrativo português" (pág. 86).

Antes, mostra que, em face da lei portuguêsa de 1930, que submete o exercício das faculdades discricionárias a seu objeto e fim, desdobra-se a tarefa dos tribunais em exame sôbre legalidade ou competência e apreciação de móbil não público (pág. 86).

O monografista também adota as opiniões de JÈZE, BONARD, APPLETON e outros, sôbre a infração de regras de competência (pág. 59), quando um interêsse coletivo orienta o ato administrativo, segundo fim específico (página 78), eis que o poder discricionário nunca envolve livre escolha, livre atividade (págs. 45 e 49) ; afinal, demonstra a coincidência de opiniões de outros mestres portuguêses, como FERES VITAL e MARCELO CAETANO (págs. 72-3).

Êste, no recentíssimo *Tratado de Direito Administrativo* (1944, vol. I, pág. 264), considera o desvio como atacando à legalidade e não à moralidade no uso de poderes para fim diverso daquele para que a Lei os conferiu.

Se assim ocorre em países totalitários, restringindo-se o arbitrário administrativo, como se poderia supor que não se verificasse entre nós ?

Na Argentina ainda BIELSA se refere ao desvio de poder, quando há propósito *distinto* do legal ou contrário à Lei, então com razão maior ; em regra, acentua o mestre, o argumento de *mejor servicio*, fórmula freqüente e lata, envolve expressão eleitoral ou de favoritismo (*Princípios de Derecho administrativo*, 1942, pág. 360 ; *Tratado de Derecho administrativo*, 1938, vol. 2.º, § 364).

No Uruguai, a própria Constituição no art. 271 se refere a decisões :

> "não ajustadas à sua finalidade ou desígnio, que em direito configuram abuso ou desvio de poder".

Se não temos contencioso administrativo, sempre ao Judiciário, e com amplitude maior, se atribuiu semelhante papel, que outrora tanto defenderam RUI e LESSA, e ainda hoje CAMPOS reivindica, a menos, que se admitisse a tese autoritária de que a administração seria o único juiz da aplicação das leis, acobertada por ação discricionária, e sem órgão de contrôle, para surpreender possíveis desvios e abusos.

O Supremo Tribunal já ordenou o aproveitamento de funcionários em disponibilidade nas vagas existentes, dês que o Govêrno até então não o fizera, alegando razões de mera conveniência — ver *Arq. Jud.*, vol. 39, pág. 269 ; o mesmo aconteceu nos casos dos engenheiros Zander, da

---

(3) *N. da R.* — Publicada na *Revista do Serviço Público*, 1944, fascículos de março, pág. 91, abril, pág. 98, maio, pág. 122.

Central (mandado n.º 63) e Sebastião Duarte (n.º 134, *in Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, vol. 25, pág. 842); há poucos dias, reconheceu conseqüência do não aproveitamento de juiz, amparado por parecer da Comissão revisora de atos do Govêrno Provisório, a despeito da verificação de inúmeras vagas, penetrando, assim, no terreno da oportunidade, aliás, de acôrdo com o parecer do Consultor Geral da República (apel. cível n.º 8.683, julgada em 11 do corrente, *D. Justiça*, 1945, pág. 2.087).

Até para corrigir indicação de livre-docente pela Congregação de uma Faculdade para a interinidade de cátedra foi concedido mandado de segurança (*Arq. Jud.*, vol. 25, pág. 406; *Rev. Jur. brasil.*, vol. 28, pág. 293).

O Tribunal de São Paulo, em notável acórdão de TEODOMIRO DIAS, acentuou como o escudo da oportunidade não poderia proteger a burla da Lei (*Rev. Tribs.*, vol. 143, pág. 191), sem que o Estado sequer interpusesse recurso extraordinário na espécie.

Ninguém entre nós contesta o mínimo de intervenção judicial nos casos análogos ao de abuso, reprimidos nos países de contencioso — assim, sem falar nos constitucionalistas clássicos, opinam os novos e brilhantes estudiosos do direito administrativo, TITO PRATES (*Direito*, vol. 17, pág. 32), THEMÍSTOCLES CAVALCANTI (*Tendências do Direito Administrativo*, em "Direito", vol. 18, pág. 18), restringindo as idéias de BILAC PINTO, quanto a comissões técnicas controladoras de concessionários de serviços públicos, e SEABRA FAGUNDES (*Da proteção do indivíduo contra o ato adminstrativo*, Rio, 1944, separata da *Rev. do Serviço Público*, novembro de 1943, págs. 87 a 106).

Mostra o último a necessidade e a justeza da intervenção judicial nesse trabalho, oferecido ao Congresso Jurídico (pág. 15), em equação com a fórmula norte-americana do *due process of law*, para destacar os elementos da necessidade, razoabilidade e não arbitrariedade das ações legislativas e administrativas (pág. 21), submetidas sem restrições legislativas e administrativas (pág. 21), submetidas sem restrições ao Judiciário (pág. 33), embora, em menor proporção, limitado o acesso de critérios sociais e econômicos, mais para o juiz brasileiro do que para o norte-americano (pág. 48), e excluído apenas o exame de meros interêsses (págs. 64-7), tudo sem prejuízo da auto-delimitação, afinal, exercida pelo Poder Judiciário (páginas 74 e 78).

A despeito de nuanças personalíssimas, e da divergência quanto à formação de novos órgãos, que cada dia se tornam mais necessários, sobressai, portanto, o acôrdo, quanto ao cabimento do exame judicial na fase fronteiriça e crítica em que o desvio de poder atinge às raias da legalidade e envolve até os problemas de competência, sem necessidade de recepção dos critérios de moralidade, conforme pretendem avançadamente, HAURIOU, RIPERT e RENARD.

A teoria do *detournement de pouvoir*, correndo parelhas com a de abuso de direito, na órbita privada (JOSSERAND — *Evolution et actualités* — 1936, pág. 75; DEMOGUE — *Traité des obligations*, vol. 4, §§ 663 e 692; PEDRO B. MARTINS — *Abuso de direito*, § 125), é defendida por nossos escritores mais modernos e não pode ser privativa de tribunais administrativos que, afinal, não exerceriam funções essencialmente diversas das afetas aos órgãos judiciários.

Também FRANCISCO CAMPOS acentua, para que o ato tenha autoridade de govêrno, ser imprescindível

> "esteja em conformidade com a lei ou tenha motivos legítimos, isto é, por motivos que a Lei estabeleça como pressupostos do ato" (*Direito administrativo*, págs. 86 e 88).

SEABRA FAGUNDES ainda distingue o discricionário do arbitrário, (*Contrôle dos atos administrativos*, pág. 60), embora avance demasiadamente na afirmação de que pode o administrador deixar de executar a Lei em falta de prazo explícito (pág. 800), assêrto, aliás, restringido pelos próprios exemplos excepcionais apontados, como a Lei Sêca, nos Estados Unidos, as de perseguição religiosa, em França, e de "jôgo do bicho" no Brasil; confirma-o, a extensão que atribui ao contrôle, atingindo a finalidade e, através da legalidade, chegando quase ao mérito, em sutil limite (pág. 118). Por isso preconiza o exame do ato, para apurar se foi praticado segundo os motivos pelos quais o poder de agir foi outorgado pela Lei, mas não se seu uso fôr o melhor, e observa que, naquele âmbito, ainda se ficaria no terreno da legitimidade, censurando, até, decisões desta Côrte, que apenas examinaram inquéritos administrativos, pelo aspecto formal (pág. 119) e demonstrando, assim, a tendência pela intromissão judicial, acentuada nos seus trabalhos posteriores.

Nosso eminente colega, Ministro CASTRO NUNES, em várias oportunidades, tem pôsto de manifesto quão avançado e acertado fôra o sentido da Lei n.º 221, de 1894, prevendo a posição do problema, como se apresenta meio século depois.

Assim, depois de assentar, com BONARD, que a função jurisdicional se caracteriza pela matéria, e não pelo órgão que a exerce, tanto podendo ser assim o tribunal administrativo como o Judiciário (*Mandado de Segurança*, pág. 50), acentua a diferença entre arbitrário e discricionário, em face da própria Lei n.º 221, que, amparando o poder policial do Estado, ressalvou, todavia, os "fatos não discricionários no exercício de poderes discricionários" (pág. 131).

Examinando ainda doutrina estrangeira, conclui que, se o exame dos fins não alcança a oportunidade, atinge à moralidade, elemento central da tripeça; mas, ilegal, será, sem dúvida, o caso de finalidade indevida do ato apreciado em concreto (pág. 133).

Na recente *Teoria e Prática do Poder Judiciário*, o ilustre publicista voltou ao assunto, acentuando a prática americana que em tôrno da cláusula *due process of law* leva mais longe a barra, para examinar o ato com tôda a autonomia (pág. 612); a ilegalidade, em razão da incompetência ou do excesso de poder, se articula, porém, com a indevida aplicação da Lei, cláusulas tôdas contidas na nossa lei de 1894 (pág. 613).

TITO PRATES apoiou integralmente essas observações (*Direito administrativo*, pág. 94), que seu egrégio autor aplicou em julgamento recente, com apoio desta Turma (*Diário da Justiça*, 1944, pág. 3.834), pois sem chegar, talvez, aos extremos do Juiz *yankee*, o brasileiro terá que podar os abusos governamentais.

A atividade adminstrativa há de respeitar as que lhe são paralelas e concernentes, e, assim, seus órgãos têm de observar os preceitos legais que a limitam (LUIGI RAGGI — *Dir. amm.*, 1936, vol. I, pág. 191); se não obedece, essencialmente, a critérios jurídicos no planejar e executar serviços (PRESSUTTI, *Ist. di. dir. amm.* — 1904, vol. 1, § 191), não pode, contudo, estabelecê-los, ao menos, em certos países, senão por

> *"disposiciones de caracter legislativo, non administrativos"*

eis que criar empregos não cabe ao Executivo (GABINO FRAGA — *Derecho Administrativo*, México, 1939, páginas 61 e 77).

MARCELO CAETANO ensina que poder regulamentar não é auto-disciplinável (obra citada, pág. 24), também tem de respeitar o princípio da legalidade, barreira defensiva dos interêsses sociais e individuais (pág. 48), como nas matérias reservadas pela Constituição ao domínio legislativo.

BONNARD, realmente, mostra que entre os tribunais judiciários e administrativos há apenas diferenças de aptidão ou autorizados, especialização, aquêles mais presos a textos codificados e êstes a um *rôle prètorien*, que desempenha mais fàcilmente por estarem, também, ligados à administração (obra citada, pág. 78); ainda WELTER examina o assunto sob o mesmo prisma, fazendo paralelo entre as orientações do Conselho de Estado e da Côrte de Cassação.

Destarte, nunca seria razoável argumentar com critérios opostos; admitir, por exemplo, o que só existe no estrangeiro — o estatuto de natureza meramente regulamentar e o arbítrio extenso da administração, inadmissíveis no Brasil, e excluir, por outro lado, os remédios que ali são adotados, mas, em rigor, dispensados entre nós pelos primeiros motivos, como o contrôle para a cessação de abusos.

Se se advoga, imitativamente, a discreção administrativa, se haveria de receber o remédio, indispensável e dela inseparável.

Não é preciso, assim, apontar *"les velleités de nous emprunter"*, que atribui GEORGES RENARD aos anglo-americanos, a propósito da excelência de um sistema, que nem sequer se apoiaria no contrôle da constitucionalidade da lei (*Introdução* citada, pág. IV).

O respeito ao justo arbítrio do Govêrno tem sido mantido por esta Côrte e ainda há pouco, segundo refere o parecer da Procuradoria Geral da República, o plenário desta casa por seis contra quatro votos (*Diário da Justiça*, 1944, pág. 5.177), cassou o aresto da Primeira Turma (apelação n.º 7.387, *in Revista Forense*, vol. 96, pág. 315, *Direito*, 21, pág. 286, e *Revista dos Tribunais*, vol. 151, pág. 365), tomado ainda por escassa maioria, para assegurar a livre escolha governamental entre candidatos aprovados em concurso embora também aí manifestasse minha dissidência, por considerar abusivo que se deixasse escoar o prazo de um concurso sem aproveitamento de todos os candidatos aprovados, quando nada se alegava contra êles, e se mandou abrir novo prédio — o abuso, ressalvado, aliás, em tese, no próprio aresto vencedor, já estaria, a meu ver, concretizado.

Nessa conformidade decidira aliás, o Tribunal de outras feitas, como nos casos já aludidos dos médicos da Prefeitura (*Revista de Jurisprudência Brasileira*, vol. 9, pág. 47) e dos de Saúde Pública, a quem o Presidente da República recusara a preferência, atribuída pelo Congresso para sua nomeação, mediante dilatação de efeitos de concurso anterior (*Revista do Supremo Tribunal Federal*, vol. 77, pág. 339, 79, pág. 62 e 87, pág. 79).

Como na órbita privada, o concurso aberto sem reservas, pressupõe o aproveitamento dos aprovados, e a realização de uma escolha, ao menos, enquanto não se reduzir a um só o número dos candidatos indicados, não podendo ser abandonada a lista sem motivos, para abertura de outro, existindo ainda campo para a eleição, nada se provando contra os aprovados no resíduo da lista, abusivo teria sido o intencional escoamento do prazo, em necessidade de preceito legal, ordenando explìcitamente o aproveitamento de todos.

Defendendo o Estado, perante o Conselho do Estado, o Comissário ETTORI considerava inútil lembrar como o poder discricionário de nomeação se restringe de *plus en plus*, obrigando-o a seguir o resultado de concursos:

> *"Ainsi l'ordre de classement constitue un veritable droit"*,

para ensejar anulação ou indenização (*Revista de Direito Público*, vol. 47, pág. 355).

PETROZIELLO repele até a recusa do Govêrno sob fundamento de existir um só nome (obra citada, página CVXXXVIII) e ZANOBINI é ainda mais explícito no excluir a anulação ou a inércia porque:

> *"la gara sia svolta fra um ristretto numero di candidati* (*Corso de dir. amm.*, 1939, I, pág. 80)".

Na Itália, em regime de administração poderosa, se indagou se esta poderia, no edital de concurso, reservar-se a faculdade de não nomear ninguém, respondendo o Conselho de Estado que concursos não se fazem *joci causa* e, portanto, não se poderia usar de tal faculdade, sem justo motivo (CINO VITTA, obra citada, vol. 2, pág. 462).

Tìpicamente discricionário e inapropriável por outro poder, é, também, a escolha na promoção por merecimento, mas se ela não se realiza sem motivo, se as épocas de acesso se sucedem em branco, se a Comissão julgadora não se reune, poder-se-á reconhecer o uso da mesma discreção, que consiste essencialmente em garantir a promoção pelo Govêrno, sem intervenção alheia e sem confissão de motivos?

PAULO CÉSAR DE ABREU E LIMA, em artigo sôbre o silêncio no Direito Administrativo, considera imoral a inércia em prover os cargos, após concurso, chegando ao abuso, senão à ilegalidade, por quebra da oferta e do dever de reparar esforços, senão por direito, como por eqüidade, segundo a fórmula de HAURIOU *"au dela de la loi"*, mas, com certa inconseqüência, tolera a demora indefinida nas promoções, que tem por inócua (*Arquivo do Ministério da Justiça*, vol. 7, pág. 193).

Não equivaleria, ao contrário, tal inércia à prática inexecução da lei, afora as lesões efetivas que causa, mais graves que no caso de acesso inaugural?

Bem distante ficaria semelhante atitude, das que pudessem apenas despertar aspectos de conveniência ou oportunidade, como na imposição de multa administrativa, dentro dos limites legais (apelações ns. 8.700, 8.254, 8.219, 8.564, 8.331) e aplicação de penas disciplinares, com rigor ou tolerância (apelações ns. 8.301 e 7.317) e recurso extraordinário n.º 5.944, *in Diário da Justiça*, 1943, pág. 1.902 e 1944, págs. 775 e 3.834), o que sempre me abstenho de apreciar, salvo prova de abuso de poder ou perseguição. Outros vão além, em intervenção mais ampla, por vêzes autorizada (v.g. voto do Sr. Ministro OROZIMBO NONATO, *in Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, vol. 11, págs. 142-4 e acórdão do Tribunal do Rio Grande do Sul — *Justiça*, vol. 24, pág. 299), em oposição à mais restrita que chega a excluir o exame, em qualquer caso (*Revista de Crítica Judiciária*, vol. 19, pág. 102).

A imunidade dos atos discricionários pode, também, ser rompida, se desnecessàriamente se apontam os motivos dêle geradores: o interdito se levanta e os Juízes os examinam (*Revista dos Tribunais*, vol. 152, pág. 7, recurso extraordinário n.º 6.760).

Esta Côrte chegou a se reservar o exame da normalidade de classificação de imóvel, no tombamento de bens de valor histórico, o que valeu a censura de PRUDENTE DE MORAIS NETO (*Revista Forense*, vol. 98, pág. 587).

De qualquer forma, porém, não se trata, aqui, de medir conveniências, tão fácil seria, no estado atual das coisas, preparar um decreto-lei modificativo de situação, que, aliás poderia ser restaurada, quando oportunidade, em contrário, se levantasse.

Seria mais razoável e sincera a supressão dos postos; ainda sem pôr em evidência, de modo aliás antipático, um puro arbítrio, que, em caso de excesso, não exclui, antes reclama, revisão judicial.

Invoca-se o interêsse público, mas o grande mérito da teoria do desvio de poder está na *souplesse*, com que joga com os motivos do ato; êstes podem ser valiosos, mas não adequados, de modo que uma preferência indébita pode afetar o fim da lei, desviando-a de seus objetivos.

No caso de professôres universitários dispensados em 1935, isso ficou destacado com grande nitidez (*Diário da Justiça*, 1943, pág. 1.033).

Os exemplos se multiplicam nas obras especializadas; para atender a fins de saúde pública, não pode, por exemplo, o administrador ofender a preceitos de ordem fiscal (*Nuovo Dig. it.*, vol. 12, 1.ª parte, pág. 1.036 e vice-versa).

Entre os casos conhecidos podem ser lembrados os de:

a) recusa de pagamento por êrro jurídico do Prefeito, considerando a despesa ilegal, por quebra de neutralidade escolar (*Revue de Droit Public*, vol. 47, pág. 219);

b) decisão *ab irato*, viciando a escolha de oportunidade (loc. cit.);

c) excesso de cuidado nos interêsses públicos, como o Governador do Banco de França, que, podendo promover livremente os funcionários, excluía dos cargos de chefia os membros do sindicato, fazendo uso abusivo, *"encore que conforme intérêts apparents et immediats de l'Institut — parreille attitue risquerait de se heuteur aux legitimes intérêts du Sindicat* (JOSSERAND — *op. cit.*, pág. 263, e SIREY, 1925, parte 3.ª, nota 33, onde se pode ver a formosa nota crítica de HAURIOU;

d) indenização imposta a tesoureiro, por ato vexatório na exigência de formalidades documentais para a entrega de preço de desapropriação (SIREY, 1923, parte 1.ª, pág. 319);

e) diretor de sanatório que, sem necessidade e de boa fé, interceptava a correspondência dos internados (JOSSERAND — volume citado, pág. 264).

f) uso de poder de polícia com escôpo fiscal ou de violência como no fechamento de fábrica de fósforos, por motivo de insalubridade, mas para evitar a indenização decorrente da *régie* ou nacionalização da indústria (WELTER, obra citada, pág. 162);

g) proibição de toque de sinos e de uso de hábitos sacerdotais na via pública (DUGUIT — *Droit const.*, vol. 2, pág. 298);

h) suspensão de guardas, por motivos alheios ao serviço (DUGUIT, loc. cit.);

i) proibição de venda de gado fora da comuna, senão nos mercados (WELTER, obra citada, pág. 169);

j) abusos nas *permissions de voirie* (WELTER, págs. 213 e seguintes);

k) recusa de nomeação de sacerdote para professor, depois de admitido e aprovado em concurso (WELTER, pág. 281).

O Govêrno, repetia FRANCISCO CAMPOS, a propósito do conceito de democracia, não é exercido por sêres sobrenaturais (*Direito Administrativo*, pág. 85), para apoiar a teoria dos motivos determinantes, como há pouco se ressaltou (pág. 88).

A título de nobilíssima economia não deve à administração cessar, assim, o serviço de abastecimento dágua, nem desligar as canalizações de esgôto; nem, pelo mesmo motivo, deixar de respeitar os direitos inequívocos de todos os funcionários.

Haveria, assim, sempre, um *detournement de pouvoir*, perfeitamente sob a censura judicial, como a do contencioso ,alhures, dentro do espírito constitucional americano e da própria letra do velho diploma de 1894.

Melhor se caracterizaria o desvio, na hipótese presente, diante das declarações do nobre gestor da Recorrida a fls. 73, fora do terreno que êle considera legal e jurídico.

Sem embargo do largo crédito, de que goza o honrado Prefeito, não apenas contra os habitantes da bela cidade, que lhe foi tão bem confiada, mas contra todos os brasileiros, beneficiados indiretamente pela obra, que ali vem desenvolvendo, forçoso é convir, que suas afirmações acentuam, no terreno desta lide, uma declinação de rota.

Fora de dúvida é a ausência de razões inferiores, políticas ou personalíssimas, mas dentro do quadro de orientações concurrentes, que os homens de bem podem tomar, é possível buscar a verdadeira e legítima direção.

Não há apurar motivos ocultos bastando o exame de intenções visíveis e do êrro espontâneo ou voluntário até abranger o êrro de direito, e o próprio engano acêrca da existência do poder discricionário, caso êste de verdadeira incompetência, no autorizado entender de MARCELO CAETANO (*op. cit.*, pág. 266).

HENRI WELTER também destaca as hipóteses do êrro de direito, interessando à competência *ratione materiae* (*Le contrôle jurisdicionnel de la moralité administrative* — 1929, pág. 62); no terreno de prova, encarece o *aveu* ou o quase *aveu* de administração (pág. 415), às vêzes manifestado como exatamente neste caso por um

> "refus général, sans examen particulier de chaque cas, qui s'imposait a son attention (pág. 417)".

O aspecto econômico não seria decisivo na hipótese, porquanto o legislativo criou os cargos e votou as verbas contempladas em sucessivos orçamentos anuais — se os quadros são abundantes, é o caso de reduzí-los pelos meios próprios, e não de impedir seu provimento, por processos que, afastando-se da lei, não podem prestigiar a govêrno de tanto lustre — a economia, que daí resultasse, estaria ainda desviada das rubricas, que a acolhessem sendo qu do orçamento, não deriva, pròpriamente, o direito dos funcionários, mas das leis, que aquêle ato financeiro pressupõe (Estatuto Federal, art. 95).

Mas essa, percebe-se, não seria a principal razão, tão fácil, aliás, de remoção, e sim outra, mais grave e profunda, além de alegações secundárias, que os recorrentes, é certo, procuram contrariar, mas ficariam sempre aquém de elevado debate, mesmo a de espectativa de reforma, eis que o Decreto n.º 3.070, mandando elaborar os estatutos locais, já datava de 1941. Assenta a convicção do relatório de fls. 73 de modo básico, em que o rendimento funcional está na razão inversa das garantias asseguradas aos servidores.

Não é o momento de rever, em função do caráter médio nacional, conceitos que já penetraram até no domínio da anedota — o do descaso de tantos funcionários pelos seus deveres, à proporção que crescem as garantias outorgadas.

Aliás, no estrangeiro, o mesmo fenômeno se observa e, no entanto, a tendência é para ampliar as garantias de acesso, que NUNO PINHEIRO tinha como a pedra de toque ou a mola mestra na vida do funcionário e da administração pública, atuando no moral e até no físico, ainda que nem sempre possa envolver o principal interêsse do cargo.

O ilustre chefe do contencioso da recorrida, que tão denodada e brilhantemente vem sustentando a áspera refrega, não deixou de acentuar a importância do problema do avanço na carreira.

Não estou longe de participar de certas apreensões do nobre administrador paulista; em discurso de paraninfado, em 1939, e em recente entrevista na imprensa me manifestei, assim, sôbre os males que ao ensino tantos professôres vitalícios causam, a ponto de propugnar por um novo sistema de recrutamento e estabilidade de docentes.

Mas, no exercício da função pública, não poderemos erigir em dados finalísticos na norma geral, sempre pendores ou apreciações pessoais, por nobres que sejam, como acentuam os expositores do *aviamento di poteri*; quantas vêzes, estou em desacôrdo com o texto da lei, v.g., na vedação do divórcio, e, no entanto, a cumpro; tantas me convenço da justiça do que alguém pleiteia, e não lha posso reconhecer, por defeitos de fundo e até de forma.

Em contrário às convicções pessoais do honrado Prefeito, e também, em parte, das minhas, nesse terreno, estão a lei e a Constituição, que estabeleceram a carreira e definiram direitos dos funcionários a despeito de certa tendência, antes esboçada na Lei n.º 284, de restringir o núcleo de *elite* e aumentar os extraordinários, o que, talvez, venha a gerar inconvenientes ainda maiores, como a pletora de servidores mal pagos e sem garantias, que se revoltam, à medida que envelhecem e aumentem suas famílias e necessidades com isto se fomenta indiretamente, a corrupção, passiva, e se esquece a magna contradição, em que incorre o Estado, impondo aos particulares uma série de garantias, cada vez mais extensas em favor de seus empregados — ainda o *Diário Oficial* de 12 de janeiro, corrente, trouxe o minucioso regulamento de promoções, por antiguidade e merecimento, dos empregados da Light and Power, aprovado pelo Departamento Nacional do Trabalho (pág. 635).

A própria exposição de fls. 73 incorre, *data venia*, em certa incoerência, acentuando que a extinção de cargos deixaria de acenar aos funcionários, com oportuna melhoria; muito mais desanimadora é a incerteza por tantos anos, o que já levou alguns dos interessados nesta causa, confessa a própria recorrida, a abandonar o serviço público, perdido, naturalmente, o razoável estímulo que os atraia.

Razões, ainda que elevadas, não bastariam, assim, para justificar uma discreção, que nìtidamente se transforma em arbítrio a ser coarctado, aliás, sem qualquer desprestígio para o administrador, nem aqui nem nos outros países, em que o contencioso administrativo exerce ordinàriamente sua jurisdição corregedora, mais direta e vulnerante pela destruição dos atos *in natura*; só uma coisa realmente desprestigia o cidadão — a ofensa ao direito e o desrespeito à lei, que os Decretos-leis ns. 1.202 e 5.511, de 1943, acentuaram, recomendando a interventores e prefeitos fiel obediência a preceitos reguladores de direitos dos funcionários (arts. 7.º, n.º II, e 12, n.º IV).

Passemos, por último, ao exame do caso em si, nos seus dados específicos: havia, em 1938, na Municipalidade de São Paulo um estatuto (Atos ns. 1.146 e 1.349), que obediente à Constituição, estabelecia o processo de seleção para conduzir ao acesso gradual dos funcionários, apanágio das várias carreiras adotadas.

Por obra confessada da recorrida, a aparelhagem se paralisou e a função deixou de se exercer, em 1937, com arbítrio incompatível com a finalidade da lei.

Deve, portanto, ser corrigida a anormalidade para que o sistema volva a seus têrmos, até que seja regularmente alterado: em face da própria Lei n.º 221, de 1894, não se pode ter no Brasil ,como faculdade ou poder discricionário, a recusa genérica de promoção, quando a lei pressupõe sua realização ao menos uma vez por ano.

As razões aduzidas em prol da orientação tomada demonstram propósitos distanciados dos fins da lei, ainda que nobres e embuídos de sadio patriotismo.

A entrada em vigor de novo estatuto municipal, em fins de 1942, não alterou, tão pouco, a posição do problema, ainda afastado o argumento, para mim, personalíssimo, e que agora vejo, com prazer, sustentado por FRANCISCO CAMPOS, o de ilegitimidade de imposição do diploma pelo Govêrno Federal, agravado pelos inconvenientes, que a própria recorrida confessa ter aduzido, ao reclamar uma regulamentação privativa.

O novo estatuto, diz-se, substituiu o anterior, mas ficou com sua execução suspensa *sine die*, o que envolveria verdadeiro absurdo, isto é, a suspensão de garantias constitucionais; para mim, o raciocínio seria inverso — enquanto não promulgado o regulamento prevaleceria a lei anterior, se não se preferisse observar o art. 267, tomando como subsidiário o estatuto federal.

Mas, ainda que adotada opinião oposta, a situação dos recorrentes melhoraria, porquanto metade das vagas teria de ser provida por antiguidade, e esta não dependeria em rigor, de regulamentação, constituindo, ao revés, segundo jurisprudência nunca desmentida nesse particular, segundo vimos, direito nìtidamente adquirido à vaga aberta, reconhecido, até em suas conseqüências econômicas pelo estatuto federal civil (art. 57), como pelo militar (art. 128).

Dado que, na espécie, o número de vagas se tornou afinal superior aos dos ocupantes da classe inferior, a antiguidade beneficiaria a todos os que não tivessem nota, em desabono, assim como o próprio merecimento, hipótese versada, aliás, no parecer do egrégio FRANCISCO CAMPOS.

Resta apreciar a questão do interêsse *ad causam* a que já nos referimos de passagem; nenhuma dificuldade poderia excluir o reconhecimento de uma lesão claríssima, ainda que não produzisse efeitos econômicos diretos, como seria a recusa ao cumprimento da lei, em detrimento de todo o funcionalismo.

Acresce que ditos interêsses, embora irrecusáveis, não são, por enquanto, agitados, e na futura ação condenatória, se a presente prevalecer, os juízes, diante das circunstâncias do caso, e do seu desenvolvimento, avaliarão o dano sofrido por cada um dos interessados.

Não tem maior relevância a objeção de que outros funcionários da recorrida poderiam também pleitear a mesma promoção, eis que não bastaria por certo, a lista dos que percebem vencimentos iguais (fls. 775), ou a referência à possibilidade de outros candidatos, mas necessária a demonstração, precisa e nominal, dos que tivessem as habilitações exigidas — diploma ou concurso.

De qualquer forma, o número, maior ou menor, de interessados aptos à escolha não modificaria os dados do problema, como se vê ainda da jurisprudência citada, do Conselho de Estado e do preceito específico da nossa lei, embora destacado a propósito do mandado de segurança.

Em face do exposto, tendo por ofensiva, senão, para mim, do art. 55 do estatuto dos funcionários federais, como da própria Constituição, que assegura, explícita, ainda que indiretamente, o acesso a todos os funcionários de *carreira*, na espécie pràticamente recusada por inércia da recorrida, em cumprir até os mandamentos da legislação local, embora não estejam êstes sob a proteção do recurso extraordinário, dou provimento ao presente para o fim de, restaurada a sentença de fls. 480, declarar a procedência da demanda, isto é, a existência em favor dos recorrentes do direito de promoção, cuja ofensa será apreciada, bem como suas conseqüências reparadas em relação a cada um dos autores, nos limites cabíveis, por ação competente e oportunamente intentada.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo: — Com a declaratória proposta, vários funcionários municipais de São Paulo objetivaram o reconhecimento pela justiça do direito que entendem lhes assistia à promoção no exercício de 38, frente o ato municipal n.º 1.146 de 36, direito êsse postergado pelo Sr. Prefeito Municipal, com o seu procedimento, não realizando as promoções previstas em lei.

A justiça paulista negou o pretendido reconhecimento.

Daí o presente recurso extraordinário, com fundamento nas letras a e c do preceito constitucional.

Mas, fundamento algum encontro para o recurso, pois tôda a questão versou sôbre a aplicação de leis locais, sem qualquer repercussão na órbita federal.

Está a mostrá-lo a própria expressão do acórdão recorrido: "Das leis municipais invocadas pelos autores nenhuma assina prazo à administração para preencher as vagas ocorridas nos respectivos Departamentos".

E examinados, quer a inicial, quer o processo em várias das suas passagens, bem se capacita que tudo girou em têrmo da apreciação de leis do Município.

Disseram-no expressamente os próprios autores:

"O Ato n.º 1.146..... era a única lei que disciplinava as relações entre a Prefeitura e seus funcionários."

Se era a preceituação municipal a única a reger aquelas relações e se a justiça a aplicou, segundo a interpretação que lhe deu, não havia cogitar de recurso extraordinário, com fundamento em ofensa a ela.

Dir-se-á, então, que se deu valor à lei local contra a federal, qual a referente ao Estatuto dos Funcionários Federais.

Nada, entretanto, e dentro da sua alçada, deixou decidida a justiça contràriamente a essa legislação.

Se, porém, na expressão do julgado de que "não há lei determinando que se façam promoções dentro de certo prazo" compreendida ficou a do Estatuto, ainda assim não teria ocorrido procedimento algum contra ela, ou seja negando-lhe valor, para emprestá-lo à lei local.

E isto pela simples razão de estar a reger relações outras que não as dos interessados no pleito.

A sua aplicação aos funcionários municipais só poderia dar-se em caráter de suprimento.

Nada, entretanto, havia a suprir, como o reconheceram os autores, quando afirmaram, e reafirmaram, que tudo estava previsto no Ato Municipal n.º 1.146.

Acresce que ,ao declarar que "as promoções serão processadas e realizadas em épocas fixadas em regulamento", o decreto-lei federal se referiu à evidência a regulamento municipal.

E êste regulamento só tardiamente apareceu.

Não se deu portanto, valor à lei local, em detrimento da federal, porquanto esta não podia estar em foco, quer para suprir falhas, quer para impor seus mandamentos.

São êstes os motivos que me levam a não conhecer do recurso.

Se, porém, o seu reconhecimento tiver lugar, o meu voto é para lhe negar provimento.

Direito assistiria aos autores, se preteridos fôssem nas promoções, a que teriam feito jus.

De vez, porém, que preterição não houve, porque promoções se não fizeram.

A sua realização, por suspensa provisòriamente, não podia assim determinar o reconhecimento de um direito, por ainda inexistente.

SEABRA FAGUNDES, e com êle os doutrinadores da matéria, expresso deixou o seguinte: "quando não exista uma peremptória fixação de prazo para a aplicação da regra, fica-lhe a faculdade de conciliar a execução com as conveniências de tempo e utilidade indicadas por circunstâncias que só ela pode aferir".

E foi o que aconteceu, com a suspensão provisória para que as promoções se fizessem oportunamente.

A oportunidade tinha de aparecer, como era esperada, e apareceu, sendo que as conveniências do retardamento se legitimaram entre as justificações do Prefeito.

Atravessava-se uma fase de remodelação administrativa.

Em benefício da coletividade e para a boa ordem da administração, nada desaconselhava a suspensão levada a efeito, a fim de se processar em definitivo a reorganização dos quadros, segundo a nova regulamentação prometida.

Se os serviços não periclitavam, com o ato suspensivo, e se facultado era fazê-lo, abuso não se pode ver no uso dessa faculdade, porquanto expressiva é a seguinte passagem das razões da recorrida: "Para se aquilatar como foi prudente a orientação administrativa do Sr. Prefeito, basta apresentar-se um exemplo.

Pela organização da Prefeitura do Município de São Paulo, antes das novas leis estatutárias projetadas, pelo D.A.S.P., os cargos de chefia eram providos em caráter efetivo e distribuídas as chefias em uma multiplicidade de cargos hierárquicos, enquanto, atualmente, pelos Estatutos dos funcionários da União, dos Estados e dos Municípios, a chefia passou a constituir função gratificada desempenhada, em comissão, por qualquer funcionário de carreira da classe a que pertença, reduzindo-se, ao mesmo tempo, as espécies hierárquicas quanto às chefias. Ora, se houvesse o Sr. Prefeito efetuado as promoções provendo todos os cargos vagos de chefia, que são, justamente, os em maior número, quando verificou a diretriz dada à matéria pelo D.A.S.P., em considerar como atribuições a serem desempenhadas por pessoas de confiança da administração, teria criado a seguinte situação esdrúxula: promoveria número elevado de funcionários para cargos que estavam destinados à extinção ,ou pela transformação e alguns em simples funções gratificadas, ou pelo desaparecimento completo de outros, com a diminuição das escalas na hierarquia funcional".

Esta passagem bem elucida o alcance da medida tomada, em época de reorganização administrativa sem prejuízo antes com benefício da coletividade, com o aguardar o regulamento das promoções no município, depois de regulamentadas as do Estado, que sòmente apareceram retardadas.

Entendo, assim, que o julgado da justiça paulista está a merecer confirmação.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes: — Sr. Presidente, apesar do voto de V. Excia., conheço do recurso, pelo fundamento da letra c do art. 101, III da Constituição.

É exato, conforme pondera Vossa Excelência que a questão foi decidida com base ou por aplicação da preceituação municipal. Mas, a verdade é que transcende dessa decisão uma tese de direito que se pode dizer federal e, até, constitucional, que é o direito inerente à carreira, o direito que têm os funcionários às promoções

Os autores, ora recorrentes, puseram, pelo menos no recurso extraordinário, a questão nestes têrmos. E é esta realmente a questão que emerge da apresentação do caso, a ser julgado. É que êles têm direito à promoção, porque são funcionários de carreira judicial, administrativa está como por igual a carreira judicial, admitida na Constituição. De modo que, em última análise, há uma questão de tese, uma tese de direito que surge das questões divididas no acórdão e cuja configuração pode ser assim definida: saber se o direito de promoção é inerente à carreira e se pode a lei local ou o ato administrativo local desconhecer êsse direito.

Eis a razão pela qual conheço do recurso.

Sr. Presidente, salientei, ao conhecer do recurso, que existe correspondência irrecusável entre a expressão jurídica do julgado e o direito federal, no tocante a esta questão.

Realmente, salientei os direitos da função pública, hierarquizada, entre nós, ao acentuar o direito à promoção que, como disse, é condição essencial à existência das carreiras administrativas. Por isto mesmo, eu não estaria longe de aderir ao voto por todos os títulos brilhante e exaustivo do Sr. Ministro Relator, no tocante à proclamação da tese verdadeira de que onde existe uma função hierarquizada há-de existir, necessàriamente, o direito de acesso.

Esta tese é pacífica, a meu ver, e a ela me referi em trabalhos doutrinários, mas, como tese de direito. Se a ação declaratória — neste ponto, divirjo do Sr. Ministro Relator — fôsse, apenas, o veículo destinado à proclamação de uma tese jurídica em abstrato, prescindindo-se do direito subjetivo ajuizado, eu não hesitaria em dar provimento ao recurso; mas, a meu ver, e *data venia* de Sua Excelência a ação declaratória supõe um direito subjetivo ajuizado. Não seria, no caso, apenas, a proclamação de que, na carreira administrativa, é inerente a ela o direito de promoção. A proclamação dessa tese não é que está em causa, mas a proclamação do direito dos autores, ainda que desprovida a sentença de execução compulsória.

Ora, não obstante as razões muito ponderosas, brilhantemente expostas pelo Sr. Ministro Relator ,eu tenho a impressão, pela leitura dos memoriais, de que êsse direito não tem consistência suficiente para ser declarado. Os funcionários públicos em questão tinham, é certo, por lei de 1936, se não me engano, o direito à promoção, se classificados por uma comissão municipal, direito que teria de ser efetivado, no ano seguinte; mas sobreveio o regime atual, em que o Prefeito reune as funções executiva e legislativa, na sua pessoa. O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo ponderou que essa atribuição dupla é exercida diferentemente em face da lei federal, que regula a administração dos Estados e Municípios; mas, na verdade, está ao alcance, é atribuição, cabe no poder do Prefeito, investido na função legislativa, ainda que mediante formalidade prescrita na legislação, exerce o poder legislativo. E é apenas uma questão de forma. Não se lhe nega o saber; apenas se diz que para afastar ou suprimir direitos adquiridos, o Prefeito teria de sujeitar o seu ato aos órgãos federais que neste momnto controlam as administrações locais.

Na verdade, porém, não se trata nem de supressão de direito adquirido. O que o Prefeito fêz foi, sòmente o exercício do direito. Não o desconheceu; determinou que, tendo em vista nova regulamentação da função pública a sobrevir, não faria, por enquanto, promoções. Suspendeu-as, provisòriamente. É apenas, o adiamento do exercício de um direito que ainda que adquirido, não foi desconhecido definitivamente. Penso que está ao alcance dos tribunais vigiar a execução da lei, não sòmente nos seus aspectos formais, mas um pouco mais a fundo, — e nisto consiste a garantia contra os desvios do poder. É o que se admite em muitos países e, principalmente, na França.

Assim, não seria possível deixar de admitir, entre nós, recursos nestas condições, que está de acôrdo com as nossas tradições e a nossa Contituição. Na França, é sempre possível vigiar a execução das leis para evitar o abuso que corresponde na teoria civilista, ao abuso do direito. Por isto, eu, se encontrasse perfeitamente configurado o direito adquirido, neste caso, não hesitaria em dar provimento ao recurso, sem me deter diante da tese de que a administração pública é senhora dos seus atos, ainda que ferindo direitos subjetivos, assentados em lei. Todavia, se, em nosso regime atual, é possível à autoridade competente desconhecer até mesmo o direito adquirido, quando mais no caso em que êsse direito adquirido não foi suprimido, mas, apenas, adiado.

Eis por que, resumidamente, com a devida vênia conhecendo do recurso pela letra c, lhe nego provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire: — Senhor Presidente, o acórdão recorrido, embora o brilhantismo do voto do eminente Sr. Ministro Relator, não negou o direito à promoção, nem aludiu à questão de carreira, hoje essencial no Direito Administrativo, na parte reguladora do funcionalismo.

Se o acórdão não enfrentou essa questão e sòmente essas questões poderiam ser federais não se deu nenhum antagonismo entre a decisão local e o espírito da Constituição ou a letra da Constituição e do próprio Estatuto dos Funcionários Públicos, aplicado ao regime estadual, que possa permitir o conhecimento do recurso, pela letra c.

Quanto à invocação da letra *a*, evidentemente a matéria cingiu-se à mera interpretação ou aplicação de leis municipais.

Pela letra c, não posso conhecer, com a devida vênia do Sr. Ministro Castro Nunes, porque, se o acórdão tivesse negado o direito à promoção, que está estabelecida em tôdas as leis reguladoras do funcionalismo; se o acórdão tivesse enfrentado a questão de carreira, que só agora aparece, depois do Estatuto dos Funcionários Públicos, e antes não havia essa questão, não é possível a nós, juízes, fazer emergir do julgado aquilo que não está no julgado, embora o empenho de ampliar o âmbito do recurso extraordinário das decisões da justiça local.

Mas, não está no meu critério, na minha vontade de julgador, fazer brotar, fazer emergir o que não está no acórdão.

O acórdão recorrido não aludiu, de leve, a êstes pontos essenciais da questão; limitou-se, apenas, a considerar, em referência às leis municipais, que eram satisfatórias às explicações e representadas pelo Chefe do Executivo Municipal.

Por êstes fundamentos, não posso senão acompanhar o voto de V. Excia., Sr. Presidente, não conhecendo do recurso.

Vencido na preliminar, passo a dar meu voto quanto ao mérito.

Sempre propugnei pelo contrôle do Poder Judiciário sôbre os atos administrativos, mas para que êstes sejam fulminados é indispensável que venham eivados de ilegalidade.

Ora, não me parece que seja êste o caso dos autos.

O acórdão recorrido situou bem a questão e aceitou a explicação dada pelo Chefe do Executivo Municipal, no sentido de não execução pontual, como queriam os autores do texto local regulador da matéria.

O acórdão frisou, particularmente, que a própria lei em que se apóia a parte não favorece o seu ponto de vista, porque não obriga a Administração a, anualmente, fazer as promoções em causa.

Não há, por conseguinte, direito adquirido certo e incontestável, que possa formar relação jurídica capaz de objetivar ação declaratória.

Nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto: — Entendo de inteiro acôrdo com a longa e erudita fundamentação do voto do preclaro relator, conheço do recurso, que reputo cabível, por ofensa aos textos legais invocados, e, *de meritis*, dou-lhe provimento, para restabelecer a sentença de primeira instância.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso, contra os votos dos Srs. Ministros Revisor e Aníbal Freire, e lhe negaram provimento, contra os votos dos Srs. Ministros Relator e Barros Barreto.

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Responsabilidade criminal dos servidores públicos

Um dos mais importantes aspectos do sistema disciplinar é o concernente à repressão das faltas que, prejudicando a boa ordem e eficiência dos serviços públicos, atentam, por igual, contra a segurança da coletividade.

No reconhecimento de que "a gravidade da falta funcional se mede em função da natureza do serviço", tem suas raízes o princípio da interindependência das instâncias, de acôrdo com o qual a Administração e o Judiciário, dentro dos limites da respectiva competência, podem chegar a conclusões diversas sôbre o mesmo fato irregular.

Não obstante, para o fiel cumprimento das disposições estatutárias relativas ao exame que, em casos dessa natureza, incumbe, paralelamente, às autoridades administrativas e judiciárias, faz-se mister regulamentação adequada.

Já a Circular 9/43 da Secretaria da Presidência da República estabelecera que não deveriam ser encaminhados processos administrativos às autoridades criminais, nos têrmos do artigo 260 do Estatuto dos Funcionários, senão depois de proferida decisão final na instância que lhes é própria.

Dois anos, porém, de observância rigorosa dessa e de outras normas mostraram a necessidade de se corrigirem falhas ainda existentes.

De fato, o encaminhamento à Justiça, por exemplo, de inquérito que, a par da verificação do crime, opine por imposição de pena disciplinar, dificulta sobremodo, se não impede totalmente, o posterior exame do recurso ou pedido de reconsideração do servidor punido, em face das conclusões do mesmo inquérito.

Por outro lado, e não raro, tem-se indevidamente aguardado o término do processo administrativo para, só então, se solicitar a abertura de inquérito policial, muito embora se verifiquem, desde o início da diligência respectiva, veementes indícios, ou mesmo provas, da criminalidade dos fatos em apuração.

À vista disso, o D.A.S.P. sugeriu ao Senhor Presidente da República a expedição, pela Secretaria da Presidência, de circular que viesse dar nova redação ao item IV da Circular 9-43, citada.

Na conformidade da proposta, a responsabilidade criminal dos servidores públicos deverá ser promovida, nos têrmos dos artigos 258 e 260 do E.F., de acôrdo com as seguintes normas:

a) o ato criminoso, atribuído a servidor público, será comunicado à autoridade policial competente, na forma do art. 258 do E.F., imediatamente após ter o chefe da repartição ou serviço, conhecimento do mesmo;

b) a providência constante da alínea anterior não depende de prévio julgamento do inquérito administrativo, subordinando-se, ùnicamente, à verificação da existência de indícios veementes, ou de provas, da prática de crime, pelo que poderá ser adotada em qualquer fase do processo;

c) só deverá ser remetido processo à autoridade competente do Ministério Público, nos têrmos do art. 260 do E.F., quando concluso na esfera administrativa e, ainda, se do seu julgamento não resultar a adoção de qualquer medida de caráter disciplinar;

d) em se tratando de abandono de cargo, só se procederá na conformidade da alínea *a* se a autoridade competente, ao julgar o processo, opinar pela aplicação da pena de demissão, prevista no item I do art. 238 do E.F.

Previu-se, também, a hipótese da remessa de processo à Justiça, em virtude de requisição desta, caso em que deverão ser tiradas, prèviamente, a critério do chefe da repartição ou serviço, cópias autênticas de tôdas ou das principais peças do mesmo, para efeito de medidas ulteriores, porventura necessárias.

A proposta do D.A.S.P. foi aprovada pelo Sr. Presidente da República.

NOTAS PARA O FUNCIONÁRIO

NORMAS SÔBRE PROVIMENTOS DE CARGOS

722

O Departamento Federal de Segurança Pública consultou sôbre como proceder no provimento de cargo, quando houver transferências autorizadas e candidatos habilitados em concurso, isto é, se deve ser obedecida a ordem cronológica das autorizações e da homologação do concurso ou se deve haver preferência para os candidatos habilitados neste.

Examinando o assunto a D.F. foi de parecer:

a) que, após o recebimento, pelo D.F.S.P., da relação dos candidatos habilitados — o que é feito por ofício da D.F., em caso de carreira privativa — deverá ser a êstes assegurada prioridade no provimento dos cargos de classe inicial da carreira; e

b) que, antes do recebimento dessa relação, as transferências já autorizadas deverão ser ultimadas, segundo a ordem cronológica do despacho do Senhor Presidente da República, dando-se, em caso de empate, preferência à transferência *ex-officio*.

(Parecer — proc. n.º 16.875/45, publicado no *D.O.* de 28-9-45, pág. 15.425).

PENSÃO ESPECIAL

723

M.M.A. viúva de ex-engenheiro do Ministério da Viação e Obras Públicas, solicitou em seu nome e no de seu filho menor, pensão especial.

Para justificar o pedido, alegou a suplicante que seu espôso faleceu em conseqüência de acidente ocorrido em serviço.

Encaminhando o requerimento, esclareceu o Ministério da Viação.

a) que o referido ex-servidor exercia as funções de chefe do 18.º Distrito de Fiscalização do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais quando, ao regressar de uma viagem de inspeção geral, perdeu a vida em desastre ocorrido com o avião em que viajava; e

b) que os herdeiros do *de cujus* percebem a importância mensal de Cr$ 682,90, a que têm direito pelo regime de previdência social.

Pelo exame do assunto, verificou o D.A.S.P.:

a) que a legislação vigente não prevê medidas de amparo à família dos servidores civis mortos em acidentes no serviço, salvo os casos de morte por agressão não provocada, a que alude a Lei n.º 387, de 27 de janeiro de 1937;

b) que, todavia, se tem concedido à família do servidor falecido em conseqüência de acidente ocorrido no serviço, pensão especial correspondente a 50 % do vencimento, ou salário, percebido na atividade;

c) que, nos casos em que os herdeiros percebem qualquer pensão, a especial tem sido concedida na importância correspondente à diferença entre a que já percebem e os 50 % do vencimento, ou salário, do servidor falecido; e

d) que, assim, deve ser concedida à requerente a pensão especial de Cr$ 617,00 a exemplo do que se tem feito em casos idênticos.

Havendo o Senhor Presidente da República aprovado êsse parecer, foi expedido decreto-lei, consubstanciando a medida proposta.

(Parecer n.º 5.269, publicado no *D.O.* de 28-9-45, pág. 15.424).

ADMISSÃO DE ESTRANGEIROS COMO DIARISTAS

724

Consultou o Ministério da Guerra se é legal a admissão de cidadão português como diarista, na forma do D.L. n.º 3.490, de 31 de dezembro de 1940.

Tendo em vista que a legislação relativa à admissão de diaristas é omissa, a D.F. solicitou a audiência do sr. Consultor Jurídico do D.A.S.P., o qual "ante o silêncio da lei", concluiu "que não está tal admissão na dependência de prova de nacionalidade brasileira. Pode recair em estrangeiro, havendo nisto interêsse ou conveniência da administração".

Voltou, porém, o processo do Ministério da Guerra, com o pedido de reexame do assunto, à vista do entendimento anteriormente firmado pelo parecer n.º 4.679-43, do D.A.S.P.

Reexaminando o assunto, verificou a D. F. que, segundo o aludido parecer 4.679-43, o ingresso de estrangeiros no serviço público, como diaristas e tarefeiros, seria feito em caráter excepcional e mediante prévia autorização do Exmo. Sr. Presidente da República.

Entretanto, o Sr. Consultor Jurídico, após minucioso exame da questão, sôbre ela opinou de modo diverso, sustentando que a admissão de diaristas não depende de prova de nacionalidade brasileira.

Nessas condições, a D.F., tendo em vista os argumentos aduzidos pelo Sr. Consultor Jurídico, entendeu ser a nova interpretação, a mais acertada, como se verifica do despacho exarado no processo n.º 12.378-45.

Com êstes esclarecimentos, opinou a D.F. por que fôsse o processo restituído à Secretaria Geral do Ministério da Guerra.

(Parecer — proc. n.º 12.378-45, publicado no *D.O.* de 13-10-45, pág. 16.178).

PERMANÊNCIA NO EXTERIOR

725

Respondendo a consulta que lhe foi feita, sôbre permanência de funcionários no exterior, assim se pronunciou a D.F.:

Os textos legais transcritos no ofício anexo não oferecem dúvida quanto à solução a ser adotada no caso.

O art. 2.º do Decreto-lei número 6.702-44, mantendo o mesmo princípio do art. 42, do E.F., não estabelece que os funcionários lotados na Delegacia e na Contadoria, de que se trata, serão removidos ao fim de quatro anos da data da lotação, mas, sim, *ao fim de quatro anos de exercício no exterior*. Conseqüentemente, *os que estão há quatro anos em exercício no exterior, deverão ser removidos* mesmo porque, desde que o art. 2.º do Decreto-lei n.º 6.702-44, não derrogou o artigo 42, do E.F., mas a êle se ajustou, estariam os funcionários aludidos fatalmente atingidos por êsse artigo, que, de modo geral, estabelece :

> "Salvo caso de absoluta conveniência, a juízo do Presidente da República, nenhum funcionário poderá permanecer por mais de quatro anos em missão no estrangeiro, nem exercer outra, senão depois de decorridos quatro anos de serviço efetivo no Brasil, contados da data do regresso".

Êsse, aliás o entendimento dado ao assunto pela própria D.S.F.N., no processo relativo à permanência, no estrangeiro, dos contadores Artur Guedes Filho e Paulo Sampaio Correia, processo êste que tomou, no D. A. S. P., o n.º 20.329-45.

Isto pôsto, opinou a D.F. pela restituição do processo à D.G.F.N.

Despacho — proc. n.º 17.835-45, publicado no *D.O.* de 10-10-45, pág. 15.995).

APOSENTADORIA DOS SERVENTUÁRIOS E FUNCIONÁRIOS DA JUSTIÇA

726

Regulando o assunto, foi expedido o seguinte ato :

DECRETO-LEI N.º 7.997 — DE 24 DE SETEMBRO DE 1945

Dispõe sôbre a aposentadoria dos serventuários e funcionários da Justiça do Distrito Federal e dá outras providências

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

Art. 1.º A aposentadoria dos serventuários e funcionários da Justiça do Distrito Federal é regulada pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União e mais legislação especial sôbre o assunto.

Art. 2.º A aposentadoria dos serventuários que percebem vencimentos dos cofres da União é regulada pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

Art. 3.º Para efeito de aposentadoria e recolhimento de contribuições, ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, dos serventuários que não percebem vencimento dos cofres públicos, servirão de base os seguintes padrões de vencimento :

a) padrão *P* para os tabeliães de notas, oficiais de registro, escrivães das Varas de Órfãos e Sucessões e da Fazenda Pública, e distribuidores;

b) padrão *N* para os escrivães das Varas Cíveis, de Família, contadores e partidores e avaliadores, inventariantes, testamenteiro e tutor, depositários e liquidante judiciais.

c) padrão *M* para os porteiros dos auditórios;

d) padrões *J, H* e *G*, respectivamente, para os escreventes substitutos, juramentados e auxiliares dos ofícios a que se refere a letra *a* acima;

e) padrões *H, G* e *E*, respectivamente, para os escreventes substitutos, juramentados e auxiliares dos demais ofícios.

Art. 4.º A aposentadoria poderá ser promovida a requerimento do interessado ou *ex-officio*.

§ 1.º A aposentadoria *ex-oficio* será promovida por iniciativa do Corregedor ou a êste pedida pelo Juiz a que estiver subordinado o serventuário, ou, ainda, mediante representação do Ministério Público.

§ 2.º Será aposentado o escrevente, não renumerado pelos cofres da União, que depois de haver gozado doze meses consecutivos de licença para tratamento de saúde, não fôr julgado em condições de reassumir o exercício do cargo.

Art. 5.º Para a aposentadoria será computado, além do tempo cuja contagem se assegura aos funcionários públicos, o do serviço prestado em qualquer ofício ou repartição de justiça do Distrito Federal, constante da respectiva matrícula.

Art. 6.º Fica extinto o Ofício de 11.º Distribuidor da Justiça do Distrito Federal, passando ao atual 6.º Distribuidor, da mesma Justiça, a incumbência da distribuição de todos os títulos e documentos destinados a registro pelos respectivos ofícios.

Parágrafo único. O arquivo e os serventuários auxiliares do ofício extinto transferidos, automàticamente para o Ofício do 6.º Distribuidor devendo o Corregedor fazer as necessárias apostilas nos títulos de nomeação dos serventuários ora transferidos, aos quais são asseguradas as garantias e vantagens dos seus cargos efetivos.

Art. 7.º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 8.º Revogam-se as disposições em contário.

Rio de Janeiro, 24 de setembro de 1945; 124.º da Independência e 57.º da República.

GETULIO VARGAS.

Agamemnon Magalhães.

(Publicado no *D.O.* de 26-9-45, pág. 15.300).

SALÁRIO-FAMÍLIA

727

O Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda solicitou o parecer da D.F. sôbre consulta por W. S. S., conferente, padrão H, da Casa da Moeda, acêrca de concessão de salário-família.

O referido funcionário tem um dependente que, embora contando 20 anos de idade, contraiu matrimônio, mas continua a depender em parte do auxílio paterno, conquanto não viva sob o mesmo teto.

Isto pôsto, consulta se lhe asiste direito à percepção daquele salário em relação ao referido dependente.

O regime de salário-família foi instituído pelo Decreto-lei número 5.976, de 10-11-943, que elevou a remuneração, vencimento e salário dos servidores do Estado.

Com efeito, dispõe o mencionado diploma legal que:

> "além dos aumentos previstos nos artigos anteriores" (art. 3.º), "o salário-família será concedido a todo servidor ou inativo que tiver dependentes, na razão de Cr$ 50,00 mensais por dependente" (§ único do art. 8.º).
>
> A seguir, sob a exigência de "que vivam total ou parcialmente às expensas do servidor ou inativo" (art. 9.º).

considera dependentes

> "os filhos de qualquer condição, os enteados e os adotivos" (Parágrafo único do art. 9.º, cit.), menores de 21 anos (alínea *a* do dito art.) e inválidos de qualquer idade (alínea *b* do mesmo artigo).

No art. 10, imediato, e seus parágrafos 1.º, 2.º e 3.º, acentuando êste conceito e definindo o alcance da aludida concessão, estabeleceu hipóteses e lhes traçou os respecticos limites.

De fato, referindo-se a pai e mãe do dependente, ou dependentes preceituou:

> *a*) que, se "tiverem ambos a condição de servidor ou inativo e viverem em comum, o salário-família será concedido ao pai" (art. 10);
>
> *b*) que, "se não viverem em comum, será concedido ao que tiver os dependentes sob sua guarda" (§ 1.º art. 10);
>
> *c*) que, "se ambos o tiverem, será concedido a ambos, de acôrdo com a distribuição dos dependentes" (§ 2.º do art. 10); e
>
> *d*) que "ao pai e à mãe equiparam-se o padastro e a madrasta" (§ 3.º do art. 10, cit.).

Evidencia-se, pois, à simples leitura das normas reguladoras da matéria, que, majorando, em geral, o vencimento, remuneração e salário do servidor do Estado, o diploma legal citado concedeu, em especial, maiores vantagens àquele que preenchesse determinadas condições expressamente estabelecidas.

No exame do assunto, portanto, deve o intérprete tomar como ponto de partida a fixação da natureza jurídico-legal dessas condições, não, apenas, à luz, dos preceitos aí contidos, mas ainda, e principalmente, em confronto e harmonia com dispositivos outros que se lhes entrelaçam, de outras leis vigentes.

E' que, considerando dependentes "o filho menor de 21 anos" e "o filho inválido, de qualquer idade", nada inovou, neste particular, o mencionado diploma legal, ao mesmo tempo que vinculou, naturalmente, sua indicação a velhos e incontroversos princípios das nossas leis civis.

Referindo-se a "filho menor de 21 anos", o aludido Decreto-lei número 5.976, de 1943, fê-lo *in genere*, com o visível objetivo de fixar o absolutamente incapaz e o que o é relativamente a certos atos da vida civil, ou seja o menor de 16 (n.º I do artigo 5.º do Cód. Civ.), e o maior desta idade e menor de 21 anos (n.º I do art. 6 do C. Civ. cit.).

Em refôrço a êsse sentido tem-se aí a referência feita pelo mesmo decreto-lei a uma das principais características dessa denominação qual seja a de estar o menor sob a guarda dos pais (item 8), tal como, a respeito, estatui o dito Código Civil:

> "Art. 384. Compete aos pais, quanto aos filhos menores.
>
> II — Tê-los em sua companhia e guarda".

Ora, tem filhos "sob sua guarda" quem os tem em sua companhia e sôbre êles exerce pátrio poder, e a sua distribuição entre os cônjuges, que não vivem em comum (item 8 cit.), resulta, via de regra, da decretação de desquite litigioso, ou por mútuo consentimento, ou, ainda, da simples separação de fato, não homologada judicialmente.

Sendo certo, pois, que o pátrio poder, e com êle a subordinação, guarda e dependência, se extingue pela maioridade e, também, pela emancipação, que produz iguais efeitos, não há como tomar ao pé da letra as expressões "filho menor de 21 anos", constantes da alínea *a* do art. 9.º, referido.

E não há como assim entendê-las precisamente, porque, vinculadas à exigência legal, conforme a hipótese, de estar dependente sob a guarda do pai, da mãe, do padrasto, da madastra ou do adotante, colidirão com o estado de direito assegurado pela lei ao emancipado, que ao maior se equipara.

Desde logo se vê que, neste particular, o diploma legal citado não se afastou do Código Civil, antes se ajustou à sua orientação, a seu critério, à sua sistemática.

Na verdade, a referida alínea *a* do aludido art. 9.º radica-se ao dever que aos pais impõe a lei de prover a subsistência dos filhos menores isto é declaradamente incapazes por efeito de idade.

A indicação aí feita a "menor de 21 anos" tem, como se vê, sentido genérico, tal como a empregou o mencionado Código Civil, em seu artigo 9.º, *verbis*:

> "Aos 21 anos completos acaba a menoridade, ficando habilitado o indivíduo para todos os atos da vida civil".

Tanto assim é que, nos têrmos do parágrafo 1.º do mesmo artigo, cessará a incapacidade, isto é, ficará o indivíduo habilitado para todos os atos da vida civil antes disso se ocorrerem fatos que o dito Código enumera, ta-

xativamente, como determinantes e constitutivos da emancipação.

Vem daí a alínea *b* do art. 9.ºdo Decreto-lei n.º 5.976-43, a qual ao invés de se referir a "filho inválido", maior de 21 anos fá-lo-á de qualquer idade", para abranger, é bem de ver, aquêle que por motivo daquela ordem, não mais estando sob guarda e não mais sendo dependente, tal, entretanto, se torne por invalidez, que é forma genérica de incapacidade física ou mental.

Com efeito, referindo-se, como se disse, a "filho inválido de qualque idade", fê-lo em têrmos gerais, compreensivos dos impossibilitados para o exercício das atividades normais humanas.

Também aí, aliás com meridiana clareza, está a disposição indicando não só alguns daqueles que o mencionado Código Civil considera absolutamente incapazes para exercerem, pessoalmente, os atos da vida civil (n.º II e III do art. 5.º), sujeitos por isto à curatela (n.º I e II do art. 446), como, por igual, qualquer filho maior inválido para o trabalho por motivos outros que dispensarão, naturalmente, esta providência.

Admitir entendimento diverso será dar à lei sentido subversivo, não apenas linguístico, mas, também, técnico-jurídico, sabido, como é, que a emancipação, dadas as razões que a autorizam, justificam e legitimam, subentende situação jurídica e econômica definida.

Realmente, a emancipação adquire-se pelo casamento, pelo exercício de cargo público efetivo, pela colação de grau científico em curso de ensino superior e pelo estabelecimento civil ou comercial com economia própria.

E, nesta conformidade, manifesta se torna a incompatibilidade das expressões "sob sua guarda" (item 8) com a noção de capacidade que a lei reconhece, em plano igual, ao maior de 21 anos e ao menor desta idade, emancipado.

A objetividade da regra que se contém na alínea *b* do art. 9.º põe em destaque, portanto, a expressiva terminologia da alínea *a* do mesmo artigo, que, a seu turno, confirma aquêle entendimento.

Completam-se ambas as diposições, constantes das aludidas alíneas ajustando-se, paralelamente, a normas outras doutras leis, na conceituação do referido vocábulo dependentes, sejam maiores, menores, ou emancipados.

Argumentar-se-á, entretanto, que o disposto na alínea *a* não estabelece distinções, não sendo lícito, por conseguinte, estabelecê-las o intérprete.

Não procederá, porém, a objeção, em face das razões expostas, suficientes, dentro dos princípios da lógica, para justificar o entendimento dado à generalidade daquela disposição, *verbis*:

"O filho menor de 21 anos".

À vista de normas assim lançadas, disse, com proficiência, Ruy Barbosa:

"A lei não faz restrições, porque as restrições feitas estavam na essência mesma das cousas. Não há que distinguir, onde a lei não distingue; mas isto se a distinção não existe na própria natureza do assunto. Em matérias jurídica, há discriminações fundamentais, que se presumem sempre, e muitas vêzes não se exprimem, por ociosas". (Rev. do Sup. Trib., volume 7, págs. 80).

E' precisamente o caso em exame, visto que a exceção aberta à noção genérica de menoridade até aos 21 anos (art. 9.º do Cód. Civ.), consta do mesmo preceito (§ 1.º do art. 9 Cit.), tornando-se imanente à aplicação, assim generalizada da mencionada regra.

Sempre, pois, que a filho menor de 21 anos se refere a lei, ou alude o indivíduo no trato de negócios, emerge o pressuposto de uma possível emancipação.

Por isto mesmo, disse, ainda Ruy:

"Para se abrir exceção a uma norma universal como esta é que será imprescindìvelmente necessária a clareza explícita dos textos legislativos (Loc. cit.) enunciado que bem se ajusta à regra contida na alínea *a* do artigo 9.º do mencionado Decreto-lei n.º 5.976-45, justificando aquela interpretação.

E muito bem se ajusta porque como ensina Ferrara:

"Freqüentemente, um só preceito de lei encerra dentro de si vários princípios, dos quais apenas um está expresso, enquanto outros podem derivar-se por dedução lógica; e, além disso, a conexão das várias normas faz com que algumas se apresentem como regras e outras como exceções" (Interpretação e Aplicação da Leis, págs. 52).

Daí resulta, pois, que, na execução da lei, cumpre, a quem o faz, conhecer-lhe o conteúdo, para fixar-lhe o sentido e, tratando-se de um dos seus dispositivos, evidenciar as relações que mantém com os demais da mesma lei e, ainda, outros de leis gerais.

E' que, professa Carlos Maximiliano:

"Formulam-se de acôrdo com a bôa técnica as leis positivas em têrmos gerais, sem casuísticas individuações: fixando regras, consolidando princípios, estabelecendo normas, em uma forma clara e precisa, porém ampla, sem descer a minúcias. E' tarefa primordial do executor descobrir a relação entre o texto abstrato e o caso concreto, entre a norma jurídica e o fato social, isto é, aplicar o direito" (Com. a Const. Bras. 2.ª edição, págs. 89).

Confronte-se a indicação feita nas alíneas *a* e *b* do referido artigo 9.º do dito diploma legal com o preceito que se contém no artigo 270, item III, do Estatuto dos Funcionários, *verbis*:

"Considerar-se-ão da família do funcionário, desde que vivam às suas expensas e constem do seu assentamento individual"

Os filho, enteados, sobrinhos e irmãos menores ou incapazes.

Tome-se, por base, êste dispositivo e ninguém julgará lícito considerar-se da família do servidor, para os efeitos estatutários, o filho menor emancipado, um filho casado, por exemplo, ou que desempenhe cargo ou função pública.

Entretanto, abstraindo-se a referência a "sobrinhos e irmãos", aí se tem a indicação genérica de "filhos, enteados menores ou incapazes", expressões, *mutatis mutandis*, correspondentes a "filho menor de 21 anos" e "filho inválido, de qualquer idade", empregadas naquelas alíneas.

Resta, ainda, a exigência constante no art. 9.º, pròpriamente dito, *verbis*:

> "Desde que vivam (os dependentes) total ou parcialmente às expensas do servidor ou inativo".

condição legal a que, concomitantemente, está subordinado o direito à conclusão do salário-família.

Dupla a feição que a exame oferecem os têrmos — total ou parcialmente — usados no preceito.

Quanto ao advérbio — totalmente — a compreensibilidade do seu sentido adequa-se, com justeza, ao dever normal dos pais em relação aos filhos menores não emancipados.

Quanto ao advérbio parcialmente —, seu uso não altera a situação, não beneficia o servidor, nem lhe amplia o direito àquela concessão.

E não beneficia o servidor ou inativo porque nenhuma regra legal pode ou deve ser entendida destacadamente e, muito menos, qualquer dos seus vocábulos.

A lei é um todo integrado por elementos que lhe constituem a essência, assim considerados os seus dispositivos; sua eficácia resulta do conjunto dêsses mesmos elementos.

Na estreita ligação dos seus preceitos entre si, na interdependência dos dispositivos que a compõem, reside a fôrça e obrigatoriedade, o sentido e o alcance da lei.

O valor, que não é próprio, de cada uma das suas disposições reflete, por isto mesmo, e apenas, o valor do todo, não sendo lícito dissociá-lo, para, sem atenção aos demais, aplicá-lo isoladamente.

Quando a lei ora examinada se refere à concessão de salário-família ao servidor ou inativo que tiver dependentes, cuja manutenção corra, parcialmente, às suas expensas, não baseou o respectivo preceito em noção estranha ao direito constituído.

Parcialmente, e por direito natural, às expensas dos pais poderão viver não apenas o menor não emancipado, mas, também, o que se emancipa e o maior de 21 anos, quando, genèricamente, inválidos, ou, especificadamente incapazes, tenham sido cu não declarados interditos ou colocados sob curatela.

E isto acontece sempre que o filho possui bens próprios, cujo usufruto cabe aos pais, ou a um dêles se o outro falta, o que representa contribuição parcial às despesas a êstes obrigatòriamente atribuídas.

Nesta condições, a D.F. foi de parecer:

a) que deve ser respondida negativamente a consulta de W. S. S.; e

b) que seja revista qualquer concessão feita de salário-família, em contrário a êsse entendimento, dispensados os beneficiários da reposição de quantias até então recebidas, atendendo a que o fizeram de bôa fé e por equívoco de interpretação dos respectivos preceitos legais.

(Parecer — proc. n.º 16.113-45, publicado no *D.O.* de 10-10-45, pág. 15.994).

ATIVIDADES SOCIAIS E DESPORTIVAS DOS SERVIDORES PÚBLICOS

728

A Associação dos Servidores Civis do Brasil submeteu um memorial, por intermédio do D.A.S.P., à apreciação do Senhor Presidente da República, solicitando a criação de um sistema operante de educação física e social para congregar e estimular atividades sócio-desportivas entre os servidores públicos civis brasileiros, nos três níveis de govêrno — federal, estadual e municipal.

O memorial em aprêço especificou as bases para a organização dessas atividades em uma confederação que teria a A. S. C. B. na cúpula, seguindo-se, federações regionais, ligas locais e, finalmente, entidades de execução pròpriamente ditas.

Depois de examinar o assunto à luz da legislação vigente sôbre aperfeiçoamento de pessoal — os Decretos-leis ns. 11.101, de 11 de dezembro de 1942, art. 33, IV, e 1.713, de 28 de outubro de 1939, art. 219, V — o D.A.S.P. opinou a favor da aprovação das medidas pleiteadas, que visam a sistematização e, sobretudo, o fomento de atividades sociais e desportivas entre a numerosa classe dos servidores públicos civis, o que òbviamente, só poderá trazer benefícios para a mesma.

Não quís, porém, submeter ao Senhor Presidente da República o competente projeto de Decreto-lei sem audiência prévia do órgão máximo do sistema desportivo nacional.

Assim, ouviu o Dr. João Lira Filho, Presidente do Conselho Nacional de Desportos, que sugeriu alterações no ante-projeto apresentado pela A. S. C. B., a fim de adaptá-lo à legislação desportiva nacional.

Adotada essa providência, o D.A.S.P. encaminhou ao Senhor Presidente da República o referido memorial, bem como o substitutivo de ante-projeto de Decreto-lei, no qual se consubstanciavam as alterações sugeridas pelo Presidente do C.N.D..

E' o seguinte o diploma legal em que foi convertido aquêle ante-projeto, em virtude de sua aprovação pelo Senhor Presidente da República:

DECRETO-LEI N.º 8.012 — DE 29 DE SETEMBRO DE 1945

Estabelece as bases de organização para as atividades sociais e desportivas dos servidores públicos.

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

Art. 1.º Fica reconhecida, como entidade máxima de direção das atividades sociais e desportivas dos servidores públicos de tôdas as órbitas de govêrno, a Associação dos Servidores Civis do Brasil, criada em 8 de fevereiro de 1943, com sede no Distrito Federal.

Art. 2.º No Distrito Federal, Estados, Municípios e Territórios, haverá entidades vinculadas de direção das atividades sociais e desportivas dos servidores públicos, subordinadas à entidade mencionada no ar. 1.º.

Art. 3.º Nos Ministérios, Secretarias, Prefeituras, ou órgão do sistema descentralizado, haverá, onde couber, uma Associação constituída por seus servidores, destinada à prática de atividades sociais e desportivas, subordinadas às entidades mencionadas no art. 2.º.

Art. 4.º Nas entidades mencionadas no art. 3.º, que possuam subdivisões de grande lotação de pessoal, poderão ser criados grêmios constituídos pelos servidores das referidas subdivisões, destinadas à prática de atividades sociais desportivas, sob a direção das entidades mencionadas no art. 3.º.

Art. 5.º As Associações e os seus grêmios, entidades básicas da organização nacional das atividades sociais e desportivas dos servidores públicos, constituem os centros em que aquelas atividades são ensinadas e praticadas.

Art. 6.º São extensivos aos desportos dos servidores públicos todos os favores instituídos para os desportos em geral e entidades congêneres.

Art. 7.º Os benefícios de que trata o presente Decreto-lei são extensivos a espôsa e filhos menores de 18 anos dos servidores públicos.

Art. 8.º Ficam instituídos: Os jogos nacionais dos Servidores Públicos com o caráter de competição nacional, a ser realizada de quatro em quatro anos, por ocasião do Dia do Servidor Público; os Jogos desportivos dos Servidores Públicos com o caráter de competição regional, a serem realizados anualmente; e os jogos desportivos com o caráter local, a serem realizados anualmente. Fica considerada como I Jogos Nacionais, a Olimpíada dos Servidores Públicos, realizada em outubro de 1944.

Art. 9.º A Associação dos Servidores Civis do Brasil e demais entidades instituídas por êste Decreto-lei deverão providenciar a aprovação de seus Estatutos e Regulamentos, na conformidade da legislação vigente e obedecidas as normas ora estabelecidas.

Art. 10. A prática das atividades sociais e desportivas por parte dos servidores públicos é de caráter facultativo.

Art. 11. Êste Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Revogam-se as disposições en contrário.

Rio de Janeiro, em 29 de setembro de 1945, 124.º da Independência e 57.º da República.

GETULIO VARGAS.

Agamemnon Magalhães.
Henrique A. Guilhem.
P. Góes Monteiro.
P. Leão Veloso.
A. de Souza Costa.
João de Mendonça Lima.
Apolonio Sales.
Gustavo Capanema.
Alexandre Marcondes Filho.
Joaquim Pedro Salgado Filho.

(Exposição de Motivos n.º 1.889, de 22-9-45, publicada no *D.O.* de 2-10-45, pág. 15.613).

GRATIFICAÇÃO DE MAGISTÉRIO

729

A. S., ocupante interino do cargo de professor catedrático, padrão M, do Q.P. do M.E.S., solicitou gratificação de magistério.

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

a) que a concessão da gratificação de magistério é regulada pelo Decreto-lei n.º 2.895, de 21-12-40, modificado pelo Decreto-lei n.º 6.660, de 5-7-44;

b) que o segudo dêsses decretos estabeleceu que sòmente ao ocupante efetivo do cargo seria ela concedida, ficando, porém, ressalvados os direitos aos que à referida gratificação de magistério fizeram jus em face da redação do primeiro dêsses diplomas legais; e

c) que a requerente tendo completado dez anos de magistério em 3-5-42 não foi, assim, atingida pela restrição do Decreto-lei n.º 6.660, de 1944.

Nestas condições, o D.A.S.P. opinou:

a) por que fôsse expedido o Decreto-lei cujo projeto elaborou o Ministério da Educação e Saúde; e

b) por que fôsse, depois, encaminhado ao mesmo Ministério, para os devidos fins, o referido processo.

(Parecer n.º 5.402, de 27-9-45, publicado no *D.O.* de 10-10-45, pág. 15.994).

REINTEGRAÇÃO

730

J.R.B., ex-postalista auxiliar, E, do Q. III — P. S. — do M.V., solicitou reintegração.

Examinando o assunto verificou o D.A.S.P.: *a*) — que no requerimento em exame, o interessado pediu reintegração; *b*) — que, embora produzam efeitos semelhantes, são figuras jurídicas distintas o pedido de reconsidera-

ção e a reintegração; c) — que, dêste modo, não havendo dispositivo legal expresso em contrário, poderá o ex-funcionário pedir reconsideração do ato demissório ou reintegração no serviço público; *d*) — que êsses pedidos estão contudo, sujeitos aos mesmo prazo prescricional de 5 anos, na forma do inciso I do artigo 222 do E.F.; *e*) — que assim, não constitui o atual pedido de reintegração infringência do dispôsto na regra III do artigo 221 do aludido Estatuto, que proíbe seja renovado, tão sòmente, pedido de reconsideração; *f*) — que em relação ao mérito do pedido, cumpre esclarecer ter sido o postulante demitido em 23-1-43, por procedimento irregular, devidamente comprovado em inquérito administrativo, visto ser responsável pela espoliação de registrados, na D.R.C.T. do Piauí; *g*) — que tôda a argumentação do postulante gira em tôrno de sua absolvição no Judiciário, limitando-se, aliás, a reproduzir as alegações do seu requerimento anterior; *h*) — que o D.A.S.P. já salientou, na exposição 3.597-43, serem interindependentes as instâncias administrativas e judiciária não influindo em uma as decisões tomadas na outra; e *i*) — que, assim, não vê o D.A.S.P. como modificar seu ponto de vista anteriormente expedido, no sentido do indeferimento da solicitação, por falta de apôio legal.

À vista do exposto, opinou o D.A.S.P. pelo indeferimento do pedido, encaminhando-se o processo ao M.V., para arquivamento.

(Exposição de Motivos n.º 1.762, de 3-9-45, publicada no *D.O.* de 26-9-45, pág. 15.308).

TEMPO DE SERVIÇO

731

A D. F. dirigiu aos órgãos de pessoal dos Ministérios, a seguinte circular, n.º 20, de 29-9-45 :

"A D.F. solicita de V. Excia. as necessárias providências no sentido de que, para efeito de desempate na apuração do tempo de serviço, para fins de promoção dos funcionários transferidos, *ex-officio*, no interêsse da administração, de um Ministério para outro, seja rigorosamente observado o entendimento firmado no Parecer n.º 12.048-45 de 6-2-45, publicado no *Diário Oficial* de 3 de março constante dos seguintes itens :

I — que o parágrafo único do art. 52 do E.F., bem como o § 1.º do art. 20 do Regulamento de Promoções dos Funcionários Públicos Civis, apenas asseguram ao funcionário transferido *ex-officio* a contagem do tempo de efetivo exercício na classe a que pertencia, para os efeitos da antiguidade de classe, para promoção; e

II — que, portanto, ressalvada a hipótese anterior, deverá ser seguida a norma geral adotada para os casos de transferências a pedido e permutas, contando-se o tempo de serviço anteriormente prestado à transferência *ex-officio*, simplesmente, como de serviço público.

A D.F. solicita, outrossim, no caso de vir sendo adotado outro critério, as necessárias providências ao serem feitas as retificações necessárias e devida publicação".

(Publicada no *D.O.* de 4-10-45, pág. 15.730).

DIREITO DE PETIÇÃO

732

I.M.P.J., ex-escrevente juramentado da Justiça do Distrito Federal, solicitou, por meio de carta "confidencial", de 16-10-44, revisão do processo administrativo de que resultou sua demissão.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P. : *a*) que, anteriormente ao pedido ora apreciado requereu êle o cancelamento da aludida nota e, no mesmo ato, seu aproveitamento no serviço público; *b*) que êsse pedido depois de devidamente esclarecido pelos órgãos competentes, foi, afinal, mandado arquivar pelo Senhor Presidente da República, conforme despacho de 15-6-40, exarado na E.M. 254, de 31-10-40, do mencionado M.J.; c) que, em tais circunstâncias, tendo deixado expirar o prazo legal para solicitar reconsideração do ato demissório, esgotaram-se os recursos de que poderia usar na esfera administrativa, restando-lhe, ùnicamente, a via judiciária, em que poderá pleitear o direito de que se julgue titular; *d*) que, ademais, a carta particular não é meio hábil para pleitear decisões administrativas, como repetidamente tem sido resolvido; e e) que as razões dadas pelo M.J., como fundamento para deferir o pedido, não encontram amparo em lei.

Com êsses fundamentos, o processo foi arquivado no M.J.

(Exposição de Motivos n.º 1.767, de 3-9-45, publicada no *D.O.* de 26-9-45, pág. 15.308).

FALTAS DISCIPLINARES DE INATIVOS

733

O Centro de Aposentados Federais solicitou fôsse esclarecido se aos servidores públicos aposentados ou inativos se aplica o disposto nos arts. 225 e 226 do E.F.

O D.A.S.P., salientando não ser órgão consultivo de particulares ou de entidades privadas, esclareceu, no entanto, a título excepcional, que o disposto nos arts. 225 e 226 do E.F. não se aplica aos funcionários inativos, aposentados ou disponíveis, em face da prescrição restritiva estabelecida pelo art. 245 do mesmo diploma legal, o qual prevê, de modo taxativo, as faltas disciplinares que acarretam a cassação da aposentadoria ou disponibilidade.

(Parecer — proc. n.º 19.078-45, publicado no *D.O.* de 27-9-45, pág. 15.362).

APERFEIÇOAMENTO

Reuniões de estudos

"A Psicologia a serviço do trabalho profissional"

Realizou-se no dia 8 de novembro último, no auditório do I.P.A.S.E., mais uma reunião de estudos promovida pela Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. A palestra-tema da reunião, subordinada ao título "A Psicologia a serviço do trabalho profissional", esteve a cargo do Prof. Mira y Lopez, o notável psicologista espanhol, atualmente no Brasil, contratado pelo Govêrno Federal para ministrar cursos de sua especialidade a servidores públicos de várias repartições interessadas no mesmo campo. Foram debatedores o Prof. Lourenço Filho, Diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, e o Dr. Nilton Campos, Professor de Psicologia na Faculdade Nacional de Filosofia.

E' o seguinte o texto da palestra proferida pelo Prof. Mira y Lopez:

O tema é tão vasto e o tempo regulamentarmente concedido para expô-lo é tão breve que só podemos delimitar seu âmbito, dando a êste trabalho uma redação quase telegráfica, e um caráter puramente descritivo. Antes de tudo, é preciso lembrar que a palavra "trabalho" e o qualificativo "profissional" são usados em psicologia para designar tôda atividade (série de atos pessoais) exercida tècnicamente com o fim de obter um rendimento econômico. Em nossa atual organização social, o ser humano normal dedica a êste exercício aproximadamente 65% de sua vida produtiva (ou sejam 8 das 12 horas de atividade de vigília que não se consome em satisfazer às necessidades instintivas e às de transporte). E', pois, não a têrça parte da jornada diária, porém *mais da metade do nosso existir consciente e livremente deliberativo, o que dedicamos ao trabalho profissional*.

A psicologia aplicada parte da afirmação de que, sendo o trabalho um meio pôsto a serviço do amelhoramento existencial da vida humana, o *trabalho deve adaptar-se ao homem e não êste àquele*. O mesmo acontece em pedagogia, em que já não se discute seja o ensino que deva adaptar-se ao aluno (a chamada "école sur mésure") e não êste àquele.

Não há dois sêres humanos iguais e, por isso, tão pouco podem realizar dois afazeres idênticos, senão mediante um esfôrço de adaptação que faz do trabalho assim concebido o que a Biblia assinalou: uma maldição divina, isto é, um *castigo*. Etimològicamente, por isso, a palavra trabalho, em vários idiomas, significa "pena", "sujeição", "esfôrço". Se, entretanto, o ser pode realizar a ocupação que mais se ajusta à sua peculiar estrutura pessoal, ou seja, se pode auscultar sua *vocação* (voz interior) e seguí-la, então não é preciso que se reprima ou se conforme; que se adapte ou que se esforçe; a obra brotará dêle com a mesma naturalidade com que a luz emerge do sol e a água emana das fontes.

Pois bem: tôda a contribuição da Psicologia ao campo do trabalho profissional pode resumir-se dizendo que tende a conseguir que êste se torne não só mais útil, senão mais agradável do que ora é para muitos, graças ao cumprimento de tôdas as normas científicas que sirvam para obter a melhor adaptação possível, em cada momento, da peculiaridade da ocupação à *natureza* do ser e à *circunstância* da técnica profissional.

Para isto é preciso, fundamentalmente, ter em vista os seguintes objetivos:

a) *Informação sistemática*, feita ao finalizar a escola primária, *dos principais tipos de trabalho profissional existentes no território nacional*.

b) *Observação sistemática*, feita durante todo o período escolar, das aversões e inclinações, defeitos e aptidões profissionais dos futuros aprendizes, com o fim de ajudá-los, mediante uma orientação educacional atenta (*"discreta"*), ao melhor emprêgo de seu tempo de formação pré-profissional.

c) *Orientação profissional*, realizada pelo sistema misto, crônico e concêntrico, que guie, aconselhe e dirija cada aluno, segundo suas especiais condições de aptidão, vocação e ambiente, para o tipo de trabalho profissional mais adequado.

d) *Estudo professiográfico*, destinado ao conhecimento dos normotipos profissionais, não só com o objetivo de elaboração das correspondentes fichas de aptidão, como também para permitir sua classificação de acôrdo com as características comuns.

e) *Professiotécnica pedagógica*, ou seja: estudo dos melhores processos para formação de artífices profissionais, introduzindo os mesmos métodos (adaptados) que têm triunfado no resto do ensino, na base da individualização da aprendizagem. Entram aqui, especialmente, os estudos de cine-pedagogia profissional e o aproveitamento das atividades lúdicas para compensar a fadiga da aprendizagem profissional.

f) *Psicotécnica objetiva* ("Objektspsychotecnik") ou seja: estudo das melhorias que devam ser introduzidas no instrumental e no ambiente físico do trabalho, com o fim de facilitar o máximo do rendimento com o mínimo de esfôrço.

g) *Psico-higiene do trabalho*, ou seja: estudo dos ritmos e pausas e das condições mentais ótimas para conseguir o

mínimo de fadiga e a máxima satisfação compatível com o melhor rendimento. Aqui se incluem o uso de distrações simultâneas ao trabalho (música, etc.) e a criação de um ambiente psicològicamente agradável (escolha de companheiros, ajustamento caracterológico de chefes e empregados, etc.).

h) *Seleção profissional*, ou seja: julgamento prévio do *potencial* de eficiência relativa de um grupo de aspirantes a uma determinada tarefa, com o fim de escolher "the best men for the job".

i) *Epitimologia profissional*, ou seja: estudo dos incentivos e fatôres de ordem afetiva capazes de aumentar o interêsse e o entusiasmo do trabalhador por seu trabalho. Incluem-se aqui a escolha de prêmios e sanções, de um sistema equitativo de salários, etc. O stakanovismo é um exemplo de tal estudo na U.R.S.S. A participação nos lucros é outro exemplo, nos países de tipo capitalista.

j) *Análise psicológica dos desajustamentos, fracassos e acidentes de trabalho*. Esta parte da Psicotécnica, a que denominamos "Catapsicoergologia" (estudo do trabalho ou esfôrço mal feito), serve não só de fundamento ao reajustamento ou readaptação profissional mas à prevenção dos acidentes e enfermidades profissionais.

l) *Estudo da racionalização, planificação e organização — horizontal e vertical — do trabalho profissional coletivo*, em emprêsas ou instituições oficiais e privadas.

m) *Estudo da denominada "terapêutica ocupacional"*, ou seja: aplicação do trabalho profissional como recurso não só econômico, mas eugênico e psicoterápico, no produtor enfermo, delinqüente ou parcialmente inválido.

Vejamos agora, com um pouco mais de profundeza, o que pode proporcionar pràticamente cada uma destas aplicações da Psicologia e quais têm sido em geral os resultados já obtidos.

a) Quanto à apresentação das *oportunidades ou possibilidades de trabalho*. E' óbvio que tal informação precisa ser feita com um critério psicológico, pois é materialmente impossível pôr o adolescente em contato com as 20.000 ocupações já catalogadas. E' necessário fazer uma seleção informativa e dar uniformidade às descrições profissionais, de sorte que cada jovem saiba, "grosso modo", quais são os grandes tipos do trabalho profissional.

E' possível, ao mesmo tempo, aproveitar tal apresentação para destacar os campos profissionais em que a economia nacional precisa de maior contribuição humana (orientação profissional coletiva), evitando assim a irregular distribuição da procura de aprendizagem em relação com as possibilidades de colocação ulterior. Tal informação pode ser realizada de diversos modos, preferentemente convertendo o último ano escolar primário em ano vestibular, em que se cuide de todos os aspectos relacionados com a produção. Em tal caso não só se dão ao escolar informes acêrca dos processos de trabalho, essenciais à vida comercial, industrial, agrícola, artística, social, cultural, econômica, estadual, etc., mas se lhe oferecem filmes, visitas, conferências ilustrativas, etc., mediante as quais completa o conhecimento do "panorama profissional" e da situação do "mercado de trabalho".

Neste sentido vale a pena citar os esforços realizados pelo "Science Research Associates" norte-americanos, com uma série de publicações periódicas destinadas a esta finalidade (*Guidance News Letters, Guide Post, Trades, Vocational Guide, Occupations, Occupational briefs*, etc.).

b) Quanto à *observação sistemática das aptidões e defeitos* pessoais, durante o período escolar, não limitada ao rendimento escolar, mas estendida a todos os aspectos da vida produtiva dos meninos ou jovens, tem constituído a base de sérios estudos de Orientação Profissional, principalmente os levados a cabo sob a direção do Professor OTTO LIPMANN, no Institut zur Angewandte Psychologie de Berlim, e sistematizados sob a qualificativo de "Beobachtungs methode zur Berufsberatung". Esta atividade pode não se limitar a ser diagnóstica, mas servir de ponto de partida para a vocação ou posta na direção de certas aptidões e formas reativas, de grande interêsse profissional, que espontâneamente não se evidenciam até momentos ulteriores da evolução, ante os que já precisam decidir o rumo a tomar. E' assim que BAUMGARTEN, GIESE e TRAMM têm aconselhado o uso dos chamados "jogos profissionais" para a determinação das ulteriores inclinações e disposições profissionais dos escolares. No Uruguai, ensaiamos uma ficha de observação psico-pedagógica aplicável à construção do perfil vocacional e profissional, com resultados animadores. Tal ficha não deve ser preenchida diretamente pelo mestre que exerce a missão de ensino direto, mas por um mestre observador (semelhante ao "vocational teacher" americano) que permanece à margem da rotina diária do processo pédagógico.

c) *As vantagens da Orientação Profissional*. Já não são discutidas. Esta atividade, porém, não pode basear-se exclusivamente na Psicologia, mas requer o auxílio da Medicina, da Sociologia e da Professiotécnica; deve conceber-se como meio de realizar, além disso, uma obra de higiene mental geral no indivíduo, pois não sòmente permite dar-lhe conselhos acêrca de seu rumo profissional, mas — o que não é menos importante — assinalar-lhe também seus melhores rumos vitais, tendo em conta que às vêzes o trabalho profissional há de ser escolhido não tanto para aproveitar certos desvios e hipertrofias de características pessoais, como para compensá-los e conseguir maior harmonia e equilíbrio no modo de viver individual.

As melhores estatísticas de resultados obtidos com a Orientação Profissional foram publicadas pelo National Institute of Industrial Psychology de Londres e pelo Instituto Psicotécnico de Barcelona.

d) *O estudo profissiográfico* pode ser feito com diversos critérios: *a*) descritivo dos atos fundamentais do trabalho profissional; *b*) hierarquizador de sua importância; *a'*) tomando por norma o que o trabalho é, num ambiente determinado; *b'*) tomando por base o que o trabalho deveria ser, num sentido ideal; *a''*) realizando uma focalização analítica; *b''*) seguindo uma focalização global. Todo estudo profissiográfico, qualquer que seja o critério com que é feito, não pode limitar-se a apresentar uma seção horizontal (transversal e estática) do trabalho, mas precisa, ao mesmo tempo, relacioná-lo longitudinalmente

em seu "devenir" e em suas conexões com as influências ambientes.

Assim, por exemplo, já não cabe fazer "in abstracto" a professiografia médica, à base da diferenciação de algumas especialidades, mas é necessário distinguir também os fins desta atividade e as circunstâncias (hospital, domicílio, consultório, cidade ou campo, tempo de paz ou de guerra, etc.) em que se realiza.

Atualmente há cêrca de 200 monografias referentes a estudos professiográficos cuja eficácia tem sido comprovada por via experimental. Ademais, tem-se realizado a professiografia puramente intuitiva, sem contrôle adequado, com fins de Orientação Profissional, em cêrca de 2000 ocupações.

e) *A professiotécnica pedagógica* é um campo de atuação em que cabe introduzir numerosas melhorias. Cumpre incorporar ao ensino profissional todos os conceitos já em vigor para os demais tipos de ensino primário e secundário. E' necessário dar noções de psicopedagogia a todos os professôres de ensino profissional, e não os selecionar sòmente na base de sua competência técnica ou cultural, mas também de suas condições didáticas. Além disso, exige-se o emprêgo de melhores meios de demonstração para aprendizagem técnica, especialmente na base do cinema em câmara lenta e da *obtenção de pequenos filmes de cada aprendiz, de sorte que êste possa ver seus movimentos analisados pelo professor, enquanto toma uma atitude de espectador de si mesmo.*

A regra de ouro da aprendizagem comum é a que afirma que esta não se realiza tendo por base a repetição das séries quinéticas e a procura, por tateio, do êxito na "performance", mas, sim, a compreensão dos defeitos de adequação, na integração das formas reacionais. Assim, por exemplo, um mau nadador corrige os seus defeitos natatórios de maneira dez vêzes mais rápida, quando se vê nadar em um filme passado em câmara lenta, do que quando apenas ouve as críticas de um bom professor. Recebemos no Instituto Psicotécnico de Catalunha, em 1942, alguns filmes de FRANK e LILLIAN GILBRETH, elaborados sob a técnica do *"The one best way to do the job"* dos citados autores; êsses filmes serviram de inspiração à secção de professiopedagogia para introduzir — com fundamento no aparelho Kodak comum para filmagem — a adoção do contrôle quinético em diversas secções da Escola do Treball, conseguindo por esta forma abreviações nos períodos de aprendizagem que oscilaram entre 40 e 260% nos alunos do 1.º ano de mecânica (trabalhos de serralheria e tôrno).

A enorme experiência acumulada pelos psicotécnicos do exército norte-americano, no ensino de técnicas bélicas altamente especializadas, está descrita no capítulo X de "Psychology for the Fighting Man" e serve para ilustrar quanto é possível obter dessa modalidade de aplicação da Psicologia a um tipo de trabalho profissional.

f) *A Psicotécnica Objetiva*. Constitui outro campo promissor da psicotécnica érgica, ergológica, ergasiológica ou profissional. Consiste em adequar todo o material de um ambiente físico de trabalho às peculiaridades orgânicas do trabalhador. De maneira geral a rotina impôs o uso de instrumentos e ferramentas uniformes, em trabalhos feitos por homens díspares. Cumpre fazer instrumentos sob medida, do mesmo modo que se fazem vestimentas sob medida, para facilitar seu uso. Cumpre, além disso, que tais instrumentos e objetos (cadeiras, mesas de trabalho, lâmpadas, quadros de distribuição, etc.) não sejam fabricados com critério estritamente mecânico ou puramente fisiológico, mas sim psicofisiológico. A facilidade de manejo dos meios técnicos e as condições ótimas do ambiente físico (luz, umidade, temperatura, ventilação, topologia do material manipulável etc.), podem determinar aumentos ou diminuições apreciáveis no rendimento do grupo, qualquer que seja a técnica usada e todos os demais fatôres que atuam como variáveis na equação do trabalho.

Grande quantidade de trabalhos profissionais podem ser feitos com menor esfôrço, maior comodidade e mínima fadiga, quando se empregam as técnicas da "Objekts-psychotechnik" que já foram expostas em 1925, por FRITZ GIESE, no volume correspondente que, com o título acima, publicou na "Enziklopadie der Arbeitswisselschaft".

Uma das profissões que nos últimos tempos mais se beneficiou da psicotécnica objetiva foi a cirurgia de guerra. A elaboração de um instrumental adequado de intervenções de urgência permitiu converter ràpidamente em cirurgiões eficientes, centenas de médicos que teriam necessitado anos de aprendizagem, se tivessem de operar com as antigas técnicas e instrumentos cirúrgicos. Nesta altura o trabalho em equipe, realizado por cirurgiões, mecânicos e engenheiros especializados e psicotécnicos, realizou progressos surpreendentes.

g) *Psico-higiene do trabalho*. Saber trabalhar não significa sòmente o domínio de uma técnica profissional, mas o *uso adequado das energias pessoais* ao longo de tôda a jornada existencial, a fim de conseguir o melhor rendimento possível desta técnica. Isto significa que uma boa psico-higiene do trabalho terá que considerar também normas para a *distração* e o *repouso* dos trabalhadores. Já vai para um quarto de século que regimens políticos tão opostos como o fascismo italiano e o comunismo soviético coincidiram em organizar a vida dos trabalhadores sob orientação de alguns princípios científicos que não eram atentatórios à sua liberdade individual: *a*) facilitação dos transportes, mediante a construção de residências nas proximidades de locais de trabalho; *b*) facilitação da alimentação adequada, mediante a criação de cantinas e restaurantes de fábrica; c) facilitação do aperfeiçoamento profissionl e do auto-conhecimento, mediante a criação de bibliotecas, cursos, demonstrações, etc., referentes aos problemas de trabalho e aos aspectos da biologia, higiene e medicina com êles relacionados; *d*) divulgação das regras de higiene do vestuário, do sono, do exercício físico, etc.; e) fadilitação de distrações coletivas (obras do "Dopolavoro" italiano e dos "clubes de fábrica" soviéticos).

Cada organização no mercado da produção deveria contar com consultórios especializados de higiene do trabalho, onde trabalhassem em equipe o Serviço Médico e o Serviço Psicotécnico e Social, para resolver individual-

mente êstes problemas. Secundàriamente incluem-se neste campo o uso de dispositivos protetores contra os riscos do trabalho ("safety first") ou seja, de meios profiláticos da fadiga, do acidente ou da enfermidade profissional e, o que é mais importante, *a criação do interêsse dos trabalhadores pelos respectivos empregos*.

h) *Seleção profissional*. "To pick the right man for the right job" foi o "slogan" desde os tempos de TAYLOR, em todos os países que viveram sob a febre do aumento da produção. Mudaram bastante os processos de seleção, de acôrdo com a nova orientação da Psicologia atual, que é mais caracterológica e menos racionalista, mais personalista e menos atomista, mais evolutiva e menos estrutural do que outrora. Assim é que os métodos de seleção de "comandos" nos exércitos modernos transformaram-se de maneira revolucionária em relação aos da primeira guerra mundial, nas Nações Unidas e nos países do Eixo. Lendo os livros de SIMONEIT — autoridade máxima da psicotécnica seletiva militar nazista — de LURIA — um dos psicotécnicos soviéticos de maior renome na atualidade — e os trabalhos norte-americanos de ALLPORT, BETCHOLD, BINGHAM, FAULKNER, FRYKLUND, GUTHRIE, HARREL, KNAPP, SCOFIELD, STOUFFER, ou revendo os capítulos III e IV do meu livro "Psychiatry in War" (Norton Ed., New York, 1943), pode-se ver que o meio de selecionar os melhores homens para trabalhos de responsabilidade já não é concentrá-los numa sala e submetê-los a uma série de testes, mas sim com êles conviver, observá-los e submeter à avaliação objetiva seus rendimentos integrais, ante situações reais, prèviamente preparadas, em relação com o trabalho que dêles vai ser exigido. Naturalmente que esta maneira de resolver não invalida, antes complementa, a seleção feita com base nos testes. Cumpre, porém, não esquecer que a excessiva divulgação da técnica de testes em alguns países criou um tipo de indivíduos que se prepara especialmente não tanto para fazer bem o trabalho, como para fazer bem os testes de seleção que o precedem.

Onde quer, pois, que se torne necessário — por circunstâncias de premência de tempo ou de número máximo de oportunidades — continuar recorrendo à seleção mediante testes, será de tôda conveniência procurar complementá-la, mediante a introdução de técnicas e dispositivos de exploração que proporcionem um melhor conhecimento das condições caracterológicas e pessoais, capazes de introduzir uma variável de grande valor entre o rendimento *que se espera* (previsível, de acôrdo com o coeficiente de validade geral do teste) e *o que se obtém* (de acôrdo com o uso concreto que o sujeito pode fazer de suas capacidades) no ambiente concreto do trabalho.

Essa técnica mista — de agregação de dados — não limitada ao julgamento instantâneo do rendimento superficial, mas à avaliação quatri-dimensional do rendimento histórico do sujeito, é de fácil adaptação e constitui uma garantia de aperfeiçoamento no uso dos processos clássicos de seleção profissional.

i) *A epitimologia profissional* é um dos capítulos mais novos, e talvez o mais difícil e perigoso da psicotécnica ergológica. O estudo dos meios de obtenção do que se chama uma boa "moral de trabalho", ou seja de uma "boa fé na produção", implica na resolução de problemas axiológicos que ultrapassam as possibilidades de ação do psicotécnico. Trata-se de criar a satisfação do trabalhador ou do profissional empregando não sòmente recursos econômicos de estímulo (prêmios em dinheiro, aumento de salários, etc.) ou de sanção (multas, suspensões, dispensas etc.), mas, sobretudo, trabalhando na profundeza de seu núcleo pessoal e fazendo-o sentir-se ligado à emprêsa ou obra de que faça parte. Cumpre convertê-lo em "soldado voluntário da produção", isto é, incorporá-lo ao entusiasmo e à alegria criadora, não por subvenção, mas por *convicção*. Esta é uma tarefa para a qual não existem regras fixas e que exige aptidões muito difíceis de reunir, mas que têm de congregar-se no bom diretor de emprêsa ou de organização profissional. Todavia, considerando-se o que a moderna psicologia oferece como possibilidades de conhecimento dos móveis ou incentivos humanos em relação com as peculiaridades ideológicas, prospectivas, e com os conflitos conscientes e subconscientes, ver-se-á que sempre é possível levantar o ânimo e criar o entusiasmo ou a alegria do trabalhador por meio de recursos estritamente psicológicos ou psicoterápicos, com a condição de não se partir do preconceito de que êle seja o único a realizar o esfôrço de adaptação à organização de que faz parte, senão também que se considere a necessidade de que esta seja suficientemente flexível para que possa, momentâneamente, adaptar-se a êle, até que consiga lentamente absorvê-lo e amoldá-lo ao seu dinamismo orgânico geral.

Utilizando os princípios válidos para a readaptação social dos desempregados, inadaptáveis, ou delinqüentes, podem obter-se grandes êxitos no campo da epitimologia profissional normal.

j) *A análise dos fracassos* ilustra tanto como a dos êxitos e constitui uma excelente contraprova da eficácia de qualquer processo psicotécnico. O trabalho de BINGHAM sôbre os empregados em carris urbanos de Boston constitui um modêlo dêste tipo de estudo. Outro estudo menos conhecido e muito ilustrativo a êste respeito é o de LURIA (v. A. R. LURIA: *The Nature of Human Conflicts*, Liveright, 1932).

l) Não é necessário estendermo-nos sôbre a contribuição da Psicologia ao "Scientific Management", "Business Organization", etc., pois é por demais conhecida. Em terreno similar ao da atuação do D.A.S.P. se acha a obra da Civil Service Commission norte-americana, na qual O'ROURKE, psicotécnico que lhe deu grande impulso, possui abundante documentação publicada sôbre este assunto. Na Espanha, em 1932, organizou-se sob nossa direção e a de A. CHLEUSEBAIRGUE um curso de planificação psicotécnica, de serviços estatais, na Escola de Funcionários de Admiistração Local, da Generalidade de Catalunha, que teve como resultado uma alteração substancial e proveitosa, nas rotinas burocráticas do organismo administrativo catalão.

m) A chamada *terapêutica ocupacional* foi empregada até agora quase exclusivamente no domínio da psicologia patológica, para a recuperação de doentes e incapacitados mentais, mas seus princípios são válidos no domínio da

psicologia profissional normal. Além de constituir um fator de rendimento econômico, o trabalho pode converter-se numa causa de consôlo, de bem-estar e de satisfação pessoal, chegando, desta maneira, a constituir um fim, além de ser um meio, em certos casos em que a vida familiar, social ou lúdica não pode oferecer compensação nem lenitivo. A miudo, vêem-se casos de pessoas que são atingidas por várias doenças *quando deixam de trabalhar*, porque sua posição econômica (aposentadoria ou renda assegurada) já não exige o ganho do sôldo diário. Estas pessoas usavam, muitas vêzes sem o saber, o trabalho como substitutivo de outras distrações. Pois bem; a psicologia posta a serviço da produção pode chegar a utilizar o trabalho como elemento terapêutico, de um modo científico, evitando que chegue em alguns casos a ser odiado e em outros, pelo contrário, a ser "necessitado como recurso vital". O homem não deve ser vadio nem fanático, nem deve se converter em imagem do "preguiçoso" nem na réplica do "termita". Por isso é preciso que o trabalho seja regulado psicològicamente, além de o ser econômica, jurídica, médica ou socialmente. Com êstes comentários chegamos ao fim do tempo concedido e, também, dos limites voluntàriamente fixados para esta exposição panorâmica de possibilidades e de realidades da Psicologia aplicada ao campo do Trabalho.

O Brasil conta com numerosos organismos, serviços e instituições interessados nesse campo e que já realizaram contribuições de tal valor que o colocam na vanguarda dos países do Continente, quanto à preocupação pela introdução de um critério científico na organização da produção.

Por isso, não acreditamos ter trazido algo de interêsse essencialmente novo ao critério já existente na maioria dos ouvintes desta reunião. Não obstante, se em algum momento demos largas à imaginação e adiantamos um tanto nossa visão em relação à cronologia atual, desculpar-nos-emos com a mesma frase que empregou, faz vinte anos, o malogrado psicotécnico francês J. M. LAHY, com o Ministro do Trabalho que comentou um de seus projetos. Disse-lhe êste: "Monsieur Lahy, votre travail est excellent, mais vous dévancez de 50 ans". E Lahy lhe retrucou: "Monsieur le Ministre, étant donné le but que je poursuis, je ne regrette qu'une chose: ne pouvoir devancer de 50.000".

*
* *

Finda a exposição do Prof. Mira y Lopez, foi dada a palavra ao primeiro debatedor, Prof. Lourenço Filho, cujo comentário foi o seguinte:

A excelente exposição do Professor MIRA Y LOPEZ, que acabamos de ouvir, apresentou-nos, por forma muito clara, os grandes problemas da psicologia aplicada ao trabalho profissional, e, bem assim, a caracterização de seus diferentes setores de aplicação. Nêles, dois objetivos aparentemente contraditórios ressaltam: 1) o de tornar as atividades profissionais mais eficientes, quanto à técnica da produção; 2) o de tornar essas atividades mais atraentes ou agradáveis ao trabalhador.

Com relação ao primeiro, a psicologia se comporta, pode-se dizer, como a engenharia em face de seus problemas técnicos. Não esqueçamos que foi mesmo da ação de engenheiros que ela partiu. Usa e, até certo ponto, abusa, do espírito geométrico, ou da análise e da tipificação. Para isso, discrimina cada tipo de atividade profissional, observando as circunstâncias mecânicas em que se processa; por outro lado, procura discernir no homem as aptidões e capacidades, que o indiquem para determinadas operações. Em outras palavras: traça a história natural do trabalho e a submete a uma sistemática; traça também o inventário das aptidões e capac dades, ensaiando, do ponto de vista do rendimento, casá-las com as exigências das ordens, classes, gêneros e espécies de atividades profissionais. E', assim, essencialmente, professiografia e psicologia diferencial, adaptada, como vimos, aos diferentes problemas de edaptação do homem ao trabalho. Sua forma típica é a seleção.

Com relação ao segundo ponto, o de tornar mais atraente o trabalho, ou de torná-lo mais agradável ao trabalhador, outro ponto de vista aparece, que não aquêle do engenheiro. A correspondência em têrmos da ergologia, quanto às exigências das operações e a presença de capacidades que as atendam, por certo que ainda permanece. Mas, no empenho da busca dessa própria correspondência, o homem passa a ser considerado não simplesmente do ponto de vista geométrico, a três dimensões, mas do ponto de vista biológico, a *n* dimensões. Sobretudo a dimensão "tempo", na organização do comportamento, é encarada como fundamental. Admite-se que o comportamento não resulta de uma estrutura, mas de um processo. Isto quer dizer que a descrição e a análise não podem bastar, e que se haveria de apelar para a história mesma do indivíduo, agora considerado como uma "personalidade" antes mesmo de o ser como "trabalhador".

Adota a psicologia aplicada ao trabalho profissional o princípio do "trabalho adaptado ao homem", e o seu processo natural passa a ser, então, a "orientação". Na primeira face, ela agia, por assim dizer, por cortes transversais, ou operações críticas, de que resultam enquadramentos um pouco simplistas. Na segunda, age por cortes longitudinais, sendo forçada a admitir muito maior número de variáveis, na solução de cada problema. Com efeito, a psicologia evolutiva e a psicologia do ajustamento social aparecem como subsídios agora indispensáveis. Já não basta considerar o homem como simples estrutura, mas as condições de sua formação bio-psíquica, seus impulsos, incentivos e aspirações, e, tudo isso, do ponto de vista de um "continuum", ou seja uma personalidade, que se compõe, cresce e se expande, ou se comprime, se deprime e se altera, ao embate do inelutáve s conflitos.

O processo da orientação se complica. A orientação profissional passa a ser feita a longo prazo, não admitindo apenas o diagnóstico de capacidades presentes, mas o prognóstico de disponibilidades, ou de capacidades virtuais. Prolonga-se, então, pela "orientação educacional", e submete o ideal do rendimento ao do ajustamento, tão perfeito quanto possível, do indivíduo ao trabalho, já agora encarado êste também como uma instituição de ordem social. Na verdade, essas parecem ser as condições em

que hoje a psicologia aplicada ao trabalho profissional propõe os seus problemas, como vimos da magnífica exposição de MIRA Y LOPEZ.

De tudo isso terá resultado, é claro, uma profunda mudança da concepção sôbre a vida e o homem, quer dizer, de uma "filosofia". Que esta filosofia não encontra ainda as suas bases firmes e concretas, é evidente. O que se passa na psicologia aplicada, em todos os campos, é reflexo, aliás, do que ocorre na psicologia, *tout court* : o conflito entre o social e o individual; entre o princípio da realidade e o princípio do prazer, a análise e a síntese; a forma e a enteléquia; o indivíduo e a personalidade; a técnica e a cultura...

Quais as conseqüências ?... Inúmeras e também muito complexas. Mudança de filosofia importa em mudança de política e em mudança de educação. A psicologia aplicada ao trabalho profissional transborda, então, dos quadros singelos de outrora, das concepções de TAYLOR, por exemplo, para lançar-se nos quadros da vida social e da direção da própria cultura, em cada comunidade. Procura influir num ajustamento social, total, e com isso — sua glória e seu drama — acaba por perder a própria autonomia. Não é êsse, afinal, o sentido profúndo do dito de LAHY, tão oportunamente lembrado pelo Prof. MIRA Y LOPEZ ?... Creio que sim.

De Marta, que era, a psicologia aplicada se fêz Maria. "Marta, Marta, cuidadora e fatigada andas com muitas coisas", é a exprobação das escrituras. Mas logo os textos acrescentam também : "Porém, Maria escolheu a boa parte, a qual não lhe será tirada".

Como educador de ofício — e não poder fugir à deformação profissional inevitável — suponho que Marta e Maria, o ponto de vista da eficiência e o da vida plena, com satisfação do espírito criador, vêm a solidarizar-se na educação, concebida, é claro, em moldes que a façam êsse desejado processo de integração individual e de ajustamento social, *total*. Ou, se se quiser, também, de uma educação que não deixe de parte o concurso da psicologia aplicada ao trabalho profissional, quer no seu sentido restrito, quer no das profundas e inevitáveis repercussões de ordem social que trouxe consigo. Fora disso, é de supor também, a psicologia aplicada se fará elemento romântico, mais perturbador que criador.

Bem vê o nosso caro Professor, que a sua exposição não é tão descritiva e tão telegráfica, como o supôs. Ela se apresenta rica de informações, é certo, mas deixa ver, nas entrelinhas, tôda a profundidade do problema, tal como a admite o seu próprio autor. E, por isso mesmo, um único ponto da admirável lição que ouvimos me causou espécie : é aquêle em que o nosso Professor MIRA Y LOPEZ pede "uma orientação educacional discreta" ao mesmo tempo em que reclama uma orientação profissional, a longo prazo, ou de sentido crônico. Talvez seja uma questão apenas de terminologia, pois que, ainda tratando desta última, diz êle que deverá guiar, aconselhar e canalizar "cada aluno", o que faz supor que a orientação profissional tenha de ser aqui também "educacional".

Certo que na concepção mais geralmente admitida, a orientação educacional, cujo estágio natural é a adolescência, deve incluir a orientação profissional. No curso primário, ela há de ser "pré-orientação", necessàriamente discreta, para tornar-se, nos cursos de 2.º grau, francamente *indiscreta*... Para isso, a educação da adolescência deverá sofrer grandes transformações, como já se verifica, há anos, em muitas escolas dos Estados Unidos; como o pretende a reforma educacional da Inglaterra; e como a reforma experimental, iniciada agora, o mês passado, em França, mais radicalmente ainda o deseja.

Mas isto, é claro, é uma outra história... Agradeçamos ao eminente Professor MIRA Y LOPEZ a sua bela lição de síntese. De minha parte, agradeço a honra que me concedeu, dando-me oportunidade para êste simples comentário, que não teria maior sentido nesta reunião de estudo, se não admitisse, uma vez por outra, confesso, a inclusão de certas afirmações de "Advogado do Diabo"...

*
* *

Em seguida, falou o Dr. Nilton Campos, segundo debatedor, que disse :

Meu caro colega, Professor EMILIO MIRA Y LOPEZ :

Ao receber o convite para, juntamente com o meu eminente companheiro da Faculdade Nacional de Filosofia, Professor LOURENÇO FILHO, comentar vossa conferência, senti imediatamente a grande altura da honraria e logo mostrei a distância que me separava dela. Não pôde, porém, o Dr. BENEDICTO SILVA, Diretor da Divisão de Aperfeiçoamento, dispensar-me da investidura que devo aceitar com a humildade de quem jamais pretenderia merecê-la.

Investido de tão difícil incumbência, aproveito-a para congratular-me com o Departamento Administrativo do Serviço Público pela feliz iniciativa de trazer para o convívio intelectual brasileiro um dos mais consagrados psicologistas latinos do mundo contemporâneo. Assim, vossa permanência no Brasil, a fim de pessoalmente contribuir para o desenvolvimento das pesquisas psicológicas, vem assinalar um período auspicioso de colaboração científica.

Vamos, portanto, colhêr ensinamentos de um mestre que, em sua socrática modéstia, declara nada vir ensinar aos seus discípulos. Em verdade estamos diante de um maieuta emérito na arte de partejar os espíritos, mas que possui também o poder de infundir-lhes idéias originais.

Vossa imensa amizade pelo Brasil inspirou a afirmação de que nossas instituições interessadas em assuntos psicológicos têm realizado contribuições de tal valor que nos colocam na vanguarda dos demais países do Continente. E' inegável já havermos produzido vários trabalhos valiosos, mas a atividade dos especialistas nacionais ainda se ressente de certa dispersão de esforços a exigir uma ação coordenadora e sistemática. Para algumas dessas realizações concorreram técnicos estrangeiros, cabendo citar os nomes dos Professôres RADECKI, HELENA ANTIPOFF e OMBREDANE.

Vossa presença será um grande incentivo para novos trabalhos, porque o fulgor da vossa palavra nítida e exata tem um imenso poder de atração.

Ao tratar de um tema tão vasto, seria impossível aprofundá-lo dentro dos limites de uma única conferência. Apenas pudestes esboçar a descrição panorâmica de uma região científica tão rica em aspectos diversos.

A visão superficial deteve-se, entretanto, nos pontos salientes da paisagem vislumbrada, indicando todos os caminhos percorridos pela pesquisa psicológica na direção do estudo integral da personalidade, agora definitivamente livre do atomismo mecanicista do século passado.

Em 1890, já iniciara WILLIAM JAMES a reação contra o que cognominara de "psicologia microscópica", cuja preocupação era dissociar a atividade psíquica em elementos, à semelhança da dissenção histológica de um corpo sem vida.

KÖHLER, no elogio recente em memória de WERTHEIMER, falecido em 1943, escreve na "Psychological Review", N.º 3, 1944 : "Ao findar o século XIX, WILLIAM JAMES e outros levantaram sérias dúvidas a respeito do rumo seguido pela psicologia. Entre as pesquisas dos laboratórios e o espetáculo da vida humana cavara-se um abismo".

A oposição do grande fundador da "Gestalttheorie", após seus famososo estudos experimentais sôbre o movimento aparente, em 1912, fôra justamente contra o método analítico-dissociativo da psicologia acadêmica que reduzia os fenômenos da percepção a um mosaico de átomos sensoriais independentes.

Êsses mesmos critérios metodológicos, quando aplicados ao estúdo da personalidade, desfiguravam a natureza unitária e dinâmica do indivíduo. Realmente o ente humano jamais seria redutível a uma simples justaposição mecânica de partes artificialmente separáveis.

WHEELER, na reunião da Associação Americana para o Progresso da Ciência, em dezembro de 1928, proclamara que "o vegetal e o animal não são apenas máquinas, nem alguma cousa impelida por uma fôrça pseudo-natural misteriosa, porquanto tais sêres apresentam propriedades que os seus componentes orgânicos não possuem isoladamente".

Já dissera o eterno ARISTÓTELES que "a fôlha da árvore não se explica pelas raízes, nem estas pelas fôlhas; a compreensão reside na totalidade vegetal que organiza essas partes e lhes dota as propriedades vitais" (PAUL SIWEK, "La Psychophysique Humaine d'après Aristote").

Assim, se as plantas e os animais não são máquinas, como considerar o homem um feixe de reflexos inatos ou condicionados e mecânicamente articulados ? Só o materialismo grosseiro ou ingênuo, como preferem denominá-lo os marxistas, aceitaria tal tipo de explicação atomística da personalidade, identificando-a com uma máquina construída de peças isoláveis.

O insuspeito KORNILOV, Diretor do Instituto de Psicologia de Moscou, esclarece a posição do materialismo dialético, dizendo : "A tendência em negar os fenômenos psíquicos sem exceção, substituindo-os por meros mecanismos do sistema nervoso, a fim de dar-lhes um caráter objetivo pela identificação com os processos físicos, — baseia-se em grave equívoco que conduz a uma manifestação de materialismo extremado. Por isso, a lógica dialética nega que o espírito seja apenas um puro movimento mecânico da matéria, porquanto reduzir o espírito a outras propriedades da matéria, confundindo-o com esta, resultaria em contradição flagrante com a premissa fundamental do materialismo dialético, que consiste em aceitar a unidade psicofísica, mas não a sua identificação" (KORNILOV, "Los Problemas de la Psicologia Moderna", trad. Andres Nin, Madrid, 1935).

Por conseguinte, até os próprios marxistas consideram inadmissível a separação entre uma psicologia subjetiva e outra objetiva, exclusivamente científica. De fato, eliminar em nome da verdade científica a face interna e espiritual do comportamento humano, sob a alegação de inatingível pelo conhecimento positivo, é negar o poder da ciência, impondo-lhe limitações em suas conquistas.

Contra êsse estranho positivismo científico agnóstico, MAX PLANCK exclama, na tradução castelhana de seu livro "Adonde va la ciencia ?": — "Hay que tener fé. Esta es una cualidad de la que los cientificos no pueden prescindir".

Vossa preleção impressiona pela segurança com que descrevestes as modificações revolucionárias introduzidas na prática da seleção profissional. As modernas diretrizes evidenciam a insuficiência do já clássico método dos testes analíticos. As técnicas modernas procuram investigar a situação total e real onde se desenvolve a tarefa imposta ao indivíduo. Do mesmo modo que a personalidade não é dissociável em elementos estáticos, a situação em que ela reage não pode ser desagregada em partes independentes. Assim como é o todo funcional quem governa as partes indissolùvelmente integradas na estrutura unitária somato-psíquica, também o indivíduo ao trabalhar enfrenta uma totalidade de estímulos inseparáveis em sua apresentação dinâmica. Nenhum atua isoladamente de modo a provocar respostas independentes dentro da realidade concreta do trabalho.

Sòmente a referência à unidade situativa permite entender o significado dos atos parciais, porque êstes têm as suas propriedades derivadas da estrutura funcional donde emergem.

As vossas restrições ao método dos testes mostram que o processo científico de selecionar os indivíduos para as diversas modalidades de trabalho não consiste apenas em concentrá-los na sala do laboratório a fim de serem submetidos a uma bateria de testes. Conforme acentuastes de forma incisiva, é preciso conviver com os candidatos e verificar-lhes o rendimento integral em face da tarefa real e concreta. Sòmente assim será rigorosa a investigação do ajustamento profissional.

E' certo que os novos processos psicotécnicos não invalidam o método dos testes, mas impõem limitações em sua aplicação, exigindo perfeito discernimento de suas bases científicas. Por isso, GEMELLI aconselha desconfiar dos que sabem manejar bem a técnica dos testes, mas não possuem cultura psicológica. ("Metodi compiti e limiti della psicologia nello studio della delinquenza", 1936). Também BINET apontara o perigo de entregar o uso dos testes "au premier venu", dizendo que "tout procédé scien-

tifique n'est qu'un instrument qui a besoin d'être dirigé par une main intelligente" ("Les idées modernes sur les enfants", 1911).

Também em vossa lição magistral destacam-se idênticas palavras de advertência, assim expressas: — "... pero precisa no olvidar que la excessiva divulgación de la tecnica de tests en algunos paises ha creado un tipo de sujeto que se prepara especialmente no tanto para hacer bien el trabajo como para hacer bien los tests de selección, que son previos a él".

Vossa exposição prossegue no exame das tendências da psicologia moderna inteiramente concentrada na investigação pluri-dimensional da personalidade humana. A análise estática cede afinal lugar à metodologia que procura sondá-la em todos os seus recantos.

HERÁCLITO proclamara que nunca descobriremos os últimos confins da alma humana, mas reconhecia podermos caminhar em suas veredas. O progresso das pesquisas atuais é um percurso penetrante nessas paragens onde, conforme a genial conclusão de FREUD, verificamos que o homem é mais vil do que supomos, porém, muito mais sublime do que se julga.

Vossa conferência foi uma mensagem de confiança e solidariedade dirigida a todos que comungam convosco no ideal de cultivar os estudos psicológicos com o propósito de tornar o homem feliz e socialmente mais produtivo. Na síntese de vossas idéias cumpriu-se admiràvelmente a recomendação de Polonius quando diz, no 2.º Ato, cena 2, do "Hamlet", que a concisão é a alma do pensamento enquanto a prolixidade é seu corpo.

Ao agradecer a honra de participar dêste debate, reafirmo minha crença inabalável na grandeza da ciência e na onipotência de Deus.

*

* *

Por fim, o Prof. Mira y Lopez usou novamente da palavra, para agradecer as referências elogiosas que lhe haviam feito os debatedores, declarando — com relação ao reparo do Prof. Lourenço Filho — que não havia no caso pontos de vista divergentes, mas simplesmente uma questão de nomenclatura, não se devendo dar à expressão "discreta", que êle próprio havia usado, o sentido que merecera as restrições do ilustre Diretor do I.N.E.P.

Quanto às considerações externadas pelo Prof. Nilton Campos, disse o conferencista que desejava ùnicamente fazer uma declaração destinada a evitar equívocos quanto ao seu ponto de vista em relação ao uso de testes, ponto de vista êsse que de modo nenhum é contrário ao uso de tais instrumentos (tanto assim que grande parte de suas atividades profissionais tinha consistido na construção e padronização de testes). Julgava, entretanto, que não existem motivos para se desprezar outros métodos de análise que constituem uma eficiente complementação do método dos testes em problemas de orientação e seleção profissional.

SELEÇÃO

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Bibliotecário Auxiliar

Transcrevemos, a seguir, as questões apresentadas no último concurso realizado para a carreira de Bibliotecário Auxiliar (C. 168 — agôsto de 1945) do Serviço Público Federal.

IDIOMA ESTRANGEIRO

Faça as traduções abaixo, no almaço anexo, utilizando, se quiser, dicionário. Não é permitida consulta a qualquer apontamento, nem a quaisquer fôlhas isoladas.

Francês

Le temps qui s'écoula depuis la mort de Louis XI jusqu'à l'avènement de François Ier, c'est-à-dire de 1483 à 1515, fut, pour employer une vieille expression, l'âge d'or de l'imprimerie française et de l'illustration. Sous Charles VIII et Louis XII, les dessinateurs sur bois ne sont point encore touchés par les écoles voisines; il n'y a chez eux ni influence italienne accentuée, ni procédés allemands. Ils font à leur guise ce qu'ils voient, et ils le font sans préoccupation étrangère avec leurs moyens et leurs pratiques. De plus, les rois ne les oubliaient pas, et Louis XII conservait aux imprimeurs de l'Université tous leurs droits et privilèges dans une ordonnance magnifique, où l'art de la typographie était porté à une hauteur divine.

Il faut reconnaître que la France tenait déjà un rang prépondérant dans cette industrie nouvelle, et que, sauf les Italiens, elle n'avait guère à craindre de rivaux sérieux.

L'école des ornemanistes faisait des progrès constants. Avant les livres d'heures, les libraires se contentaient de misérables clichés, placés bout à bout et formant cadre tant mal que bien; mais, depuis Simon Vostre, Vérard et les autres, on avait raffiné singulièrement. Les bordures — au moins dans les livres d'heures — étaient devenues la partie principale du livre. Il y en avait de fleuries, d'architecturales, de compliquées et de simples, mais toutes d'un goût parfait et d'une élégance extrême. Et, suivant ce que nous disions tout à l'heure à propos de la figure d'Anne de Bretagne des Illustrations de la Gaule, les planches à personnages n'étaient plus des choses de pratique, des clichés banals et ennuyeux, mais au contraire et le plus souvent, des œuvres dessinées et gravées spécialement par des artistes de mérite.

Inglês

Commercial and technical libraries are extremely important, but their development has been stunted for many years. Where introduced they have thrived, but they should be much more numerous. Every town should have a collection of books devoted to its industries, and every librarian should endeavour to make this section representative and useful to readers. Business men are slow to take advantage of the facilities offered, but they should be solicited, and the advantages widely advertised. Once readers have reaped advantage they will patronise the source, but librarians must first make themselves thoroughly acquainted with the nature of enquiries that will have to be answered. Local industries must be carefully studied and technical advice taken when building up the initial stock. To attract readers before they can be satisfied is dangerous policy, and if the local firms are consulted, this can be avoided.

There is a great future for these librairies, for so far most of them are in the infancy of their development, and many are yet to be founded. Those already functioning have proved their worth, and there are many districts where a real need exists for commercial and technical literature administered apart from the general reference collection.

PROVA DE SERVIÇO DE BIBLIOTECA

a) Resolução de questões.

— O bibliotecário recebe uma certa quantidade de livros, adquiridos por compra. Acompanha a remessa, uma fatura ou lista enviada pela livraria. Qual é a operação que deve ser levada a efeito antes de registrar os livros?

— O primeiro volume de uma obra acaba de aparecer e foi adquirido pela biblioteca. Deve-se aguardar a publicação dos demais volumes, para, então, se proceder à catalogação e classificação da obra completa, ou o primeiro volume *pode ser catalogado e classificado imediatamente*? Diga o que pensa a respeito, justificando a opinião emitida.

— Trata-se de um serviço de empréstimo moderna e eficientemente organizado. Como pode o bibliotecário saber com quem está um determinado livro, que foi retirado do lugar para ser emprestado?

— Quais são as marcas de posse, que usam, habitualmente, as bibliotecas nos livros e demais espécies dos respectivos acervos? Diga sôbre o uso e função dessas marcas.

— Os livros de grande formato, como os *in-folio*, devem ficar arrumados em posição vertical, como os demais volumes ou preferìvelmente deitados (em posição horizontal)? Justifique sua opinião.

— Deve-se registrar os periódicos da mesma forma que empregamos para o registro de aquisição de livros? Exponha qual a forma ordinàriamente usada nas bibliotecas para tal registro.

— Que se entende pela expressão "Reserva" de livros, num serviço de empréstimo?

— Quais são as obras que *não devem* ser emprestadas para fora da biblioteca?

— Para cada nova edição de uma obra, deve-se dar um número no livro de registro, ou o mesmo número serve para tôdas elas?

— Qual é o catálogo interno (para serviço da biblioteca) em cujas fichas, ordinàriamente, são averbados os números de registro dos volumes?

— Tratando de uma obra publicada em fascículos ou cadernos, como sucede com certas obras valiosas e, mais freqüentemente, com romances em edições populares, devem tais fascículos ser registrados um a um no livro de registro com os demais livros? Qual é o processo de registro de tais obras?

— Quando é necessário dar baixa num livro, como proceder?

— Quando uma biblioteca recebe uma duplicata de obra já catalogada e classificada, deve-se:

1. Dar um novo número de registro à duplicata?
2. Deve-se fazer uma nova ficha para o catálogo topográfico?

— Numa biblioteca classificada pelo sistema decimal de Dewey, os periódicos sôbre medicina devem ser arrumados com os livros que tratam do mesmo assunto, ou devem ser alojados em estantes separadas da coleção de livros?

— Há alguma razão para que as bibliotecas prefiram enviar à encadernação as brochuras, depois de catalogadas e classificadas?

— As etiquetas, ou as marcas de localização, averbadas no dorso dos volumes, têm alguma função útil ou devem ser omitidas?

— Qual é a *classe* de livros que, nas bibliotecas públicas, pode ser deslocada do acervo geral e classificada por autores em estantes abertas ao público?

— Além do sistema de classificação de Dewey, conhece algum outro que tenha sido inventado posteriormente, nos Estados Unidos?

— Numa biblioteca classificada pelo sistema de Dewey, e que usa as marcas de Cutter, um bibliotecário recebeu volumes, trazendo nas etiquetas os seguintes números de chamada :

529	097	025.4	023	025.4	973	973
C247	P874	D11	A572	L347	H32 s	H32

Transcreva êsses números de chamada na ordem em que devem ficar os volumes nas estantes. Utilize os espaços abaixo.

— Quando, num serviço de empréstimo de livros, são usados dois cartões, os quais são retirados do volume por ocasião do empréstimo, como devem ser enfileirados um e outro cartão ?

— Todos os folhetos recebidos na biblioteca passam pelos mesmos processos (registro, classificação, catalogação, arrumação nas estantes etc.) dos livros em geral ?

— O que é localização relativa ?

— Qual é a diferença que existe entre :

a) Número de classe
b) Número do livro
c) Número de chamada.

(Supõe-se uma biblioteca classificada pelo sistema de Dewey e que usa as marcas de Cutter).

— Além das estantes, quais são outros tipos de móveis usados nas bibliotecas modernas para arrumação de livros, folhetos, mapas, estampas, recortes, manuscritos etc. ?

b) Enquadramento de obras.

Seguem-se os agrupamentos nos quais devem ser enquadrados os títulos designados abaixo. Cada obra só pode ter *uma* classificação num único agrupamento.

Belas Artes	B.A.
Ciências naturais	C.N.
Direito	Dir.
Educação	Ed.
Filosofia	Fil.
Finanças	Fin.
Geografia	Geo.
História	Hist.
Matemática	Mat.
Medicina	Med.
Sociologia	Soc.

O trabalho do candidato consistirá em colocar, na coluna à direita, a abreviatura correspondente à clasificação (enquadramento) de cada obra.

Por exemplo :

Autor e título	Enquadramento
Holme. Les Vieux mezzotintes anglais. 1910	.. B.A....

Resolva agora :

Autor e título	Enquadramento
Trivaroni, J. Conpendio di scienza delle finanze. 1926	.....
Buyse, Raymond. La experimentacion en pedagogia. 1937	.....
Beccaria, C. Traité des délits et des peines. 1891	.....
Espenson, Pietro. Condizione giuridica dello straniero secondo le legislazioni e le giurisprudenza italiana. 1889	.....
Speltz, A. The styles of ornament from prehistoric times to the middle of the XIXth century. 1910	.....
Lahee, F.H. Field geology. 3d ed. 1931.	.....
Le Bon, Gustave. The crowd; a study of the popular mind. (transl. of "Psychologie des foules")	.....
Encyclopedia of the social sciences; ed. -in-chief, E.R.A. Seligman.	.....
Dewey, John. Intelligence in the modern world: John's Dewey's philosophy. 1939	.....
Bruhns, K.C. ed. New manual of logarithms to seven places of decimals. [s, d,]	.....
Robertson, William Spence. History of Latin-American nations. 2d ed. 1932	.....
Greenne, E.B. Foundations of American nationality. 1935. (Short history of the American people)	.....
Kant, Immanuel. Immanuel Kant's Critique of pure reason, transl. by N.K. Smith. 1929	.....
Semple, Ellen Churchill. Geography of the Mediterranean region ... 1931	.....
National geographic society, *Washington, D.C.* Book of wild flowers; and introd. to the ways of plant life. 1933.	.....
Berenson, B. Dipinti veneziani in America. [1933].	.....
Gabbi, Umberto. Semeiotica; breve compendio dei metodi fisici di esame degli infermi. 1897.	.....
Ferrari, G. La tomba nell'arte italiana. [19 —].	.....
Fento, Carroll Lane. World of fossilis, illust. by the author. 1933.	.....

Autor e título	Enquadramento
Pennell, I. Etchers and etching : chapters in the history of the art... 1936.	.....
Barbosa, Ruy. Comentários à Constituição federal brasileira, coligidos e ordenados por Homero Pires. 1932-34.	.....
Sturgis, Russell. The apreciation of sculpture : a handbook ... [c 1905]	.....
Bielsa, Rafael. Relaciones del código civil con el derecho administrativo. 1923.	.....
Locke, John. Essay concerning human understanding with the notes and illust. of the author. [s. d.]	.....
Gauthier, Joseph. Traité de composition decorative [par] J. Gauthier [et] L. Capelle. [1911].	.....

CATALOGAÇÃO

a) Resolução de problemas de catalogação

Cada resposta certa vale um ponto. Os problemas assinalados (ns. 13, 15, 16 e 17) valem 3 pontos.

Resolva os problemas abaixo, de acôrdo com as regras do Código do Vaticano.

— Transcreva, nas linhas abaixo, *na ordem em que devem ficar no catálogo dicionário,* as seguintes obras de Vítor Hugo.

Hugo, Victor Marie, *comte,* 1802-1885.

— Nossa Senhora de Paris. Lisboa, 1841.

— Notre Dame de Paris. Paris, 1844.

— Noventa e três. A guerra civil... Rio de Janeiro, 1874 .

— Quatre-vingt-treize. Paris, 1874.

— O Homem que ri. S. Luiz do Maranhão, 1869.

— L'Homme qui rit. Paris, s.d.

— Oeuvres complètes. Paris 1882-

Hugo, Victor Marie, comte, 1802-1885.

— .....

— .....

— .....

— .....

— .....

— .....

— .....

— Transcreva na coluna pontilhada, e na ordem em que devem figurar, no catálogo dicionário, as seguintes palavras de ordem :

Bac .....
Baars, Herman .....
Bacha .....
B''' .....
BA.J.D.M. .....
B.A.M. .....
B.B. .....
B''' B''' .....
B.D.B. .....

— Na ficha abaixo, falta o cabeçalho de autor, cujo nome latino é Publius Virgilius Maro. Há também um êrro, quanto ao uso de minúscula, *em vez de maiúscula,* numa palavra.

1. Ponha o cabeçalho de autor na forma correta.
2. Assinale com um traço o vocábulo que deveria ser grafado com maiúsculas e está escrito com letra minúscula.

The Aeneid of Virgil, translated into english by John D. Long. 3d ed. Boston, [c 1879].

I. Título. II. Long, John D tr.

— Observando a regra de nomes inglêses com prefixos, ponha o cabeçalho de autor na ficha abaixo, sabendo-se que êle n. em 1785 e m. 1859.

Confessions of an English opium-eater. Also the lives of Shakespeare and Goethe ... by Thomas De Quincey ... 2d ed. 1886.

— Ponha o cabeçalho de autor da ficha abaixo :

Faust; a tragedy in two parts by Johann Wolfang von Goethe; transl. by Bayard Taylor ... London, [1932].

— Idem, idem na entrada abaixo;

Vita a morte di Mosè; leggende hebraiche, tradotte, illust. e comparate da Salvatore De-Beneditti. Pisa, 1879.

— Na pista da ficha abaixo, mencione, na forma de entrada das regras do Cód. Vaticano, o nome do personagem a que se refere.

Chambrier, James.

Marie-Antoinette reine de France, par James Chambrier. 2e éd. revue. Paris, Didier et cie; J. Sandoz, 1871.

2 v. 17 cm.

— Sabendo-se que o autor da obra seguinte é Mariano José Pereira da Fonseca, que *usou ùnicamente o título nobiliárquico* nas suas obras, escreva na linha pontilhada, na forma prescrita pelas regras citadas, a entrada de autor, com as datas 1773-1848.

Máximas, pensamentos e reflexões do marquês de Maricá. Rio de Janeiro, 1843.

— Faça uma remissiva do *nome não adotado,* no cabeçalho da entrada anterior, *para a fórma escolhida.*

— Dê o cabeçalho para a entrada principal abaixo, sabendo-se que é uma publicação oficial.

Catálogo da biblioteca do Senado Federal. Rio de Janeiro, Imp. Nacional, 19-

— Escreva, na pista da ficha seguinte, dois cabeçalhos de assunto, nos lugares indicados.

Saint Hilaire, Aug. de.

Voyage dans les provinces de Rio de Janeiro et de Minas Gerais ... Paris, 1830.

— Escreva, na pista da entrada abaixo, o cabeçalho de assunto apropriado para a obra seguinte:

Relation historique du tremblement de terre survenu à Lisbonne, le premier novembre 1755... Haye 1756.

— Escreva o cabeçalho de autor na ficha abaixo, tendo em vista: que o autor sempre usou o nome adotado em religião, e a nota seguinte: "Francisco Carlos da Silva, que, na Ordem seráfica, tomou o nome de Fr. Francisco de São Carlos, nasceu ..... aos 13 de agôsto de 1763... Na tenra idade de 13 anos, tomou o hábito de S. Francisco..." Biografia: p. [IX]. A sigla da Ordem mencionada é: O.F.M.

A Assumpção — poema composto em honra da Santa Virgem, por Frei Francisco de São Carlos ... Nova ed. correta pelo cônego dr. J.C. Fernandes Pinheiro. Rio de Janeiro, 1862.

— Faça uma ficha remissiva, da forma de nome não adotada na entrada acima (problema n.º 13) para aquela que foi averbada no cabeçalho respectivo.

— A seguir, vai a transcrição de uma fôlha-de-rosto, referente a obras diversas reunidas num mesmo volume e sem um título comum. Faça a entrada principal, compilando os elementos fornecidos pela fôlha-de-rosto, até as notas tipográficas inclusive. *Não mencione*: paginação, formato, pista, etc.

Chili

Paraguay, Uruguay, Buenos Ayres,
Par M. César Famin

Patogenie, Terre-du-feu et Archipel des Malouines,
Par M. Fréderic Lacroix

Paris
Firmin Didot Frères

MDCCCXL

Ficha principal

— A fôlha-de-rosto transcrita, a seguir, refere-se a obras reunidas em um volume, *com um título comum.* Faça a ficha principal *até a pista exclusiva.* Não mencione as notas bibliográficas (colação); coloque uma linha pontilhada para assinalar essa omissão.

II

Parnasso italiano
ovvero;
I quatro poeti celeberrimi italiani

La Divina commedia di Dante Alighieri;

Le Rime di Francesco Petrarca;

L'Orlando furioso di Ludovico Ariosto

Lipsia
presso Ernesto Fleischer
1826

Faça a ficha no quadro a seguir:

— A ficha seguinte é referente a uma obra mencionada no problema anterior. Como seu título indica é uma crítica sôbre uma determinada obra. Mencione, no lugar indicado, o cabeçalho de assunto que deve ter.

Rajna, Pio

Le fonti dell'Orlando furioso, recerche e studii di Pio Rajna. In Firenze, G.C. Sansoni, 1876.

b) Feitura de fichas para um catálogo

Instruções

Em anexo, vêm as cópias das fôlhas-de rosto dos livros, cujas *fichas principais* devem ser compiladas.

Além das fôlhas-de-rosto, encerradas num quadrado, outros dados necessários à redação das fichas estão averbados em cada uma das cópias anexas.

O tipo das fichas é o *unit card* (ficha única) com a disposição dos diversos elementos, conforme as fichas impressas do Serviço de Intercâmbio de Catalogação do D.A.S.P. ou as da L. of C.

A pista, portanto, deverá constar do lugar habitual das fichas impressas e mencionar as *entradas* para o catálogo dicionário.

Não é necessário constar das fichas as marcas de classificação nem as de *número do livro.*

Não é necessário riscar ou desenhar o contôrno das fichas.

Use o papel quadriculado tanto para o rascunho como para passar as fichas a limpo. Assinale o rascunho com um traço vertical, ou com a palavra *rascunho,* a fim de facilitar a correção da prova.

La

Sainte Bible

qui comprend l'Ancien

et le Nouveau Testament

traduits sur les textes originaux hébreu et grec

par

Louis Segond

Docteur en Theologie

Nouvelle édition revue

avec paralléles

Paris

1910

Paginação: quatro fôlhas preliminares inumeradas e 247 páginas de texto e oito mapas coloridos.

Altura do livro: 19 cm.

NOVO DICIONÁRIO

Português-Italiano

e

Italiano-Português

com

a pronúncia figurada em ambas as línguas

composto

segundo os melhores dicionários

por

Arturo De Rozzol

Paris

Librairie Garnier Frères

Paginação: a duas fôlhas preliminares seguem-se duas páginas numeradas em alg. romanos, e depois 520 p. de texto.

Altura: Treze centímetros e meio.

O autor é italiano.

A data está no prefácio: 1897.

O Dicionário de Sacramento Blake diz:

Francisco Bonifácio de Abreu, Barão da Vila da Barra, nasceu em ... de nov. de 1819... faleceu a ... de julho de 1887.

Paginação: Tem XXXI páginas numeradas em alg. romanos e 505 em alg. arábicos.

Altura: 0 m 220. Não tem ilustrações.

A

DIVINA COMÉDIA

de

Dante Alighieri

fielmente vertida do texto

pelo

Barão da Vila da Barra

Rio de Janeiro

Imprensa Nacional

1887

Notas que podem servir ao catalogador:

O prefácio do editor diz: "Publicando os manuscritos "que deixou o Barão de Vila da Barra ... dei preferência à tradução da Divina Comédia ..." [assinado] Dr. José Carlos Mariani.

A introdução intitulada: "O novo intérprete de Dante" está assinada por *Araripe Júnior*, cujo nome completo é: Tristão de Alencar Araripe Júnior.

BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIA E DIREITO ADMINISTRATIVO

Resolva, nas linhas abaixo, as seguintes questões:

— Qual o título da obra escrita por Van Hoesen, H.B. e Walter, F.K.?

— Há uma enciclopédia francesa, moderna, ainda não terminada, encontradiça em nossas bibliotecas e livrarias. Informe apenas o título.

— Declare o nome de uma grande casa editôra francesa que tem dado à luz várias enciclopédias.

— Relativamente à ortografia do nosso idioma, qual a publicação oficial indispensável a tôda e qualquer biblioteca? Forneça todos os dados que ocorrem na respectiva fôlha-de-rosto.

— Declare o ano em que foi realizado o melhor recenseamento no Brasil, anteriormente a 1940.

— Qual a grande editôra brasileira situada em Pôrto Alegre?

— Genèricamente, qual a designação dada às enciclopédias, dicionários, biografias, anuários, etc.?

— Qual a obra de Simões dos Reis, Antônio, em um só volume? Forneça dados completos.

— Completar a seguinte frase:

O Barão Homem de Melo e o Dr. F. Homem de Melo foram autores de antigo e conceituado .... brasileiro.

— Responder *sim* ou *não* às seguintes perguntas:

As bibliotecas devem organizar bibliografias?

Há necessidade de obras sôbre Biblioteconomia em qualquer biblioteca?

Em uma grande biblioteca, possuidora de Seção de Referência, é conveniente existirem obras dessa especialidade em outros locais?

Os livros "Reservados" devem ser fornecidos aos consulentes?

*

* *

— Preencha as lacunas desta questão, de forma que se saibam quais as autoridades que podem aplicar as penas seguintes:

a) Nos casos de advertência, repreensão e suspensão até trinta dias;

b) Nos casos de suspensão por mais de trinta dias:

c) Nos casos de demissão:

— Para cada questão que se segue, há sòmente uma resposta certa. Assinale-a, pondo um X dentro do parêntesis que a precede:

Não é proibido ao funcionário:

( ) Fazer contratos de natureza comercial com o Govêrno.

( ) Exercer o comércio entre os companheiros de serviço.

( ) Participar na direção ou gerência de cooperativas.

( ) Censurar, pela imprensa, as autoridades constituídas.

( ) Deixar de comparecer ao serviço, sem causa justificada.

— A prisão administrativa será requisitada à autoridade policial:

( ) Pelo chefe de repartição ou serviço.

( ) Pela autoridade que a tiver decretado.

( ) Pelo Ministro da Justiça

( ) Por decreto do Presidente da República.

( ) A mando do Chefe de Polícia.

— Terminado um processo administrativo, e achando-se o acusado em lugar incerto:

( ) Será ordenada a prisão do mesmo.

( ) O processo será arquivado automàticamente.

( ) O acusado será citado por edital, com um prazo de oito dias.

( ) O processo será suspenso, até o aparecimento do acusado.

( ) Inicia-se o julgamento com defesa nomeada *ex-officio*.

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil

1.ª PARTE

Panorama geral anterior a 1930

Capítulo XXI

O GOVÊRNO DELFIM MOREIRA

Dentro do acôrdo de rotativismo estabelecido entre Minas e São Paulo, deveria a sucessão do Sr. Wenceslau Braz caber a um filho do segundo dos referidos Estados. Afastada definitivamente a influência de Pinheiro Machado, morto Campos Sales, em tôrno de cujo nome não surgiriam discrepâncias, sòmente Rodrigues Alves estaria em condições de reunir a unanimidade dos sufrágios, tanto mais quanto dêle partira a iniciativa da candidatura do sereno filho de Itajubá. Assim, foi êle, pela segunda vez, eleito Presidente da República para o quadriênio de 1918-1922.

As perspectivas de um novo govêrno áureo como o de 1902-1906 não chegaram, todavia a confirmar-se. A fatalidade, que tanto castiga as nações como os indivíduos, não permitiu que o velho Conselheiro do Império desse ao Brasil, mais uma vez, a demonstração da sua excepcional capacidade administrativa. A enfermidade que lhe minava o organismo acentuou-se às vésperas da posse, impedindo-o de comparecer pessoalmente a essa solenidade, a 15 de novembro de 1918, data em que o Presidente Wenceslau Braz transmitiu o govêrno ao Vice-Presidente eleito, Dr. Delfim Moreira da Costa Ribeiro.

O Dr. Delfim Moreira, pacato político mineiro, de hábitos simples e aspecto bonachão, limitou-se a receber, em nome do Presidente enfêrmo, a insígnia presidencial. Se assumiu a Presidência, não assumiu ares de Presidente. Manteve-se na atitude modesta que era uma de suas características. Já em sua viagem de Belo Horioznte para esta Capital, impressionara a comitiva que o acompanhava no trem especial, com o indefectível guarda-pó mineiro e o lenço com que procurava proteger a alvura do colarinho. Aqui chegado, alojou-se no Hotel dos Estrangeiros, onde permaneceu depois de empossado, recusando-se a ocupar efêmeramente os aposentos presidenciais do Catete.

O mundo oficial repartia-se, então, entre o Hotel, que já entrara para a História, com o assassinato de Pinheiro Machado, e a residência do Conselheiro Rodrigues Alves, à Rua Senador Vergueiro n.º 164, logo apelidada "Catetinho" pela verve dos cariocas.

O Presidente Delfim Moreira não tomou, ao assumir o govêrno, nenhuma iniciativa pessoal. Os ministros, cujos decretos de nomeação assinou, haviam sido escolhidos pelo Conselheiro Rodrigues Alves e foram os que abaixo discriminamos:

Justiça e Negócios Interiores — Bacharel Urbano Santos da Costa Araújo;

Relações Exteriores — Embaixador Domício da Gama;

Fazenda — Doutor em Direito Amaro Cavalcanti;

Viação e Obras Públicas — Bacharel Afrânio de Melo Franco;

Agricultura, Indústria e Comércio — Bacharel João Gonçalves Pereira Lima, interinamente;

Marinha — Vice-Almirante Antônio Coutinho Gomes Pereira;

Guerra — General de Brigada Alberto Cardoso de Aguiar.

Além dos nomes acima, cumpre, ainda, salientar que o Conselheiro Rodrigues Alves, assim como, no primeiro govêrno, soubera escolher Pereira Passos para Prefeito do Distrito Federal e Osvaldo Cruz para Diretor da Saúde Pública, se lembrou, em seu segundo mandato, de Paulo de Frontin, para Prefeito, e manteve Carlos Chagas na direção da Saúde Pública, assumida ainda nos últimos dias do quadriênio Wenceslau, nos calamitosos momentos da gripe "espanhola" que, então, assolou o país.

Como já salientamos no Capítulo XVI, destas Notas, a principal característica de Rodrigues Alves era a escolha dos auxiliares através dos quais governaria.

O Dr. Delfim Moreira nenhuma alteração quis introduzir no ministério organizado pelo venerando paulista, tanto assim que, não havendo o Dr. Urbano Santos tomado posse do cargo de Ministro da Justiça, ficou a pasta preenchida, cumulativamente com a da Fazenda, pelo Dr. Amaro Cavalcanti.

A nomeação do Dr. Pereira Lima para a pasta da Agricultura se processara em caráter interino e prevaleceu apenas de 15 de novembro a 12 de dezembro de 1918, quando, a seu pedido, lhe foi dado substituto. A escolha do novo titular coube, ainda, a Rodrigues Alves, recaindo no eminente paulista Dr. Antônio de Pádua Sales.

A 16 de janeiro de 1919 falecia, em sua residência, à Rua Senador Vergueiro n.º 164, nesta Capital, em ambiente de consternação nacional, o Conselheiro Francisco de Paula Rodrigues Alves. Seu corpo, conduzido pelo govêrno e pelo povo, à estação da Estrada de Ferro Central do Brasil, foi transportado em trem especial para Guaratinguetá, berço do grande brasileiro, onde repousa no cemitério local.

No dia imediato à morte do Presidente efetivo, isto é, a 17 de janeiro de 1919, o Dr. Delfim Moreira levava a efeito a única modificação ministerial processada sob sua inteira responsabilidade. Nessa data, foi nomeado Ministro da Fazenda o Dr. João Ribeiro de Oliveira e Sousa, passando o Dr. Amaro Cavalcanti a gerir exclusivamente a pasta da Justiça.

A grande preocupação do govêrno foi, desde que se verificou o falecimento do Conselheiro Rodrigues Alves, preparar e realizar as novas eleições presidenciais, que, na forma da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, deveriam ser convocadas para a terminação do quadriênio.

No curto espaço de tempo que mediou entre 15 de novembro de 1918 e 28 de julho de 1919, data em que a Presidência da República foi transmitida ao candidato recém-eleito, não podia o govêrno empenhar-se em grandes iniciativas e realizações. À parte os notáveis melhoramentos proporcionados à Capital Federal pela ação dinâmica do Prefeito Paulo de Frontin, os quais chegaram a ser capitulados por um hebdomadário, com fotografias comprobatórias, como "Os 12 trabalhos do Hércules da Prefeitura", é pequeno o acervo de atos administrativos dignos de nota nesse período de nossa história.

Cronològicamente, deve ser citado em primeiro lugar o decreto legislativo n.º 3.603, de 11 de dezembro de 1918, referendado pelos ministros da Justiça, Agricultura, Guerra e Marinha, pelo qual foram considerados promovidos ao ano ou série imediatamente superior àqueles em que estivessem matriculados, todos os alunos das escolas superiores ou faculdades oficiais, Colégio Pedro II e colégios militares e, bem assim, os dos estabelecimentos de ensino equiparados ou sujeitos a fiscalização. Êsse ato, que ficou conhecido como o dos "exames por decreto" ou dos "exames decretinos", se originou da epidemia de gripe cujo término coincidiu com a época dos exames nos institutos de ensino. Não há negar que a medida contravinha aos superiores interêsses da instrução nacional; mas não há, também, negar que as dolorosas circunstâncias do momento exigiam essa providência extrema. Sacrificou-se, assim, um pouco do futuro dos nossos homens em benefício do presente periclitante da juventude de então.

Outro ato contemporâneo dêsse é o decreto legislativo n.º 3.618, de 21 de dezembro do mesmo ano de 1918, pelo qual foi o govêrno autorizado a fazer a paz com a Alemanha, podendo, para tanto, despender até à quantia de 500 contos ouro. Ainda na esfera do Ministério das Relações Exteriores foram, em janeiro de 1919, elevadas à categoria de embaixada as nossas representações diplomáticas na Inglaterra e na Itália.

Referendado pelos ministros da Justiça e da Agricultura, cumpre salientar o decreto legislativo n.º 3.724, de 15 de janeiro de 1919, que regula as obrigações resultantes dos acidentes de trabalho. Na pasta da Viação encontramos cinco decretos, sendo quatro datados de 26 de abril e um de 28 de maio, nos quais , pela primeira vez, é concedida no Brasil permissão para a utilização de aeroplanos e hidroplanos no serviço de transporte de passageiros e mercadorias entre os diversos pontos da República e entre êstes e o estrangeiro, "sem privilégio ou monopólio de espécie alguma".

Saliente-se, por fim, o decreto legislativo número 3.741, de 28 de maio de 1919, pelo qual foi o Govêrno autorizado a contratar na França uma missão militar para fins de instrução ao Exército.

Não podia um govêrno iniciado em atmosfera de expectativa, e logo depois condenado a encerrar ràpidamente os seus dias, apresentar uma farta safra administrativa.

Desde o falecimento do Conselheiro Rodrigues Alves não se pensava mais senão na sucessão. *Le Roi est mort, vive le Roi!*, era o sentimento geral. A questão estava apenas em saber-se quem seria o rei a aclamar. Rui Barbosa volta a levantar a sua velha flâmula de candidato insatisfeito. Novamente reboam pelos rincões nacionais os clangores do verbo civilista. Reedita-se a campanha de 1909-1910 e, como em tôdas as ocasiões em que a musa do povo pode expandir-se em liberdade, lá surge a canção carnavalesca de incentivo à pretensão do velho baiano (1).

Na realidade, o futuro Presidente "nasceria feito", mas não seria o antigo Vice-Chefe do Govêrno Provisório de 1889.

Pelo acôrdo estabelecido entre as duas maiores fôrças políticas da Federação, São Paulo e Minas, a Presidência da República deveria caber, em rodízio, a êsses dois Estados. No momento, entretanto, nem o Dr. Altino Arantes nem o Dr. Artur Bernardes, que, respectivamente, governavam a terra dos bandeirantes e a terra dos inconfidentes, possuíam ainda as credenciais necessárias para a suprema investidura. Moços ambos, contando embora inestimáveis serviços já prestados aos seus coestaduanos, faltava-lhes, todavia, o sêlo de um longo tirocínio na política nacional, sem o qual, naqueles tempos, ninguém se abalançava a aspirar à curul presidencial. Afastados êsses dois candidatos naturais, tornava-se difícil encontrar um nome que congregasse a unanimidade dos corifeus da situação. Rui Barbosa ali estava a oferecer-se mais uma vez, mas a sua imensa superioridade intelectual cavara um fôsso definitivo entre o seu vulto e as sombras dos que pesavam na balança das sucessões. A inteligência desmarcada é um óbice permanente para quem depende dos outros.

O curioso é que, no afã de procurarem impedir a ascenção dessa enorme inteligência, os políticos foram escolher, para sucessor de Delfim Moreira, outra grande inteligência, que, na ocasião, elevava, na Europa, o nome do Brasil. Era nosso embaixador à Conferência da Paz o Dr. Epitácio Pessoa, antigo Ministro de Estado, aos 27 anos de idade, e Ministro, aposentado, do Supremo Tribunal Federal. Sôbre êle recaiu inesperadamente a escolha dos cardeais da nossa política. A notícia chegou-lhe, no estrangeiro, de surpresa. Confirmava-se, embora com outro destinatário, o conhecido refrão da canção carnavalesca (2).

(1) Referimo-nos ao popularíssimo "Papagaio louro".

(2) "Quem quer se fazer não pode!
Quem é bom já nasce feito!

Assistência social aos servidores do Estado

Importante decreto-lei assinado no "Dia do Servidor Público"

O Presidente da República assinou, em 28 de outubro último, um importante decreto-lei, pelo qual foi criada a Comissão Organizadora de Assistência Social aos Servidores do Estado (C.O.A.S.S.E.), incumbida de organizar, dentro do menor prazo possível, o plano geral de assistência social ao funcionalismo, com o objetivo de amparar os servidores públicos em quaisquer contingências de sua vida funcional e social. O novo organismo, diretamente subordinado ao Presidente da República, será presidido pelo Presidente do D.A.S.P. e se constituirá de mais cinco membros, designados pelo Chefe do Govêrno.

A assinatura de ato de tanta significação — pois que representa, sem dúvida, um marco decisivo na história da assistência social aos servidores do Estado — no próprio "Dia do Servidor Público", vem dar ainda maior relêvo à data, já de si tão grata à numerosa classe.

Com efeito, desde 1936, o dia 28 de outubro vem sendo assinalado por uma série de atos da mais alta relevância para a administração pública do país e para seus servidores.

Assim, naquele ano, foi promulgada a lei número 284, conhecida como Lei do Reajustamento, apesar de conter em seu texto matéria muito mais complexa e importante do que um simples reajustamento de quadros e vencimentos.

Em 1937, na mesma data, o Conselho Federal do Serviço Público Civil, órgão que antecedeu o

D.A.S.P., entregava ao Presidente da República o projeto de lei relativo ao I.P.A.S.E., o qual, transformado em lei em fevereiro de 1938, marcou profunda reforma no sistema de previdência dos servidores do Estado.

Em 1939, foi assinado o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, carta tanto de direitos e vantagens quanto de deveres e responsabilidades do funcionalismo, em cujo artigo 266 se determinou que a data de 28 de outubro fôsse consagrada à classe.

Em 1941, duas importantes leis de assistência foram promulgadas, pelas quais se incluíram nos benefícios assegurados aos funcionários efetivos da União, quanto à aposentadoria, os extranumerários e os funcionários associados de Caixas de Aposentadoria e Pensões. Ainda no mesmo ano, foram assinados os Estatutos dos Funcionários dos Estados e da Prefeitura do Distrito Federal.

Como se pode verificar por êsse retrospecto sumário, o dia 28 de outubro é realmente o "Dia do Servidor Público", não apenas porque a lei assim o haja prescrito, mas porque está indelèvelmente assinalado por vários acontecimentos da mais alta significação para os servidores públicos.

O decreto-lei assinado no último 28 de outubro não será, por certo, o de menor alcance, na já longa série de medidas de assistência ao funcionalismo, interessadamente estudadas e propostas pelo D.A.S.P., que, ao lado de sua função precípua de estudar permanentemente os serviços públicos com a finalidade de lhes proporcionar a maior eficiência, jamais descurou a parte referente à melhoria da situação funcional, econômica e social dos próprios servidores do Estado.

De acôrdo com o art. 2.º do mesmo decreto-lei, o Presidente José Linhares, designou, por decretos de 22 de novembro último, os seguintes membros da C.O.A.S.S.E.: Fábio Carneiro de Mendonça (vice-presidente), José Cavalcanti de Castro Goiana, Júlio de Barros Barreto, Mário Kroeff e Teófilo de Almeida. Essa Comissão — que se instalou a 26 de novembro, no Hospital dos Servidores do Estado, perante o Sr. Moacyr Briggs, Presidente do D.A.S.P. e, nesta condição, seu presidente nato — substitui o antigo Conselho Administrativo do Hospital dos Servidores do Estado, que era constituído dos Srs.: Mário Kroeff, presidente, Alberto Borgerth, Ari de Castro Fernandes, Ari Fontoura de Azambuja, Mário Alves da Fonseca e Mário de Morais Paiva.

Transcrevemos, a seguir, o decreto-lei em aprêço (publicado no *Diário Oficial* de 30-10-45) e a exposição de motivos com que foi o respectivo projeto encaminhado ao Presidente da República.

DECRETO-LEI N.º 8.145 — DE 28 DE OUTUBRO DE 1945

Cria a Comissão Organizadora de Assistência Social aos Servidores do Estado e dá outras providências

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

Art. 1.º Fica criada a Comissão Organizadora de Assistência Social aos Servidores do Estado (C.O.A.S.S.E.), diretamente subordinada ao Presidente da República, incumbida de:

a) organizar o plano geral de assistência médica e hospitalar, nas suas diversas modalidades, e outros tipos de serviços de assistência, aos servidores do Estado e suas famílias, no território nacional, e propor ao Govêrno Federal as medidas necessárias à sua execução;

b) promover a prestação da assistência médico-social;

c) promover inquéritos, investigações e pesquisas técnicas, bem como a preparação e o aperfeiçoamento do pessoal técnico, necessários à execução e ao desenvolvimento do plano de assistência social aos servidores do Estado e suas famílias;

d) administrar e fiscalizar, no Distrito Federal, as obras de construção e aparelhamento do Hospital dos Servidores do Estado (H.S.E.) e serviços conexos, organizar e instalar os seus serviços hospitalares, guardar e conservar os prédios, o equipamento e o material existentes, e propor ao Govêrno Federal as medidas necessárias ao seu funcionamento;

e) supervisionar, no início do funcionamento, as atividades do H.S.E.

Art. 2.º A Comissão será presidida pelo Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) e se comporá de mais 5 membros, designados pelo Presidente da República.

§ 1.º Dentre os seus membros, o Presidente da República designará um Vice-Presidente da Comissão.

§ 2.º Os membros da Comissão, com exceção do Presidente, farão jus à gratificação de representação de Cr$ 200,00 por sessão a que comparecerem, até o máximo de 10 sessões por mês.

Art. 3.º Para desempenho de suas atribuições a Comissão instituirá os órgãos auxiliares que forem necessários, os quais ficarão subordinados a um Diretor Executivo, designado pelo Presidente da Comissão.

Parágrafo único. O Diretor Executivo participará das reuniões da Comissão, sem direito de voto.

Art. 4.º A Comissão disporá dos seguintes fundos, que depositará no Banco do Brasil ou em outra instituição oficial de crédito, para sua livre movimentação e aplicação:

a) créditos orçamentários e adicionais destinados ao Hospital dos Servidores do Estado;

b) contribuição do Govêrno Federal, na forma do Decreto-lei n.º 6.694, de 14 de julho de 1944;

c) contribuição eventual dos Estados, Territórios, Municípios, Distrito Federal e entidades paraestatais ou autárquicas;

d) rendimentos produzidos pela aplicação do capital e das disponibilidades;

e) receitas diversas, provenientes da prestação de serviços;

f) outras fontes de renda que lhes forem atribuídas.

Parágrafo único. Os créditos de que tratam as alíneas *a* e *b*, após a publicação das leis que os consignarem, serão automàticamente registrados e distribuídos pelo Tribunal de Contas ao Tesouro Nacional e postos no Banco do Brasil à disposição da Comissão.

Art. 5.º As despesas da Comissão serão autorizadas pelo seu Presidente ou por quem dêle receber delegação de competência por escrito.

Art. 6.º A aquisição de material, a execução de obras, e a prestação de serviços contratuais serão precedidas de :

a) coleta de preços, para as operações inferiores a Cr$ 50.000,00;

b) concorrência administrativa, para as de valor compreendido entre Cr$ 50.000,00 e Cr$ 150.000,00; e

c) concorrência pública, para as superiores a Cr$ 150.000,00.

§ 1.º Se o preço obtido em concorrência exceder o crédito disponível, poderá o fornecimento do material ou a execução das obras ser adjudicado ao licitante que tenha apresentado a proposta mais vantajosa, feita a redução do material a fornecer ou da obra a executar, para que se enquadre na despesa prevista, observados os preços unitários da referida proposta.

§ 2.º A concorrência pública ou administrativa poderá ser substituída por coleta de preços, qualquer que seja o valor da operação :

a) por motivos de ordem técnica ou econômica ou circunstâncias imprevistas, a juízo do Presidente da República;

b) para a aquisição de materiais que constituam objeto de privilégio, ou que só possam ser adquiridos diretamente dos produtores exclusivos, ou seus representantes, também exclusivos;

c) para a compra de produtos industriais do Estado;

d) para a aquisição de materiais, execução de obras ou prestação de serviços, que os contratantes tenham deixado de realizar dentro dos prazos convencionados, correndo, em tais casos, a diferença de preço, se houver, por conta do faltoso, independentemente de outras penalidades contratuais, aplicáveis pelo inadimplemento das obrigações assumidas;

e) para aquisição de material, execução de obra ou prestação de serviço, diretamente no estrangeiro ou em cidade diferente daquela onde tenham sede a Comissão, suas agências ou órgãos a ela subordinados.

Art. 7.º A juízo do Presidente da República, as obras poderão ser realizadas por administração direta, caso em que a compra do respectivo material obedecerá ao disposto no artigo anterior.

Art. 8.º Para a realização de despesas miúdas ou de pronto pagamento poderão ser concedidos adiantamentos a servidores em exercício na Comissão.

Parágrafo único. Os adiantamentos serão aplicados dentro de 90 dias do seu recebimento, e a prestação de contas será feita à Comissão, até 30 dias depois de esgotado êsse prazo.

Art. 9.º A Comissão admitirá pessoal à conta dos próprios recursos, com os salários constantes de tabela aprovada pelo Presidente da República.

Parágrafo único. Independentemente dessa tabela, poderá ser admitido pessoal para obras, bem como técnicos nacionais ou estrangeiros, para o desempenho, por prazo certo, de funções especializadas.

Art. 10. A Comissão poderá requisitar funcionários públicos federais, na forma do art. 214 do Decreto-lei número 1.713, de 28 de outubro de 1939, e funcionários estaduais ou municipais, na forma da legislação vigente.

Art. 11. A Comissão promoverá com os demais órgãos da administração pública, federal, estadual, municipal, dos Territórios e do Distrito Federal, bem assim, com entidades paraestatais ou autárquicas, os entendimentos e relações necessários aos serviços e interêsses do programa de assistência.

Art. 12. Até 31 de março de cada ano, a Comissão apresentará, ao Presidente da República, relatório circunstanciado de suas atividades no ano anterior e, por intermédio do Ministério da Fazenda, os balanços financeiro e patrimonial e a prestação de contas de sua gestão.

Parágrafo único. Ao encaminhar os balanços e a prestação de contas à aprovação do Presidente da República, o Ministério da Fazenda emitirá parecer sôbre a exatidão das operações declaradas em confronto com a documentação.

Art. 13. Ficam incorporados aos fundos da Comissão os saldos das contas correntes do Conselho Administrativo do Hospital dos Servidores do Estado, atualmente existentes em instituições de crédito.

Art. 14. O presente decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 15. Ficam revogados o Decreto-lei n.º 5.211, de 20 de janeiro de 1943, e demais disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 28 de outubro de 1945, 124.º da Independência e 57.º da República.

GETULIO VARGAS.
Agamemnon Magalhães.
Henrique A. Guilhem.
P. Góes Monteiro.
P. Leão Veloso.
A. de Sousa Costa.
João de Mendonça Lima.
Apolônio Sales.
Gustavo Capanema.
Alexandre Marcondes Filho.
Joaquim Pedro Salgado Filho.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO D.A.S.P.

N.º 2.119 — Em 25-10-45. — Excelentíssimo Senhor Presidente da República :

Até data não muito remota, a política de administração de pessoal, no âmbito do serviço público civil, caracterizava-se pelo empirismo ou pela ausência de sistema-

tização e, conseqüentemente, só poderiam ser rudimentares, ou mal orientadas, as medidas assistenciais que os poderes públicos ditavam em favor daqueles que estavam a seu serviço. Eram esquecidos importantes aspectos sociais, chegando-se ao extremo de negar a uma numerosa parcela de servidores públicos — os extranumerários — qualquer proteção social, inclusive a aposentadoria, que era concedida apenas aos funcionários.

2. A êstes — os funcionários — era dado o direito à licença para tratamento da própria saúde, mas, durante êsse período de afastamento, em que o funcionário necessitava dispor de todos os seus recursos pecuniários, para enfrentar o acréscimo de despesas com a recuperação da saúde abalada, os seus vencimentos sofriam descontos exagerados, que iam ao ponto de tornar inoperante a medida de proteção. E nem mesmo êste tipo tão social de licença ficava isento de mais um desconto: o pagamento do "sêlo", que onerava os atos administrativos relativos à vida funcional de cada um.

3. Também tinham os funcionários direito a férias anuais. Como, porém, fôsse permitido gozá-las interpoladamente, dominava a prática de descontar em férias os dias de falta ao serviço. Daí resultava que a quase totalidade dos funcionários não conhecia a pausa recuperadora anual.

4. Em chocante contraste com essa política social tão parcimoniosa, havia uma medida cujo fundamento nos parece hoje estranho. Concedia-se longa "licença-prêmio" ao funcionário que, durante certo período de serviço, não contasse faltas e licenças. E, assim, premiava-se a assiduidade, dever elementar, e a fortuna daqueles a quem a vida já premiava com boa saúde.

5. Os benefícios que o funcionário deixava por morte aos seus descendentes, corriam à conta de instituição de montepio, criada após o Decreto n.º 942-A, de 31-10-1890. Sua estabilidade financeira, permanentemente precária, era periòdicamente socorrida pelo poder público, mediante freqüentes reformas. Apesar da inexistência de bases atuariais, e da evidente desproporção entre os prêmios arrecadados e os benefícios distribuídos, êstes últimos eram deficientes. Não sòmente estavam sujeitos a um limite máximo arbitrário, que, na maioria dos casos, não atendia às necessidades sociais, como também se subordinavam ao regime de partilha, que, nos freqüentes casos de famílias numerosas, tinha como resultado a concessão de pensões ínfimas a cada um dos seus membros.

6. A inexeqüibilidade do plano de financiamento do montepio civil evidenciou-se em 1916, quando foi êle obrigado a entrar em fase de liquidação gradual, deixando de inscrever novos contribuintes. Tal fato veio tirar qualquer amparo às famílias de funcionários.

7. Um passo à frente foi dado com a criação do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos (Decreto Legislativo n.º 5.128, de 31-12-26, e Decreto n.º 17.778, de 20-4-27), posteriormente transformado em Instituto Nacional de Previdência (Decreto n.º 24.563, de 3-7-34).

8. Apenas em um aspecto gozavam os funcionários de proteção semelhante à atualmente em vigor: — a aposentadoria, em condições normais, com vencimentos integrais. Todavia, para obtenção dessa vantagem eram exigidos trinta e cinco anos de serviço, prazo que hoje está reduzido a trinta.

I. O Conselho Federal do Serviço Público Civil e a Constituição de 1937

9. Tal era a situação no setor da proteção ao servidor público: — precária, claudicante, mal orientada, para os funcionários; e inexistente, para os extranumerários. Nos demais capítulos da administração de pessoal não eram em menor número os aspectos negativos, que compreendiam tôda a gama de erros e desarrazoados, num sistema caótico e profundamente ineficiente. Impunha-se a reforma.

10. Repetidas vêzes a Lei n.º 284, de 28-10-36, a chamada Lei do Reajustamento, tem sido apontada como o marco divisório de uma nova era na vida administrativa do país. Não se lhe faria tal justiça, se ela apenas tivesse padronizado os vencimentos do funcionalismo público civil e reajustado os seus quadros, criado um sistema profissional de carreiras, previsto novos critérios de promoção e, até mesmo, consignado uma medida especial de assistência, quando estabeleceu a primeira modalidade de gratificação por serviço realizado com risco de vida e de saúde, para os funcionários que

> "em efetivo exercício em leprosários, estejam em contato direto com os enfermos".

11. Tôdas essas medidas teriam tido alcance limitado, se a lei não corporificasse o espírito renovador que a animava, em um órgão capaz de interpretá-la e de estimular a sua execução, naquilo que de mais profundo e substancial ela apresentava. Surgiu, então, o Conselho Federal do Serviço Público Civil (C.F.S.P.C.), cuja ação seria secundada pelas Comissões de Eficiência ministeriais.

12. Coube ao C.F.S.P.C. propor as primeiras medidas que consubstanciariam o sistema administrativo em vias de reforma. E, assim, o Decreto-lei n.º 204, de 25-1-38, criou os órgãos ministeriais de administração de pessoal, cujos regimentos previram, em sua estrutura, uma Seção de Assistência Social (S.S.) à qual caberia:

a) estudar as medidas preventivas contra acidentes que possam atingir os funcionários e os extranumerários quando no exercício de suas funções;
b) estabelecer medidas para socorros de urgência;
c) providenciar a adoção de medidas para a higienização dos locais de trabalho e para o confôrto do pessoal;
d) colaborar na incentivação do cooperativismo;
e) colaborar nos estudos de tipologia, antropometria e psicotécnica, relativos a funcionários e extranumerários;
f) estudar e propor a organização de cursos de adaptação e aperfeiçoamento.

13. A criação das S.S. ministeriais marcou uma etapa decisiva no estudo e objetivação das medidas de proteção aos servidores públicos. Como adiante se verá, os acertos e desacertos, verificados na atuação prática dêsses órgãos, foram altamente instrutivos e de inestimável valor no planejamento do sistema assistencial.

14. Igualmente decisiva foi a reforma operada no sistema de previdência social, de que resultou a transformação do Instituto Nacional de Previdência em Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I.P.A.S.E.), operada pelo Decreto-lei n.º 288, de 23-2-38.

15. O C.F.S.P.C. merece ainda ser creditado pela iniciativa de propor a V. Excia. os projetos que se tornaram o Decreto-lei n.º 312, o qual dispõe sôbre as consignações em fôlha de pagamento dos funcionários públicos civis, do pessoal extranumerário, dos inativos e pensionistas da União, — e o Decreto-lei n.º 391, de 26-4-38, que dispõe sôbre a execução do anterior. Desnecessário parece relembrar o valor dêsses diplomas legais, que vieram pôr têrmo a um regime criador de situações vexatórias para os servidores da União e, até mesmo, vêzes sem conta, para a própria União, posta na posição indefensável de agente cobrador de onzenários.

16. Tais foram os primeiros passos dados no sentido de um programa assistencial objetivo, destinado a completar a política de proteção aos servidores do Estado, cujos pontos fundamentais haviam sido demarcados na carta constitucional de 1937. Desta vale aqui destacar, pelo seu caráter assistencial, o que consignam alguns dos incisos do art. 156:

"*d*) serão aposentados compulsòriamente os funcionários que atingirem a idade de sessenta e oito anos; a lei poderá reduzir o limite de idade para categorias especiais de funcionários, de acôrdo com a natureza do serviço;

e) a invalidez para o exercício do cargo determinará a aposentadoria ou reforma, que será concedida com vencimentos integrais, se contar o funcionário mais de trinta anos de efetivo exercício; o prazo para concessão de aposentadoria ou reforma com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser excepcionalmente reduzido nos casos que a lei determinar;

f) o funcionário invalidado em conseqüência de acidente ocorrido no serviço será aposentado com vencimentos integrais, seja qual fôr o seu tempo de serviço;

.....

h) os funcionários terão direito a férias anuais, sem descontos, e a gestante a três meses de licença com vencimentos integrais."

17. Assim estabelecidas as bases gerais da política assistencial, e tomadas as primeiras medidas concretas, caberia, em breve, ao Departamento Administrativo do Serviço Público continuar a tarefa iniciada pelo C.F.S.P.C.

II. O Departamento Administrativo do Serviço Público, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União e o sistema assistencial

18. O Decreto-lei n.º 579, de 30-7-38, organizou êste Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) que a Constituição previra em seu art. 67.

19. A partir de então, o Departamento passou a ser o principal responsável pelo estudo dos problemas de administração geral e, particularmente, de administração de pessoal, no país, e a principal fonte de onde se originam projetos de leis sôbre a matéria, os quais V. Excia., na grande maioria dos casos, tem-se dignado aprovar.

20. Procurando sempre evoluir e progredir, o D.A.S.P. se alimenta da crítica sadia e construtiva. Entre as atividades de aperfeiçoamento dos servidores públicos em geral, e dos seus próprios servidores em particular, criou uma tribuna pública e livre. Abriu as colunas de uma revista técnica, que abriga, indistintamente, opiniões favoráveis ou contrárias aos seus pontos de vista. Numerosas são as teses apresentadas em concurso público e pùblicamente discutidas, em que seus autores, desejosos de ingressar na carreira de Técnico de Administração, criticavam os atos e os pontos de vista doutrinários dêste Departamento. E não poucas vêzes as críticas mais severas ao D.A.S.P. têm sido formuladas pelo próprio D.A.S.P., em suas exposições de motivos. Finalmente, êste Departamento está sempre atento à opinião pública, expressa pela voz da imprensa. Assim, não ignora nem as críticas justas que tem merecido, pelos desacertos cometidos em boa fé, nem as injustiças que tem sofrido, motivadas por precipitação de julgamento, ou por ignorância dos que não compreendem o alcance de certas medidas, ou por interêsses pessoais contrariados, ou ainda, por má fé e oposição sistemática.

21. Recentemente o D.A.S.P. propôs, e V. Excia. aceitou, que os diplomas legais viessem a público acompanhados de exposições fundamentadas, que permitissem a mais fácil interpretação do espírito do legislador e esclarecessem a opinião pública. Assim, êste Departamento, que sempre adotou esta norma, pede vênia para fazer um retrospecto de sua atuação no campo da assistência social aos servidores do Estado, definir seus pontos de vista doutrinários sôbre a matéria e fundamentar a proposta que, afinal, apresentará.

22. Seria fastidioso enumerar pormenorizadamente a copiosa relação de decretos-leis e decretos, que V. Excia. tem-se dignado baixar, no campo da assistência social, por sugestão dêste Departamento, e de exposições de motivos firmando doutrina e interpretando diplomas legais. Tais atos revelam a atenção ininterrupta com o que o D.A.S.P., desde a sua criação até hoje, vem considerando os problemas de assistência ao servidor público, sob os mais variados prismas.

a) *O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União e seu capítulo XIII — "Da assistência ao funcionário"*

23. A regulamentação do trabalho, estabelecendo princípios e normas de ordem político-social, ditada pelo Estado para as classes trabalhistas em geral, não se ajusta ao caso dos servidores do próprio Estado, já pela natureza dos serviços, já pelas características que, no caso em espécie, definem as relações entre empregado e empregador.

24. Sete tentativas, durante trinta anos, no sentido da decretação de um código de trabalho do servidor público, foram feitas sem resultado. Instalado o D.A.S.P. em 1938, no mesmo ano era apresentado o projeto que foi convertido em lei em 28 de outubro de 1939 (Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39). Êste código regulou as relações entre o Estado e os seus servidores e deu novo sentido

ao problema do pessoal, delineando um longo programa de assistência social que o Estado se obrigou espontâneamente a realizar em prol de seus servidores. Só aos observadores de visão limitada escapa o que de avançado e inédito existe no Estatuto no campo assistencial, a ponto de torná-lo um código que não encontra similar em qualquer administração pública, mesmo de países reputados pioneiros nesta matéria.

25. Vale, pois, salientar, que êsse tão discutido Estatuto é um diploma ímpar, pois é o único código de servidores públicos em que o Estado impõe a si mesmo a execução de programa assistencial em tal grau de amplitude, que, em verdade, só encontra limites na plena consecução de sua elevada finalidade de ajustar o homem ao meio.

26. Com efeito, o título II — "Direitos e Vantagens" — destina o seu capítulo XIII à assistência ao funcionário, colocando-a nos seguintes têrmos :

> "Art. 219. O Govêrno Nacional promoverá o bem-estar e o aperfeiçoamento físico, intelectual e moral dos funcionários e de suas famílias.
>
> Parágrafo único. Com essa finalidade serão organizados :
>
> I — Um plano de assistência, que compreenderá a previdência, seguro, assistência médico-dentária e hospitalar, sanatórios, colônias de férias e cooperativas ;
>
> II — Um programa de higiene, confôrto e preservação de acidentes nos locais de trabalho ;
>
> III — Cursos de aperfeiçoamento e especialização profissional ;
>
> IV — Cursos de extensão, conferências, congressos, publicações e trabalhos referentes ao serviço público ;
>
> V — Centros de educação física e cultural para recreio e aperfeiçoamento moral e intelectual dos funcionários e de suas famílias, fora das horas de trabalho ;
>
> VI — Viagens de estudos ao estrangeiro e visitas a serviços particulares de utilidade pública, para especialização e aperfeiçoamento.
>
> Art. 220. Os funcionários poderão fundar associações para fins beneficentes, recreativas e de economia ou cooperativismo.
>
> Parágrafo único. É proibida, no entanto, a fundação de sindicatos de funcionários."

27. O programa assistencial, assim, tomou caráter geral e programático, chegando a incluir medidas de aperfeiçoamento e especialização profissional.

28. As medidas assistenciais não se limitam, porém, ao que registra o capítulo XIII. Todo o Estatuto está pontilhado de preceitos, direta ou indiretamente relacionados com a matéria, ponto de partida de ampla legislação complementar, que êste Departamento vem propondo a V. Excia.

29. Vale passar em revista, de maneira sumária, os aspectos principais contidos no Estatuto e na legislação subseqüente, relacionados com as questões assistenciais.

30. Por aí se verá que, no decorrer dos últimos anos, não sòmente vêm sendo particularizadas as medidas de caráter geral, preceituadas no Estatuto, como tem sido ampliado, na medida das possibilidades e conveniências, o campo de aplicação do sistema, ao pessoal extranumerário da União, aos empregados de entidades autárquicas e aos servidores dos Governos Estaduais, Municipais, dos Territórios e da Prefeitura do Distrito Federal.

31. Vale, mesmo, assinalar, como fato de particular importância, a adoção de Estatutos congêneres ao do funcionalismo federal, pelos Governos dos Estados e da Prefeitura do Distrito Federal, em 1941, e dos Municípios, em 1942. Todos êsses códigos de trabalho consignam, em suas linhas básicas, os mesmos princípios assistenciais.

b) *Análise de alguns aspectos básicos : licenças, férias, reparação dos riscos profissionais, readaptação*

32. As *licenças* para tratamento de saúde assentam agora em bases novas. Não há dedução de vencimentos até 12 meses e, independentemente dêsse limite, quando resultantes de acidente em serviço ou de doença profissional, ou, ainda, quando o funcionário é atacado de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia. São moderados os descontos de vencimentos nos casos de licenças além de 12 e até 24 meses. Depois de dois anos, ocorre a aposentadoria.

33. A concessão ou prorrogação da licença pode ocorrer *ex-officio* e precreve-se a obrigatoriedade de inspeção de saúde, antes e depois do afastamento, bem como a obrigatoriedade de tratamento médico.

34. Forçoso é reconhecer que tal obrigatoriedade ainda não pôde ter aplicação prática e contrôle real, porque, correlatamente, deveriam existir os meios de facilitar o tratamento aos servidores de menores recursos, o que só agora se aproxima da realização.

35. Cumprindo preceito constitucional, o Estatuto prevê a licença à funcionária gestante e admite a licença por motivo de doença em pessoa da família. Releva salientar que tais dispositivos são ímpares na legislação comparada.

36. Deixando de mencionar interpretações diversas, esclarecedoras e reguladoras da matéria, e atos de interêsse restrito, merecem citação alguns diplomas legais, que êste Departamento teve a iniciativa de propor a V. Excia. :

a) o Decreto-lei 4.471, de 14-7-42, que estende aos funcionários da Justiça Militar a aplicação dos dispositivos relativos à licença, constantes do cap. VII do título II do Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39 ;

b) o Decreto-lei n.º 6.248, de 7-2-44, que permite o pagamento integral de gratificação de função ao funcionário licenciado ;

c) o Decreto-lei n.º 6.631, de 27-6-44, que permitiu a concessão de licenças e férias aos extranumerários-diaristas e tarefeiros, completando, assim, a medida assistencial prevista no art. 54 do Decreto-lei n.º 240, de 4-2-38, que já tornava extensivas aos contratados e mensalistas, no que fôsse cabível, as vantagens relativas a férias, licença e empréstimos mediante consignação em fôlha de pagamento dos funcionários públicos ;

d) o Decreto-lei n.º 6.632, de 27-6-44, dispondo sôbre o cômputo, como de efetivo exercício, do período de licença de extranumerários-mensalistas e contratados da União, para efeito do prazo de carência de que depende a aposentadoria; e

e) o Decreto-lei n.º 6.849, de 4-9-44, que alterou a redação do art. 172 do Estatuto, estabelecendo preceitos mais liberais e de maior alcance social, para a concessão de licença, por motivo de doença em pessoa da família.

37. Dentre os atos acima citados, merecem particular atenção os que se referem à extensão do direito a férias e licença remunerada para tratamento de saúde ao pessoal diarista e tarefeiro, grupo numeroso de servidores do Estado, até então desprotegido na enfermidade.

38. O Estatuto tornou obrigatório o regime de vinte dias consecutivos de *férias*, após um ano de trabalho. Por outro lado, facultou ao funcionário faltar até três dias por mês ao serviço, por motivo de doença, sem prejuízo do vencimento. Êstes dispositivos, conjugados, permitiram modificar inteiramente o regime anterior, já apontado, em que as férias anuais, na prática, perdiam a sua finalidade de pausa recuperadora.

39. Embora se tenha implantado entre os servidores o hábito sadio de gozar êsses dias de férias, freqüentemente procurando estações balneárias, vida campestre, lugares atraentes de vilegiatura, não há negar que esta prática higiênica ainda não se tornou generalizada, como seria de desejar, porque há carência de estações de férias e de facilidades complementares, ao alcance da bôlsa dos menos aquinhoados. Para que seja alcançado o fim social, que o dispositivo estatutário teve em mira, necessário se torna que o sistema assistencial objetive êsses meios, já programados mas ainda não executados.

40. Cumpre notar que, por fôrça de legislação complementar já citada, o direito às férias se tornou extensivo aos diaristas e tarefeiros, e, assim, abrange a totalidade dos servidores públicos.

41. O problema da reparação dos *riscos profissionais* (acidentes no trabalho e doenças profissionais) encontra, no Estatuto e na legislação complementar, tratamento diverso do que teve a matéria na legislação trabalhista.

42. Vêzes sem conta êste Departamento se tem manifestado contrário às tentativas feitas no sentido de aplicar os preceitos da legislação geral de proteção ao trabalhador ao caso específico do homem a serviço do Estado. Dois são os motivos desta atitude: não sòmente, do ponto de vista teórico, tal extensão não é recomendável, como de sobejo o demonstra a existência de códigos de trabalho diferentes para cada caso, — mas também, na hipótese em espécie, e do ponto de vista prático, tal aplicação seria lesiva aos interêsses daqueles a quem pretendesse beneficiar.

43. Com efeito. A legislação trabalhista atribui ao empregador a responsabilidade do risco profissional e sua reparação deve ser assumida por êle diretamente, ou por intermédio de instituições de seguros. A economia nacional não suportaria o ônus da proteção à infortunística do trabalho senão de forma moderada, procurando resolver um problema sem criar outro, que tal seria o onerar excessivamente os empregadores, se a lei não estipulasse limites máximos de indenizações. Assim, elas nunca vão além de pouco mais de vinte mil cruzeiros.

44. As razões que levaram a tais restrições não prevalecem para o Estado como empregador. Neste caso, não há por que reduzir a amplitude da proteção social. Assim, vejamos como se comportaram o Estatuto e a legislação complementar, face às conseqüências da infortunística do trabalho. Cinco alternativas podem ocorrer:

a) incapacidade parcial temporária — concessão de licença com todos os vencimentos;
b) incapacidade parcial permanente — readaptação mediante transferência de carreira e, se tal fôr impossível, aposentadoria com todos os vencimentos;
c) incapacidade total temporária — concessão de licença com todos os vencimentos;
d) incapacidade total permanente, ou invalidez — aposentadoria com todos os vencimentos;
e) morte — concessão de pensão aos descendentes, pelo regime de benefícios de família, de regra acrescida de uma pensão especial, que suplemente a primeira, de modo a torná-la equivalente à metade das vantagens do servidor, quando na atividade.

45. Bem se vê que não ocorreria nunca a possibilidade de o funcionário público encontrar na legislação geral amparo maior do que o assegurado a êle pela legislação específica. Nem se diga que a lei trabalhista prevê a concessão de uma indenização que, em certos casos, pode ir a cêrca de vinte mil cruzeiros. Cálculos elementares provariam que a aposentadoria mais modesta ou a mais exígua pensão representariam um valor de capitalização várias vêzes superior à quantia mencionada.

46. A Lei n.º 387, de 27-1-37, garantiu uma pensão à família do funcionário que falecer vítima de agressão, no desempenho do cargo, e o Estatuto, pouco depois, equiparou aos acidentes no trabalho as agressões sofridas e não provocadas.

47. Diplomas legais posteriores aos Estatutos vieram estender aos extranumerários a proteção dispensada aos funcionários.

48. O Decreto-lei n.º 5.782, de 30-8-43, regulou o caso especial dos servidores do Estado desaparecidos em naufrágios, acidente ou qualquer ato de guerra ou de agressão à soberania nacional.

48-A. Longa é a série de decretos-leis concedendo pensões especiais, ora suplementando benefícios às famílias de servidores falecidos em conseqüência de acidente no trabalho ou doença profissional, pagos por instituições diversas de previdência social, — ora suprindo completamente tais benefícios, quando, por circunstâncias várias, êsses servidores deixaram de ser, em vida, contribuintes do sistema segurador.

49. Por motivos tais, êste Departamento propôs, e V. Excia. aprovou, a medida que, consubstanciada no Decreto-lei n.º 7.527, de 7-5-45, alterou a redação do Decreto-lei n.º 7.036, de 10-11-44, excluindo do âmbito

da legislação geral trabalhista de reparação dos riscos profissionais, os funcionários e extranumerários da União, dos Estados e Municípios, dos Territórios e da Prefeitura do Distrito Federal.

50. Embora a proteção aos riscos profissionais, a que estão sujeitos os servidores públicos, encontre solução em bases sólidas nos princípios legais já codificados e vigentes, a questão não está definitivamente encerrada. A experiência vem cada dia levantando novos problemas, particularmente no que tange à reparação sob a forma assistencial direta de benefícios em natureza. Eis porque êste Departamento tem afirmado a V. Excia. que vem estudando atentamente a matéria. Assim ,ao contrário do que por vêzes tem sido dito com açodamento, o que falta não é criar um sistema de proteção, porque êle existe em boas bases, mas dar o ajuste final às suas peças, para que êle atinja em tôda plenitude a eficiência desejada.

51. Capítulo inédito na história administrativa do país, e que tem similar em raras legislações estrangeiras sôbre serviço público civil, é aquêle, do Estatuto, que se refere à *readaptação* :

> "Art. 68. Readaptação é o aproveitamento do funcionário em função mais compatível com a sua capacidade física ou intelectual, ou vocação.
>
> Art. 69. A readaptação será compulsória e verificar-se-á :
>
> a) quando ocorrer modificação do estado físico das condições de saúde do funcionário, que lhe diminua a eficiência para a função ;
> b) quando o nível de desenvolvimento mental do funcionário não corresponder às exigências da função ;
> c) quando a função atribuída ao funcionário não corresponder aos seus pendores vocacionais ;
> d) quando se apurar que o funcionário não possui a habilitação profissional exigida em lei para o cargo que ocupa.
>
> Art. 70. A readaptação se fará pela atribuição de novos encargos ao funcionário, respeitadas as funções inerentes à carreira a que pertencer, ou mediante transferência.
>
> § 1.º A readaptação por transferência... será feita mediante proposta do Ministro de Estado, ouvido o Departamento Administrativo do Serviço Público.
>
> § 2.º A readaptação poderá, ainda, ser promovida pelo Departamento Administrativo do Serviço Público e obedecerá, em qualquer caso, às normas pelo mesmo prescritas".

52. Estabelece, ainda, o Estatuto que a aposentadoria só será decretada, após verificada a impossibilidade de readaptação. Êste dispositivo foi por muitos interpretado como um aspecto odioso da lei, a querer aproveitar, até o último momento, a capacidade produtiva do servidor. Esqueciam, porém, os que assim criticavam, casos freqüentes e dolorosos de aposentadorias precoces, que cortam as possibilidades de carreira, um futuro quiçá brilhante, e deixam aos inativos proventos inevitàvelmente parcos.

53. A compulsoriedade, estabelecida pela lei, foi tomada como medida compressora, quando em verdade é uma auto-limitação do próprio Estado que, assim, por via reflexa, fica obrigado a não alijar sumàriamente os ineficientes e incapazes em determinada função. Não há negar que o Estatuto teve em mira zelar pelos interêsses da máquina administrativa do Estado, o que é legítimo, e também é compatível com o interêsse do próprio servidor. certamente mais feliz quando atendidos os seus pendores vocacionais e quando dêle não se exija mais do que física e intelectualmente possa dar.

54. O instituto da readaptação reveste-se no Estatuto de caráter amplo, que, se por um lado lhe emprestou grande alcance social, por outro tornou extremamente delicado regulamentar a matéria atendendo aos interêsses da administração, sem ferir os legítimos interêsses dos servidores. Há longo tempo êste Departamento tem procurado uma fórmula satisfatória, encontrando sempre o obstáculo da falta de experiência de nosso país nesta matéria. Tudo está por criar, num setor em que qualquer medida pode agir como verdadeira arma de dois gumes. Não se deve perder de vista que, quanto menos manual e mais intelectualizado é o trabalho, tanto mais complexo e delicado é o procedimento técnico de readaptação.

55. Temeroso de solucionar problemas sociais, mediante a criação de outros problemas sociais, o que se resume em transferí-los agravando-os, êste Departamento procurava um ponto de apoio na observação de casos concretos, quando o Ministério da Guerra, desejando em boa hora solver judiciosamente a situação dos nossos compatriotas levados aos campos de batalha, pediu a presença de um representante do D.A.S.P. para participar dos trabalhos preliminares de uma Comissão, que proporia a readaptação dos incapazes das Fôrças Armadas, já que entre os mobilizados havia grande número de servidores públicos. Quando o Decreto-lei n.º 7.270, de 2-1-45, criou a Comissão de Readaptação dos Incapazes das Fôrças Armadas, estabeleceu que um representante dêste Departamento seria um dos seus integrantes. Está, pois, aberta a possibilidade de estudar os problemas de readaptação em bases concretas, e à luz da experiência.

56. Todavia, merece ser pôsto em evidência que, muito embora a matéria ainda não tenha sido regulada em definitivo, como realmente seria de desejar, nem por isso êste Departamento tem deixado de recorrer ao instituto da readaptação, em casos individuais que podem ser solucionados mediante simples processo administrativo de transferência de um cargo para outro. E já teve oportunidade de solicitar, em Circular aos órgãos de pessoal, particular atenção aos problemas do ajustamento do fator humano no trabalho (Cir. D.F. 14, de 5-5-44).

57. Tão convicto está êste Departamento da possibilidade e do grande alcance social do aproveitamento em trabalho produtivo, de indivíduos de capacidade física reduzida, que promoveu a expedição do Decreto-lei n.º 5.895,

de 20-10-43, autorizando o ingresso de tais indivíduos no serviço público.

58. É de notar, entretanto, que não se cogita aqui de confundir atribuições do Estado, rebaixando os padrões seletivos para facilitar a política assistencial. Trata-se de considerar a capacidade resultante de trabalho, e aprovisitá-la em função com ela compatível, de tal modo que o indivíduo, cuja capacidade física estiver reduzida para certos trabalhos, mas não para outro, possa exercê-lo com pleno rendimento.

59. Assim, não sòmente foram aproveitados cegos no Instituto Benjamin Constant e em outras repartições, mas, também, tem sido freqüente o ingresso de outros grupos de pessoas parcialmente incapacitadas, como, por exemplo, surdos-mudos em trabalhos de tipografia e outros.

c) *Medidas assistenciais complementares e indiretas*

60. O Decreto-lei n.º 1.312, de 1-6-39, autorizou o abono de gratificação pela execução de trabalho de natureza especial, com risco de vida. Por sua vez, o Decreto n.º 3.886, de 1-4-39, regulou a concessão de gratificação a funcionários que, em efetivo exercício em leprosários, estejam em contacto direto com enfermos.

61. O Estatuto tratou a matéria com mais amplitude, consignando no art. 120:

> "Poderá ser concedida gratificação ao funcionário:
>
> I — Pelo exercício em determinadas zonas ou locais;
>
> II — Pela execução de trabalho de natureza especial, com risco de vida ou da saúde".

62. A regulamentação da concessão dessas vantagens foi objeto do Decreto-lei n.º 2.113, de 5-4-40.

63. Não nos alongaremos na análise de medidas de proteção que têm caráter assistencial indireto, capituladas pelo Estatuto e pela legislação subseqüente entre os "direitos e vantagens".

64. Muitas dessas medidas há muito já vinham sendo adotadas. Tais são, por exemplo: gratificações pela prestação de serviço extraordinário, pela participação em órgãos de deliberação coletiva, ou gratificação de representação, quando em serviço ou estudo no estrangeiro; diárias e ajuda de custo; licença para o serviço militar, para tratar de interêsses particulares, e à funcionária casada com funcionário ou militar transferido de sede; permissão para afastamento em virtude de luto ou casamento; auxílio para compensar diferenças de caixa, aos que pagam ou recebem em moeda corrente; disponibilidade remunerada.

65. Outras medidas, porém, foram introduzidas pelo Estatuto e legislação subseqüente, valendo enumerar: gratificações pela elaboração de trabalho técnico ou científico; gratificações de magistério; concessão de transporte, para ser a despesa descontada parceladamente em fôlha de pagamento, ao funcionário e sua família, deslocado para onde o exigirem as necessidades de tratamento de sua saúde; auxílio-funeral, correspondente a um mês de vencimento ou remuneração; transporte gratuito para regresso da família do funcionário falecido fora de sua sede, no desempenho de serviço; matrícula obrigatória, independente de vaga, para o funcionário removido ou transferido, e para as pessoas de sua família, cuja subsistência esteja a seu cargo, em estabelecimento de ensino congênere ao que freqüentava na antiga sede; prêmios aos funcionários autores de trabalhos considerados de interêsse público ou de utilidade para a administração; assistência jurídica; defesa do vencimento ou remuneração contra quaisquer descontos que não os previstos em lei.

66. Grande número dessas medidas são hoje extensivas aos extranumerários da União, por fôrça de leis gerais ou de atos especiais, como o recente Decreto-lei n.º 7.622, de 11-6-45, que facultou aos diaristas e tarefeiros o regime de consignação em fôlha de pagamento.

67. Também não nos deteremos no exame de medidas, cujo sentido assistencial é patente, mas que, pelo seu caráter técnico especializado, têm tido tratamento à parte. São as atividades de aperfeiçoamento profissional, setor educacional, concretizado por meio de cursos de aperfeiçoamento, de especialização e de extensão, viagens ao estrangeiro, concursos de monografias, conferências públicas, etc.

68. Já são plenamente compensadores os resultados da campanha intensiva de aperfeiçoamento profissional, que vem sendo desenvolvida por êste Departamento, diretamente, nos cursos por êle ministrados, e nas atividades educacionais por êle promovidas, ou por intermédio de um sistema, organizado nos diversos Ministérios (dentre os quais o primeiro foi o da Agricultura), ou reorganizado em bases mais amplas, como ocorreu com os tradicionais cursos do Departamento Nacional de Saúde.

69. Êste Departamento tem, ainda, incentivado a prática de enviar servidores ao estrangeiro, para cursos de alto nível e de especialização. Esta boa política, que a princípio era seguida ùnicamente por êste Departamento, bem cedo se generalizou e, hoje, contam-se por centenas os que têm ido buscar luzes entre povos onde a técnica e a administração avançadas, ensinando-lhes princípios e métodos racionais, por intermédio dêles enriquecem a experiência do Estado ao qual servem.

70. O *cooperativismo*, como setor de assistência econômica, também mereceu a devida atenção. O Decreto-lei n.º 4.243, de 9-4-42, autorizou a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil a averbar consignações em fôlha de pagamento de seus servidores em favor de sociedades cooperativas de consumo. Medida semelhante foi preceituada pelo Decreto-lei n.º 5.501, de 18-5-43, em relação à Rêde de Viação Cearense.

71. Depois de cuidadosos estudos sôbre a organização de uma cooperativa de consumo de largo âmbito de ação, êste Departamento viu com satisfação o movimento espontâneo dos que, em 1944, fundaram nesta Capital, a "Cooperativa dos Servidores Públicos Ltda.", prestes a entrar em atividade.

72. Quanto ao recreativismo, o primeiro passo foi dado também por um movimento espontâneo de servidores que, em 1943, fundaram a Associação dos Servidores Civis do Brasil.

d) Proteção à família

73. O Decreto-lei n.º 3.200, de 19-4-41, que dispôs sôbre a organização e *proteção da família*, versou a matéria de modo amplo, incluindo em seu âmbito de ação os servidores públicos. Chegava até a dar, em equivalência de condições, preferência para nomeações ou admissões, no serviço público federal, estadual ou municipal, e, bem assim, para promoção ou melhoria de salário, conforme o caso, ao casado com relação ao solteiro, e, dentre os casados, ao que tivesse maior número de filhos. A mesma preferência ficara estabelecida, quando se tratasse da reversão ou aproveitamento de inativos.

74. A matéria foi regulada com mais precisão pelo Decreto-lei n.º 3.284, de 19-5-41, que deu nova redação ao art. 26 e seus parágrafos, do capítulo XI da lei anterior.

75. A concessão de abonos familiares aos servidores públicos estava prevista no art. 28 do citado Decreto-lei n.º 3.200, que estipulava a quota mensal de vinte cruzeiros por filho, para os que percebessem menos de quinhentos cruzeiros, e de dez cruzeiros por filho, para os que percebessem de quinhentos a mil cruzeiros, desde que se tratasse de chefe de família numerosa, entendida como tal a que compreendesse oito ou mais filhos de menos de 18 anos ou inválidos.

76. Por proposta dêste Departamento, o aludido artigo 28 da lei de proteção à família foi regulamentado pelo Decreto n.º 9.816, de 2-7-42, tal como ocorreu depois com o art. 29 do mesmo diploma legal, regulamentado pelo Decreto n.º 12.299, de 22-4-43.

77. Posteriormente, o Decreto-lei n.º 5.691, de 22-7-43, concedeu direito ao abono familiar aos empregados de entidades autárquicas, aos quais foi tornado extensivo o disposto no art. 28 da lei de proteção à família.

78. O sistema de abonos familiares, embora fôsse merecedor de aplausos, não atingiu sua finalidade social, quando aplicado aos servidores públicos, seja pela exigüidade dos benefícios concedidos, seja pelo número extraordinàriamente pequeno de famílias atingidas pela medida, pois, em verdade, não alcançava mais que 0,3 % da massa de servidores.

79. O problema da remuneração dos servidores do Estado, que por longo tempo encontrara entre nós apenas soluções parciais ou assistemáticas, novamente surgiu em 1935, e foi, então, objeto de estudos que, conduzidos com boa técnica administrativa, resultaram na implantação do regime que a Lei 284 corporificou. O reajustamento da remuneração baseou-se no grupamento dos cargos em carreiras, cada qual correspondendo a uma determinada profissão ou ocupação, e estabecendo-se, desde logo, a posição relativa de cada uma na escala geral de vencimentos. A urgência na execução do trabalho, bem como as contingências próprias de tôda implantação de um sistema novo, não permitiram a realização de uma obra aprimorada. Mas — o que é essencial — estavam lançados alguns princípios básicos, que passaram a inspirar a nossa política de administração de pessoal de modo geral e, em particular, no tocante à remuneração do funcionalismo público.

80. Por outro lado, a classificação de cargos não é um processo instantâneo e, sim, permanente, contínuo, evolutivo, pois assim o exigem as condições dos diversos serviços públicos, necessàriamente sujeitos a ininterrupta evolução. A Lei do Reajustamento era apenas o marco inicial de uma jornada, e cumpria não só corrigir os defeitos iniciais, como também, e sobretudo, prosseguir na tarefa, certamente longa, intrincada e difícil, de desenvolvimento e atualização do sistema implantado, criando novas carreiras, fundindo ou desdobrando outras, modificando os níveis de remuneração de algumas. Tal era, nesse terreno, a primeira fase do programa que êste Departamento se havia traçado, quando assumiu as responsabilidades transferidas pelo extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil.

81. Êsse trabalho complementar, de revisão dos quadros e da remuneração dos servidores, vem-se desenvolvendo contìnuamente, desde a reestruturação de 1936, e dêle resultaram já transformações profundas, inclusive a elevação dos níveis de vencimentos e salários de numerosas carreiras e séries funcionais. Em fins de 1943, mais de 100 dêsses rupos de cargos e funções já haviam sido atingidos por essa providência (Anexo à Exposição de Motivos n.º 3.474, de 8-11-1943).

82. Havia, porém, uma segunda etapa no programa que êste Departamento trilhava, ao tratar o problema da remuneração. Correspondia a um ideal, de há muito acalentado, corolário lógico da política de proteção à família, desenvolvida pelo Govêrno Federal. Tratar-se-ia de encarar a questão da paga ao trabalho, não mais em têrmos de satisfação das necessidades individuais do servidor público, mas sim em têrmos de satisfação das necessidades de suas famílias, pela instituição do regime do *salário-família*.

83. Aguardávamos o momento que parecesse mais oportuno para propor a concretização de reforma tão radical — e tal se nos afigurava ser aquêle em que a revisão dos quadros se aproximasse de uma estruturação satisfatória — quando a intercorrência de um fenômeno de vastas repercussões econômico-sociais impôs a quebra do plano que vinha sendo cumprido à risca.

84. Em 1943, o encarecimento do custo da vida, criando condição especial para quantos no país vivem de ordenados fixos, levou o Govêrno Federal a cogitar do imediato aumento da remuneração de seus servidores.

85. Surgiu, então, a oportunidade para propor a implantação do regime de salário-família, o que fêz êste Departamento na Exposição de Motivos n.º 3.474, de 8-11-43, na qual a matéria foi longamente discutida sob todos os aspectos e por fim concretizada no projeto que se tornou o Decreto-lei n.º 5.976, de 10-11-43.

86. Não há porque repetir agora argumentos que já são públicos e aceitos sem contestação. É nesta aceitação unânime que êste Departamento vê a confirmação do acêrto de uma medida que, a seu ver, constitui o ato de maior alcance social tomado, posteriormente ao Estatuto em prol dos servidores do Estado.

87. A concessão do salário-família foi posteriormente regulada pelo Decreto-lei n.º 6.022, de 23-11-43.

88. Longa série de decretos, a partir de então, vem determinando a implantação do regime na maioria dos órgãos de administração indireta — tais como institutos de aposentadoria e pensões, autarquias reguladoras da economia, caixas econômicas, etc. — em quase todos os Estados, na Prefeitura do Distrito Federal e nos Governos dos Territórios Federais (Decreto-lei n.º 7.673, de 25-6-45), — tendo sido ainda tornado extensivo ao pessoal admitido para os serviços de fomento agrícola realizado por acôrdo entre a União e os Estados (Decreto-lei n.º 7.602, de 31-5-45).

89. Como medidas complementares, o Decreto-lei n.º 6.231, de 1-2-44, estendeu o abono familiar aos empregados de entidades paraestatais de natureza autárquica, que não tivessem benefícios mais vantajosos de salário-família, — e o de n.º 6.490, de 11-5-44, excluiu dos benefícios do abono familiar os servidores públicos beneficiados pelo regime de salário-família.

e) *Proteção à inatividade*

90. O instituto de aposentadoria, que tem suas origens mais remotas na Regência de D. João VI, aparece, no art. 75 da Carta de 24 de fevereiro de 1891, ligado à condição de "invalidez no serviço da Nação".

91. O Decreto- n.º 117, de 4-2-892, estabelecia que essa vantagem dependia do mínimo de 10 anos de efetivo exercício do cargo. A percepção de vencimentos integrais, admitida no seu art. 4.º, foi, por lei posterior, limitada ao caso dos que contassem 30 anos de serviço. E, para que pudesse vigorar na inatividade o último vencimento, era necessário o interstício de dois anos no exercício do cargo.

92. Para os que contassem mais de 10 anos de serviço, e menos de 30, ficara previsto que os proventos corresponderiam a tantos 1/30 dos vencimentos da atividade, quantos os anos de exercício.

93. A Constituição de 1934 consolidou os preceitos então vigentes. E, além da aposentadoria com vencimentos integrais, nos casos em que o funcionário contasse mais de 30 anos de serviço, admitiu que tal vantagem fôsse concedida também nos casos em que a invalidez decorresse de acidente ocorrido no serviço, ou de doença contagiosa ou incurável, qualquer que fôsse o seu tempo de serviço. Estava também prevista a aposentadoria compulsória dos funcionários que atingissem 68 anos de idade.

94. Já estabelecia a Constituição então vigente que "o prazo para a concessão de aposentadoria com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser excepcionalmente reduzido, nos casos que a lei determinar".

95. A Constituição de 1937 não trouxe matéria nova no capítulo da aposentadoria dos funcionários públicos.

96. Coube ao Estatuto ampliar o campo de ação do instituto da aposentadoria, concedendo proventos integrais em duas hipóteses, ainda não previstas:

a) independentemente do tempo de serviço — quando o funcionário fôr acometido de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia;

b) quando o funcionário, seja ou não inválido, contar mais de 35 anos de efetivo exercício, e fôr julgado merecedor dêsse prêmio, pelos bons e leais serviços prestados à administração pública.

97. Previu ainda o E.F. que leis posteriores poderiam permitir a aposentadoria com proventos integrais, antes de 30 anos de efetivo exercício, para os funcionários das carreiras e cargos que especificassem, tendo em vista a natureza especial de suas atribuições.

98. Ao comemorar o terceiro aniversário da Lei do Reajustamento, propôs êste Departamento, em sua Exposição de Motivos n.º 2.120, de 28-10-39, fôsse criado um sistema de aposentadoria para o pessoal extranumerário, que há longo tempo vivia à margem de qualquer proteção social, aspecto negativo que era salientado como merecedor de particular atenção.

99. A matéria, submetida a exame do Ministério da Fazenda e do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado, depois de pequenas modificações, que não alteram as suas linhas mestras, deu margem ao Decreto-lei n.º 3.768, de 28-10-41, — posteriormente alterado pelo de n.º 4.450, de 9-7-42 — que previu regime adequado à condição peculiar de instabilidade dêsses servidores, determinando o cálculo do provento da inatividade em função dos fatôres: idade, no momento da admissão; tempo de serviço; e salário percebido durante todo o tempo de atividade, compulsando tôdas as variações ocorridas. Estabeleceu-se, dêsse modo, um regime diverso do que vigora para os funcionários, cujos proventos são calculados na base do vencimento ou remuneração na data da aposentadoria.

100. Os serventuários da Justiça conquistaram direito à inatividade remunerada com o Decreto-lei n.º 3.164, de 31-3-41.

101. No setor do amparo à inatividade, vários atos merecem destaque, tais como, entre outros:

a) Decreto-lei n.º 3.769, de 28-10-41, que dispõe sôbre os proventos de aposentadoria dos funcionários públicos associados de caixas de aposentadoria e pensões, estabelecendo que corra à conta da União o pagamento da diferença entre o provento pago pela respectiva caixa e aquêle a que tiver direito o funcionário de acôrdo com a legislação que vigorar;

b) Decreto-lei n.º 3.939, de 23-12-41, dispondo sôbre a aposentadoria dos empregados do Loide Brasileiro;

c) Decreto-lei n.º 5.365, de 31-3-43, dispondo sôbre o pagamento de proventos de aposentadoria de funcionários públicos, contribuintes de caixas de aposentadoria e pensões, aposentados no interêsse do serviço público, de acôrdo com a alínea *a* do art. 197 do Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39;

d) Decreto-lei n.º 5.643, de 5-7-43, que dispõe sôbre a acumulação de pensões e proventos de aposentadoria;

e) Decreto n.º 13.225, de 24-8-43, que deu nova redação ao art. 34 do regulamento do Loide Brasileiro, baixado pelo Decreto n.º 4.969, de 4-12-39, concedendo aposentadoria com vencimentos integrais, independentemente do tempo de serviço, a servidores da emprêsa atacados de tuberculose, lepra, paralisia, neoplasia maligna, alienação mental e cegueira, e aos invalidados em conseqüência de acidente ocorrido no desempenho de suas atribuições, ou de doença profissional; determinando, ainda, que a emprêsa pagasse a diferença entre o provento concedido pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos e os vencimentos ou salários normais; e estabelecendo a revisão das aposentadorias concedidas a partir de 4-12-39;

f) Decreto-lei n.º 5.932, de 26-10-43, dispondo sôbre o pagamento dos proventos de aposentadoria de funcionários contribuintes de caixas de aposentadoria e pensões, aposentados de acôrdo com a alínea *b* do art. 197, do Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39;

g) Decreto-lei n.º 6.165, de 31-12-43, que dispõe sôbre o pagamento de proventos a servidores da Comissão de Marinha Mercante, quando aposentados, seja qual fôr o tempo de serviço, em conseqüência de acidente ocorrido no desempenho de suas funções, ou de doença profissional;

h) Decreto-lei n.º 6.193, de 10-1-44, alterando a redação do § 1.º do art. 2.º do Decreto-lei n.º 3.768, de 28-10-41, e dispensando da exigência de prazos de carência para aposentadoria, os extranumerários da União atacados de tubérculose, lepra, paralisia, alienação mental, neoplasia maligna e cegueira;

i) Exposição de Motivos n.º 877, de 31-3-44, dêste Departamento, aprovada por V. Excia., firmando entendimento segundo o qual aos extranumerários diaristas e tarefeiros devem ser abonados 30 % do salário médio dos últimos três anos (correspondente ao mínimo do provento que lhes caberia, quando definitivamente aposentados na forma do art. 5.º, § 4.º, do Decreto-lei n.º 3.768, de 28-10-41) — medida destinada a evitar que tais servidores nada percebessem durante o período que medeia entre a data do laudo médico e da portaria que os aposenta;

j) Decreto-lei n.º 6.435, de 24-4-44, que dispõe sôbre aposentadoria do pessoal extranumerário da Prefeitura do Distrito Federal;

l) Decreto-lei n.º 7.056, de 20-11-44, restabelecendo a vigência da alínea *h* do art. 197 do E.F., suspensa pelo Decreto-lei n.º 4.693, de 16-9-42;

m) Decreto-lei n.º 7.305, de 7-2-45, que dispõe sôbre regimes de benefício de família e de aposentadoria dos servidores civis dos Territórios Federais; e

n) o Decreto-lei n.º 7.615, de 6-6-45, que estende aos funcionários interinos o instituto da aposentadoria quando se acharem:

I — em condições de invalidez para o exercício da função, exigido o período de carência de três anos de efetivo exercício, considerando-se, como tal, os períodos de licença para tratamento de saúde;

II — em condições de invalidez, em conseqüência de acidente ocorrido no exercício de suas atribuições ou de doença profissional; e

III — acometidos de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia que os impeça de se locomover.

f) *Previdência*

102. O I.P.A.S.E., que havia sido criado pelo Decreto-lei n.º 288, de 23-2-38, alterado pelo de n.º 970, de 21-12-38, teve nova organização com o Decreto-lei n.º 2.865, de 12-12-40. Êste órgão paraestatal, cuja finalidade precípua é realizar o seguro social do servidor do Estado, tem sob sua responsabilidade o regime de "benefícios de família", instituído pelo Decreto-lei n.º 3.347, de 12-6-41.

103. Êste último diploma legal introduziu profunda reforma no sistema de previdência social dos servidores do Estado, dando ao seguro-morte alcance social que antes desconhecia.

104. Foi abandonado o regime de pecúlio único, bem como o de pensão fixa sujeita à partilha, ambos insatisfatórios, mormente nos casos de família numerosa.

105. Respeitados que foram os direitos adquiridos, facultando-se aos contribuintes manter os antigos pecúlios, ou transformá-los em pensão, — o sistema prevê a concessão de benefícios que, para cada contribuinte, variam especìficamente em função da idade, da remuneração e do número de filhos.

106. Além de um pecúlio módico, destinado a auxiliar a família no momento em que ela perde o seu chefe, o segurado deixa por morte uma pensão, que se compõe de um certo quantitativo, destinado à viúva ou ao viúvo inválido, e de tantas parcelas quantos forem os filhos, sendo de notar que tais parcelas são de valor crescente com a idade dos mesmos filhos.

107. Outro aspecto original da lei é estabelecer que os acréscimos ou decréscimos de remuneração, ocorridos durante a vida funcional do servidor, exerçam influências sôbre o *quantum* dos benefícios, permitindo, assim, que os seus sobreviventes possam manter padrão de vida, tão aproximado quanto possível, daquêle que tinham antes do falecimento do chefe da família.

108. O regime de benefícios dos segurados do I.P.A.S.E. foi tornado extensivo aos serventuários da Justiça, *ex-vi* do Decreto-lei n.º 4.123, de 24-2-42. E como o Decreto-lei n.º 4.551, de 4-8-42, autorizasse o Instituto a celebrar acordos com os Governos dos Estados, dos Territórios Federais e com a Prefeitura do Distrito Federal, para o fim especial de estender também aos servidores dêsses governos o regime em vigor entre os da União, daí têm resultado várias medidas concretas nesse sentido. Finalmente, o Decreto-lei n.º 7.305, de 7-2-45, previu o caso dos servidores dos Territórios Federais, tornados contribuintes obrigatórios do I.P.A.S.E.

109. Ainda no mesmo sentido de unificação do regime de previdência, o Decreto-lei n.º 6.209, de 9-1-41, determinara a incorporação da Caixa de Aposentadoria e Pensões da Imprensa Nacional ao I.P.A.S.E. Está em vias de concretização medida semelhante, em relação à Caixa de Pensões dos Empregados da Casa da Moeda, e o mesmo ocorrerá, paulatinamente, com outras pequenas instituições, remanescentes do antigo regime de seguro social.

110. Não é êste o momento oportuno para analisar as características fundamentais do regime de previdência social, que modificou fundamente o sistema de seguro-morte dos servidores públicos, não sòmente emprestando-lhe estabilidade financeira, dentro dos preceitos da técnica atuarial, como também dando-lhe alcance social antes desconhecido. Por isso mesmo que se trata de um regime assentando sôbre bases técnicas, levando em conta vários fatôres no cálculo dos benefícios, não tem êle sido compreendido pelos próprios beneficiados, quase sempre mal informados sôbre o montante dos pecúlios e pensões que deixarão por morte à sua família, imaginando-os menores do que em verdade serão. Nem nos deteremos sôbre atividades outras do I.P.A.S.E., como as de empréstimos imobiliários e comuns, seguro de fidelidade funcional e de renda, seguros privados e capitalização, e operações de aplicação de capital, — nem sôbre a sua atuação, como órgão intermediário, no pagamento da aposentadoria do pessoal extranumerário da União.

111. Basta-nos salientar, agora, já que adiante voltaremos ao assunto, que a lei previu a atuação dêsse Instituto como *órgão cooperador* na solução dos problemas de assistência, referentes aos servidores do Estado, o que, em cada caso, seria regulado por lei especial. Tal é o caso das atividades do I.P.A.S.E., concedendo empréstimos em espécie, para atender aos momentos difíceis da vida financeira dos servidores do Estado, bem como empréstimos, a longo prazo, para aquisição de residência própria. Num caso e noutro ,numerosa é a lista dos que se têm beneficiado das facilidades de crédito, ora vigentes, tão diversas das que existiam em outros tempos, quando os juros extorsivos impunham o caráter de recurso extremo a tais medidas, ou tornavam-nas de todo inacessíveis.

112. Vale notar que, ainda no setor assistencial, o I.P.A.S.E. já vem desenvolvendo atividades apreciáveis, prestando assistência sanatorial, e montando restaurante e laboratório de análises clínicas, a preços reduzidos.

113. Não desapareceu de todo o antigo regime de *montepio*, pois havia que respeitar os direitos adquiridos por aquêles que ingressaram no serviço público, antes da criação dos novos sistemas previdenciais.

114. Êste Departamento teve oportunidade de estudar vários aspectos do regime de montepio, do que resultaram diversos atos reguladores da matéria, dentre os quais vale salientar :

a) o Decreto-lei n.º 1.155, de 15-3-39, que fixou o montepio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal ;

b) o Decreto-lei n.º 3.167, de 1-4-41, que permitiu aos funcionários do Quadro Suplementar do Ministério da Guerra, de que trata o Decreto-lei n.º 3.042, de 11-2-41, continuassem a contribuir para o montepio militar ;

c) o Decreto-lei n.º 6.611, de 21-6-44, que alterou disposições da Lei n.º 436, de 23-5-37, reajustando os descontos em favor do montepio civil, em face do aumento dos vencimentos dos servidores do Estado, efetuado pelo Decreto-lei n.º 5.976, de 10-11-43 ;

d) o Decreto-lei n.º 7.060, de 21-11-44, dispondo sôbre as contribuições do pessoal civil para o montepio militar ; e

e) o Decreto-lei n.º 7.195, de 26-12-44, que dispõe sôbre a contribuição do pessoal da Justiça Militar para o Montepio Militar.

g) *A Divisão de Estudos de Pessoal e sua Seção de Assistência e Previdência*

115. O Conselho Federal do Serviço Público Civil implantara o sistema de assistência social dos Servidores do Estado, e remodelara o de previdência. O Departamento Administrativo do Serviço Público, que sucedeu ao primeiro, como órgão assessor do Presidente da República no estudo dos problemas de administração geral ,não poderia deixar de se interessar pelos setores assistenciais e de previdência, como bem o demonstra a copiosa relação dos principais atos anteriormente mencionados. Mas, para que pudesse participar tão ativamente nessas atividades, ora coordenando repartições integrantes do sistema de proteção social ao servidor do Estado, ora promovendo estudos e pesquisas em tais ramos da administração de pessoal, o D.A.S.P. procuraria obter para si os meios necessários ao desempenho dessa missão.

116. Para isso, quando foi da criação da carreira de Técnico de Administração, previu, como uma das especialidades em que ela se desdobrava, a de Assistência e Previdência. E como isso não bastasse, recrutou, mediante contratos, pessoal técnico, de elevado padrão cultural e profissional, capaz de estudar aspectos particularizados da questão.

117. Visando ao treinamento geral de servidores que pudessem prestar colaboração eficiente, neste Departamento ou em outras repartições componentes do sistema de administração de pessoal, foram ministrados Cursos de Assistência Social.

118. E como se tornasse necessário criar, dentro do próprio Departamento, uma unidade especializada no tratamento de tal matéria, o Regimento do D.A.S.P., aprovado pelo Decreto n.º 11.101, de 11-12-42, atribuiu à Divisão de Estudos de Pessoal competência para —

Art. 14. ...

VI — estudar os problemas de assistência e previdência social relativos aos servidores públicos;

VII — estudar medidas tendentes a incentivar o cooperativismo e a assistência econômica aos servidores públicos;

VIII — colaborar, quando solicitada, com os Estados, Municípios e entidades paraestatais no estudo de questões de pessoal, relativas ao seu campo de ação.

119. Integrando essa Divisão, foi criada a Seção de Assistência e Previdência, cuja competência foi prevista pelo art. 19 do Regimento, nos seguintes têrmos:

I — estudar os problemas relativos à higiene, à psicologia do trabalho e à prevenção de acidentes;

II — estudar a prestação de assistência médico-dentária, hospitalar e sanatorial;

III — estudar questões de cooperativismo e de assistência econômica aos servidores do Estado;

IV — estudar e propor a regulamentação da readaptação dos fisicamente desajustados; e

V — estudar questões de previdência, relativas aos servidores do Estado.

120. À Divisão e à Seção referidas coube, então, a tarefa de estudar a quase totalidade das medidas, tomadas após sua criação, mencionadas nesta exposição de motivos; proceder a pesquisas, por iniciativa própria, de questões ainda em exame, como são os casos dos horários e regimes de trabalho em serviço público, organização de uma rêde de restaurantes para repartições públicas, campanhas de educação alimentar e preparação de regimes e cardápios especiais; realizar *in-loco* exames de problemas assistenciais, como no caso dos Hospitais de Bauru, Araçatuba e Aquidauana, da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil; e, ainda, por seus representantes, participar dos trabalhos do Conselho Administrativo do Hospital dos Servidores do Estado, e de comissões diversas, como a de Consolidação das Leis de Previdência Social, a de organização da Assistência Médico-Social às classes trabalhistas,, e a de Readaptação dos Incapazes das Fôrças Armadas.

121. Finalmente, coube às mesmas Divisão e Seção promover os estudos e pesquisas que fundamentam as medidas a serem propostas, como ponto de partida da definitiva reorganização do Sistema Assistencial de Servidores. Tais medidas resultam essencialmente do exame da situação das atuais Seções de Assistência Social ministeriais, e da do Hospital dos Servidores do Estado.

III. As Seções de Assistência Social

122. Já foi dito, anteriormente, que o Conselho Federal do Serviço Público Civil preconizara a existência de unidades, destinadas a prestar assistência social aos servidores do Estado, como partes integrantes dos órgãos ministeriais de administração de pessoal.

123. Assim, em 1938, as Seções de Assistência Social (S.S.), dos recem-criados Serviços de Pessoal, deveriam zelar pela saúde dos servidores do Estado, procedendo a exames de saúde periódicos, a estudos de higienização dos locais de trabalho e confôrto do pessoal, ao estabelecimento de medidas preventivas contra acidentes no trabalho e de providências necessárias à prestação de socorros de urgência. Cabia-lhes, ainda, colaborar em estudos de natureza científica, reputados de capital importância, tais como os de antropologia, biotipologia e psicotécnica. Ainda mais, atribuia-se-lhes papel estimulador em relação aos cooperativismo, no setor econômico, bem como no tocante aos problemas de adaptação e aperfeiçoamento, no âmbito cultural.

124. O C.F.S.P.C. conhecia, de antemão, as dificuldades a vencer na concretização de um tal programa. Certo estava, mesmo, de que algumas de suas partes não poderiam ser atacadas senão após longa e intensa preparação. Sabia-se que não era ideal o sistema administrativo adotado, de várias seções, integrantes dos órgãos de pessoal, sem ligações necessárias entre si. Mas parecia aconselhável e prudente começar pela forma mais simples e elementar de estrutura. Sòmente depois de cuidadosamente estudadas as observações decorrentes da prática, seria indicável qualquer medida de projeção mais ampla. Foi também dentro dêsse espírito de prudência que se agiu no tocante à legislação complementar, ao serem regulamentadas as atividades das S.S., pelo Decreto n.º 5.652, de 20-5-40.

125. Ao mesmo tempo em que êste Departamento estudava o projeto de lei, que se tornaria depois o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, a atuação da S.S. já havia demonstrado o acêrto de algumas partes do seu programa. Por outro lado, firmava-se o Govêrno Federal na convicção de seus deveres no campo da assistência social aos seus servidores dispondo-se a cumpri-los em tôda sua extensão, porque confiava não apenas no acêrto doutrinário dessas medidas, mas também no ponto de vista de que sua execução era necessária, oportuna e viável. Daí ter sido incluído no Estatuto o capítulo XIII — "Da Assistência ao Funcionário" — no qual o Govêrno Federal se impõe a tarefa, sobremaneira construtiva, de promover o bem estar e o aperfeiçoamento físico, íntelectual e moral, já agora não sòmente dos funcionários, mas também de suas famílias.

126. O Estatuto continha ainda dispositivos em virtude dos quais as S.S. assumiram papel fiscalizador, na verificação das causas de faltas e licenças dos funcionários, em substituição ao regime anteriormente vigente, no qual prevaleciam os atestados médicos fornecidos por profissionais estranhos ao serviço público. Era natural que se pensasse em aproveitar órgãos médicos já existentes, para não criar novos serviços.

127. Ante a necessidade de atender à função pericial fiscalizadora, determinada pela legislação, as S.S. se equi-

param de material e recrutaram médicos para tal mister, chamando profissionais que, na sua grande maioria, se encontravam no exercício de funções de outra natureza. Desobrigaram-se de sua tarefa na medida dos recursos de que dispunham, mas não puderam impedir um aspecto realmente negativo, qual seja a acentuada hipertrofia dêsses serviços médicos de fiscalização e contrôle — setor que, em verdade, ainda não é de assistência social — em franco detrimento das demais fases do programa que, de modo geral, não receberam maior atenção, devido, ou à falta de meios, ou à ausência de coordenação, numa ocasião em que poderiam, embora não devessem, ter sua realização protelada, em favor da parte do plano que exigia solução imediata.

128. Acresce que, por existir cada uma dessas Seções isoladamente, sem um órgão técnico de coordenação, mesmo dentro dêsse único campo de atividades, variavam elas na orientação tomada, evidenciando-se tal fato pela simples diversidade dos modelos e fichas médicas adotadas, ora sintéticos, ora analíticos, ora compulsando determinados elementos, ora outros. Enquanto algumas obtinham instalações razoáveis, outras lutavam com precariedade de equipamento, chegando por vêzes à impossibilidade material de executar certas perícias com boa técnica e confôrto. Também algumas foram mais felizes no recrutamento do pessoal técnico, podendo aliciar médicos para as diferentes especialidades enquanto outras eram forçadas ao regime d médico policlínico, desanconselhável para tal gênero de trabalho.

129. A realização de exames médicos periciais nas S.S. constituiu problema que bem cedo pediria revisão do sistema implantado. Assim, o Decreto n.º 7.340, de 5-6-41, dispondo sôbre tais exames, nos lugares onde não havia médicos oficiais civis, previa que êles pudessem ser feitos por médicos militares, ou pertencentes ao funcionalismo estadual ou municipal. O Decreto n.º 8.382, de 13-12-41, determinando que os exames de saúde dos servidores civis dos Ministérios da Guerra e da Marinha fôssem realizados nos respectivos órgãos de saúde, deu motivo à extinção da S.S. da Divisão do Pessoal Civil da Diretoria do Pessoal do Ministério da Marinha, e da S.S. do Serviço do Pessoal Civil do Ministério da Guerra, respectivamente pelos Decretos ns. 8.286 e 8.287, ambos de 29-11-41.

130. Em 1941 êste Departamento procedeu a um levantamento completo da situação administrativa e técnica das S.S., verificando, então, que o pessoal e o material poderiam ter melhor aproveitamento, se ao sistema assistencial fôsse dada melhor estrutura.

131. Com efeito, àquela época, as S.S. dispunham de 177 servidores, dos quais 112 em funções técnicas, 32 em trabalhos administrativos e 33 em serviços auxiliares e subalternos, cobrindo, apenas, uma quinta parte das atividades do programa indicado na lei. Na hipótese de unificação de serviços, uma redistribuição mais lógica dêsse mesmo pessoal permitiria, não sòmente atacar as partes fundamentais da assistência social, como também aumentar o número de exames médicos periódicos, da cifra média de 4.000 por ano, já então deficiente, para a de 40.000 no mesmo período, de modo a efetuar o contrôle trienal da saúde de cada indivíduo. Ainda seria possível efetuar 18.000 a 20.000 exames prévios, 12.000 exames ocasionais e 20.000 visitas domiciliares por ano, médias então plenamente satisfatórias.

132. As instalações de algumas das S.S., embora incompletas, já subiam a Cr$ 300.000,00 cada uma, e deveriam exigir ainda, pelo menos, outro tanto. Embora a maioria delas estivesse aquipada aquém de suas necessidades, era patente a conveniência de promover o melhor aproveitamento de equipamento e material dispendiosos, tais como laboratórios de análises, electrocardiógrafos, aparelhos radiológicos, automóveis, etc. A unificação das funções periciais transformaria várias instalações deficientes em uma excelente unidade de trabalho, permitindo, ainda, o imediato aproveitamento das sobras, apreciáveis em número e qualidade, na montagem de serviços assistenciais fora da Capital do país.

133. Embora fôsse demonstrado que, de modo geral, pessoal e material eram deficientes em cada S.S., tomada isoladamente, e excessivos, se vistas em conjunto, não havia como fugir à evidência de um fato: — é que a falha principal residia na defeituosa estrutura do sistema.

134. Estudou, então, êste Departamento, a possibilidade de transformar as S.S. em unidades executivas, funcionando como verdadeiros postos avançados de um serviço assistencial central, de funções predominantemente normativas e de observação e pesquisa. Caberia ainda ao serviço central a execução da parte pericial, para isso englobando no sistema o Serviço de Biometria Médica (S.B.M.), do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, do Ministério da Educação e Saúde, órgão que, desde sua criação, vinha sendo inteiramente absorvido pela tarefa de proceder aos exames de sanidade e capacidade física, parte integrante do processo de seleção de pessoal para o serviço público civil.

135. As dificuldades práticas para a concretização dessa medida foram, porém, de tal ordem, que êste Departamento julgou mais acertado procurar solução menos radical, liberando, apenas, as S.S. das funções periciais que as assoberbavam.

136. Assim, o Decreto-lei n.º 5.848, de 23-9-43, dispondo sôbre a realização de exames de sanidade e capacidade física, determinou a centralização, no S.B.M., das perícias que devessem ser feitas no Distrito Federal, e, ainda, a revisão, por êsse mesmo órgão, das que, em determinados casos, fôssem feitas nos Estados.

137. A medida foi completada por vários atos, relativos a pessoal (Decreto-lei n.º 5.963, de 1-11-43 — Decreto n.º 13.843, de 1-11-43 — Exposição de Motivos ns. 3.420, 3.421, 3.422 e 3.423, de 28-10-43 — Decreto n.º 14494, de 12-1-44 — Decreto-lei n.º 6.296, de 25-2-44 — Decreto n.º 14.862, de 25-2-44 — Decreto n.º 16.447, de 24-8-44 — Decreto n.º 16.621, de 19-9-44); a material e transporte (Exposições de motivos n.º 3.731, de 7-12-43, n.º 896, de 5-4-44 e n.º 1.113, de 29-4-44); a orçamento (Decreto-lei n.º 5.960, de 1-11-43); a organização (Decreto n.º 14.254, de 10-12-43, que aprovou o Regimento do S.B.M.); e, ainda, as Portarias ns. 705, de 29-4-44, e 34 de 30-1-45, dêste Departamento, aprovando modelos de fichas médicas e exames periciais.

138. O Decreto-lei n.º 16.572, de 11-9-44, modificou o Regimento do S.B.M., atribuindo também a êsse Serviço a incumbência de realizar no Distrito Federal as inspeções de saúde de servidores estaduais, para fins de concessão de licença ou aposentadoria, a pedido das autoridades competentes ou por solicitação dos próprios interessados.

139. Recentemente o Decreto-lei n.º 7.319, de 14-2-45, dispondo sôbre o julgamento das condições de sanidade e capacidade física para fins de posse e exercício, previu a realização de tais exames, por intermédio de juntas médicas, apreciando a matéria em grau de recurso, interposto pelo próprio candidato ou pela autoridade competente para dar posse ou exercício.

140. Algumas das S.S., depois de aliviadas dos trabalhos de rotina, impostos pela inadiável execução de exames periciais, puderam, então, se dedicar a funções tìpicamente assistenciais. Necessário é reconhecer, entretanto, que nem tôdas o fizeram na medida em que tal seria necessário e conveniente.

IV. O Hospital dos Servidores do Estado

141. Como já foi salientado, em época não muito distante, ainda bem viva na lembrança de todos, o Estado prestava, como única forma de assistência ao funcionário, o auxílio de licença para tratamento de saúde, com vencimentos reduzidos. Não se procurava saber, oficialmente, o que acontecia durante o afastamento do funcionário, nem como êle se havia econômicamente, com sua receita diminuída, numa fase em que as despesas aumentavam.

142. Era natural que, à vista de regime assistencial tão precário, surgisse a idéia de amparar o funcionário durante o período em que sua saúde estava combalida. Bem ou mal, o funcionário sempre conseguia algum meio de ter a assistência dos médicos, não raro contando com a generosidade e com o espírito de solidariedade humana, que caracteriza o exercício da medicina entre nós. Mas a situação tornava-se angustiosa, quando era necessária a internação do doente em casa de saúde ou sanatório. Para os de recursos médios, e êstes são a grande maioria, apresentava-se a alternativa de aceitar o leito gratuito do hospital de caridade, quase sempre precário, ou enfrentar o pesado ônus da internação em instituição particular. E, assim, como o problema não consistia sòmente em encontrar bons hospitais, mas também em colocá-los ao alcance da bôlsa do servidor público, apresentou-se ao espírito de elementos bem intencionados a solução de construir um hospital para o pessoal civil do Estado, a exemplo do que já existia em relação ao pessoal militar.

143. Apareceu, assim, o Decreto n.º 24.217, de 9-5-34, mandando transferir para o então Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União o saldo existente no "Fundo Especial", criado pelo Decreto n.º 19.482, de 12-12-30, revigorado pelo de n.º 20.989, de 21-1-32. Seguindo um hábito, outrora muito comum na administração pública, êsse fundo não atendia exclusivamente ao seu destino especial, que era o serviço de localização de trabalhadores nacionais e estrangeiros. Serviu também para auxiliar a fundação de um retiro para uma associação trabalhista assim como a construção de casas operárias. E como o aludido fundo tivesse sido formado principalmente à custa de descontos efetuados sôbre os vencimentos dos servidores públicos, nada parecia mais justo, àquela época, do que aplicar o saldo existente na construção do almejado nosocômio.

144. O último dos *consideranda* do citado Decreto número 24.217 dizia que, "mediante a providência do presente Decreto, semelhante empreendimento, tão necessário a milhares de pessoas, será iniciado sem ônus para os cofres públicos". Dizia-se, ainda, que o hospital poderia ser mantido com a arrecadação de um "desconto mínimo" sôbre os vencimentos do funcionalismo.

145. O diminuto saldo apurado foi de pouco mais de seiscentos mil cruzeiros, e bem cedo se verificou que o fundo previsto mal daria para iniciar a primeira fase da construção, pois a obra era necessàriamente de grande porte. Não se atentava, àquêle tempo, que o tão desejado hospital serviria apenas aos funcionários sediados na Capital da República, e que não protegeria aos extranumerários.

146. Demasiado otimista e falha, tal é a origem do *Hospital dos Funcionários Públicos*. De qualquer forma, porém, tratava-se de iniciativa louvável e bem inspirada.

147. A êsse tempo operou-se a transformação do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União em Instituto Nacional de Previdência, pelo Decreto n.º 24.563, de 3-7-34, que dispôs no seu art. 68:

> "O Instituto Nacional de Previdência poderá facultar, em hospital que mantiver em sua sede, ou por outro, socorros médicos, farmacêuticos e dentários a todos os seus contribuintes ou aos beneficiários que, por morte dêstes, se tiverem habilitado.
>
> Parágrafo único. As condições a que obedecerão os socorros de que trata êste artigo serão fixadas no regimento interno".

148. Cedo viria um refôrço de três milhões de cruzeiros, mediante crédito especial aberto pelo Decreto n.º 24.668, de 11-7-34, destinado a "auxiliar a construção e a *instalação*" do Hospital.

149. Poucos dias depois, em 23-7-34, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio baixava, mediante portaria, "instruções, que constituirão regulamento para a organização e funcionamento do Hospital do Funcionário Público".

150. O conteúdo da portaria não correspondia ao propósito anunciado. Em verdade, apenas dispunha, em têrmos gerais, sôbre as finalidades do Hospital, a receita e as despesas, as funções do Conselho Administrativo, e algumas outras medidas, também de caráter geral. Em relação aos benefícios, estabelecia um regime de ampla gratuidade, extensiva às famílias dos servidores públicos. Por outro lado, o funcionário sofreria um desconto mensal obrigatório de 1% sôbre os seus vencimentos. Determinava, porém, limites mínimos e máximo para as mensalidades respectivamente de dois e vinte cruzeiros. Evidentemente, contribuições tão fracas não suportariam benefícios tão amplos;

e já se previam, então, como uma das formas de receita do Hospital, subvenções que lhe fôssem consignadas no Orçamento da União. Embora o art. 8.º da portaria afirmasse a autonomia administrativa e financeira do Hospital, o teor dos demais dispositivos não autorizava tal conclusão.

151. Como o Decreto n.º 24.563, ao tratar do Instituto Nacional de Previdência, não mencionasse diretamente o Hospital dos Funcionários Públicos, mas, apenas, falasse de modo geral em "hospital que mantivesse em sua sede", aquêle passou a se reger pela portaria que lhe concedia uma fictícia autonomia administrativa e financeira, já que, em verdade, ficava subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

152. A posição administrativa do Hospital era imprecisa. A subordinação aludida era meramente formal e, ao menos do ponto de vista administrativo, a "autonomia" tornou-se um fato. Os orçamentos da despesa da União, para os anos de 1935 e 1936, não consignaram verbas a favor do Hospital. As suas obras só tiveram início em maio de 1937, quando obteve um crédito de oitocentos mil cruzeiros, já agora consignado no orçamento do Ministério da Educação e Saúde.

153. Foi ainda por êsse meio que, no ano de 1938, foram concedidos mais quatrocentos mil cruzeiros.

154. O extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil, após estudar detidamente a situação do Instituto Nacional de Previdência, propôs, em exposição de motivos de 28-10-37, a sua transformação, salientando :

> "Cria-se o novo Instituto de Assistência Social, com finalidades mais amplas do que as do antigo Instituto Nacional de Previdência. Todavia, aproveitando-se a experiência e segurança, já demonstradas em dez anos de vida consecutiva, e atendendo às condições vantajosas, quase excepcionais dêste último, incorpora-se-lhe ao novo organismo, evitando-se a coexistência de ambos, incompatível, sem dúvida, pois que um absorveria o outro".

No setor assistencial, salientava :

> "Deu-se também ao Instituto, ora proposto, a atribuição de administrar e aplicar os fundos do Hospital dos Servidores do Estado, sem lhe retirar a autonomia relativa, de que necessita.
>
> O Hospital referido dará assistência médico-dentária a seus contribuintes e suas famílias.
>
> Visou-se com tal medida reunir-se, num só corpo, tôda a assistência prestada pelo Estado a seus servidores, facilitando-a e desenvolvendo-a".

155. Havia sido prevista a contribuição obrigatória dos servidores do Estado, em forma percentual progressiva em função dos proventos de cada contribuinte, variável de 4 a 7 %, cabendo ao Govêrno a responsabilidade de contribuir com 16 % do total das verbas de "pessoal" do seu orçamento, descontada a despesa do Tesouro Nacional com os inativos.

156. A comissão de técnicos, chamada a se pronunciar sôbre o projeto de reforma, apresentado pelo C.F.S.P.C., em seu parecer de 29-12-37, após ter assinalado que

> "atribui o anteprojeto como *sistema básico de assistência* ao funcionário e à sua família a *aposentadoria* regulada pela legislação em vigor e, em caso de falecimento, *pensões* a cada beneficiário além de um *pecúlio* a pessoa livremente designada".

participando, assim, da imprecisão de conceitos, que então reinava, sôbre as incipientes atividades de assistência social, — sugere para a nova entidade a denominação, certamente mais adequada, de Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado. Propõe a elevação da contribuição do Govêrno, de 16 % para 18 % sôbre o total das verbas de "pessoal", pois reputava insuficiente a primeira taxa. Finalmente, quanto ao Hospital dos Servidores do Estado, diz :

> "...discordamos da forma por que é mantido.
>
> Desde que a assistência seja concedida com um ônus obrigatório, haverá margem para abusos e é o que a experiência tem demonstrado em outros países em que esta fórmula tem sido adotada.
>
> Conviria em substituição estabelecer um regime em que a assistência médica e dentária, quando necessária, exigisse uma participação individual, embora bastante módica.
>
> O Instituto com as alterações feitas no anteprojeto encarregar-se-á da manutenção do Hospital até certo limite, ficando, outrossim, suprimida a atual contribuição do funcionário.

157. Atendidas as ponderações feitas pela comissão aludida, a matéria teve solução final no texto que se tornou o Decreto-lei n.º 288, de 23-2-38. As relações entre o Hospital e o novo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I.P.A.S.E.) foram assim reguladas:

> "Art. 43. O Hospital dos Funcionários Públicos passa a denominar-se Hospital dos Servidores do Estado.
>
> Art. 44. O I.P.A.S.E. encarregar-se-á da aplicação e administração dos fundos do Hospital dos Servidores do Estado (H.S.E.) pagando-lhe juros à taxa apurada na aplicação de seu ativo.
>
> Parágrafo único. As contribuições criadas para a manutenção do Hospital serão depositadas no I.P.A.S.E.
>
> Art. 45. O Hospital a que se refere o artigo anterior dará assistência médica e dentária a seus contribuintes e pessoas de suas famílias, na forma que fôr estabelecida em seu regimento interno.
>
> Art. 46. A Administração do Hospital, com autonomia financeira, será exercida por uma Junta, composta de um presidente e cinco membros, designados pelo Presidente da República,

sendo um dêles escolhido de uma lista de três nomes fornecidos pelo I.P.A.S.E.

Art. 47. O regulamento da presente lei fixará os encargos da administração do H.S.E., suas atribuições e vantagens.

Art. 48. Serão estabelecidas no regulamento as modalidades de contribuição para manutenção do H.S.E.

Art. 49. No regulamento da presente lei será determinada a forma pela qual o I.P.A.S.E. assistirá financeiramente ao H.S.E., e fixar-se-ão as quantias máximas que poderão ser empenhadas para êsse fim.

Art. 50. Os empregados do H.S.E. serão admitidos mediante provas públicas de habilitação."

158. Tudo levaria a crer que, a partir de então, o Hospital dos Servidores do Estado (H.S.E.) passaria a formar parte integrante do I.P.A.S.E. Mas tal não aconteceu, pois não tinha sido possível chegar-se a um entendimento feliz sôbre a contribuição do Govêrno na manutenção do sistema e, assim, não seria possível transferir para o I.P.A.S.E. o pesado ônus de manutenção do Hospital. Dêsse modo, o Decreto-lei n.º 970, de 21-12-38, alterando disposições do Decreto-lei n.º 288, que criava o I.P.A.S.E., dispôs em têrmos gerais, no art. 9.º:

"O I.P.A.S.E. manterá e auxiliará a manutenção de obras de assistência social em benefício dos servidores do Estado".

159. Em 1939 o H.S.E. não recebeu dotações orçamentárias. Pela ausência ou pela exigüidade de verbas, as obras de construção eram retardadas e, durante certos períodos, paralisadas.

160. Ante o manifesto interêsse dêste Departamento pela conclusão das obras do H.S.E., que se arrastavam morosamente, o Orçamento de Despesa da União voltou a consignar-lhe dotações sucessivas, de 1940 até o presente, já agora de cinco milhões de cruzeiros anuais. Daí em diante as obras tomaram impulso razoável.

161. O Decreto-lei n.º 2.865, de 12-12-40, dispôs sôbre a organização e funcionamento do I.PA.S.E. Enquanto no Decreto-lei n.º 288, citado, que o criou, o Instituto era definido como tendo por objeto

"*realizar as funções de assistência* aos servidores do Estado e *praticar operações de assistência* e previdência a favor de seus contribuintes",

já agora ficava entendido que o I.P.A.S.E.

"tem por *finalidade primordial* realizar o *seguro social* do servidor do Estado, e *ainda cooperar* na solução dos *problemas de assistência* que lhe sejam referentes".

162. Embora fôssem previstos, na estrutura do I.P.A.S.E., um Departamento de Assistência e várias Divisões de Ação Social, que seriam futuramente criadas e mantidas quando viesse a ser reconhecida a necessidade de tal desdobramento, as formas de manutenção dos serviços assistenciais, nos têrmos do art. 37 da lei citada, evidenciavam o caráter complementar, supletivo, que agora tinham tais atividades no I.P.A.S.E. Quando se regulava, no art. 47, a distribuição dos lucros apurados, estabelecia-se uma quota de 20 % para refôrço do fundo destinado aos serviços de assistência,

"tendo em particular consideração o incentivo a estudos ou trabalhos de racionalização do serviço federal".

163. A lei não continha qualquer referência, direta ou implícita, ao H.S.E. ou à prestação de assistência hospitalar. E, assim, o H.S.E. continuou a ocupar a mesma posição administrativa que tinha desde 1934. O Conselho Administrativo, que regia os seus destinos, não se compunha mais pela forma estabelecida na portaria de 1934. Não havia mais tantos membros quanto os ministérios civis, isto é, sete, mas apenas cinco. E, por outro lado, também não estava de acôrdo com o novo regime legal. Êste aludia a uma "Junta" (e não "Conselho Administrativo") — composta de um presidente e cinco membros, ao todo seis (e não cinco, como havia) — designados pelo Presidente da República (e não pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, como se dava) — um dêles escolhido dentre lista tríplice apresentada pelo I.P.A.S.E.

164. Em meados de 1941, êste Departamento foi atendido pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio no seu desejo de ter dois representantes diretos no Conselho Administrativo do H.S.E., sendo então designados um médico e um engenheiro.

165. As obras de construção do Hospital, que haviam sido aceleradas no decorrer de 1942, foram novamente retardadas por dificuldades de ordens diversas, chegando, por vêzes, à quase paralisação. Mas iam sendo vencidos, um a um, os obstáculos criados pela crise mundial que ainda atravessamos. Todavia, o retardamento não era apenas devido a fatôres externos. É que o sistema administrativo, vigente no Conselho Administrativo do H.S.E., mostrava-se pouco adaptado às necessidades e contingências do momento.

166. Por outro lado, o H.S.E. havia aproveitado a oportunidade da viagem de um dos seus membros aos Estados Unidos da América, para a aquisição da quase totalidade das instalações e equipamento, necessários aos primeiros serviços hospitalares. E aproximava-se o momento em que deveria merecer atenção o problema da organização do Hospital.

167. Deliberou êste Departamento submeter à consideração e assinatura de V. Excia. o projeto de decreto-lei que tomou o n.º 5.211, de 20-1-43. Vale aqui ressaltar algumas das disposições nêle contidas:

"Art. 1.º Até ulterior deliberação, as obras de construção do Hospital dos Servidores do Estado serão fiscalizadas por um Conselho Administrativo, composto de um Presidente e de cinco

membros, designados pelo Presidente da República.

.....

Art. 2.º O Conselho Administrativo movimentará as dotações concedidas ao H.S.E., podendo depositá-las no Banco do Brasil ou qualquer outra instituição oficial.

.....

Art. 4.º A organização hospitalar ficará a cargo de um Diretor que, em entendimento direto com o Conselho Administrativo, promoverá a instalação do H.S.E., etc.

.....

Art. 6.º Fica o Diretor autorizado a fazer de acôrdo com o Conselho Administrativo, as despesas necessárias à organização e instalação do Hospital", etc.

168. Êste diploma legal procurou resolver apenas os problemas de interêsse imediato, relativos à fase de construção e instalação. — Desligou, "até ulterior deliberação", os vínculos teóricos que prendiam o H.S.E. ao I.P.A.S.E. E deixou para ocasião oportuna a solução da estrutura definitiva do Hospital face ao sistema assistencial.

169. A construção do H.S.E. está prestes a terminar. O Decreto-lei n.º 6.694, de 14-7-44, que elevou a taxa de Educação e Saúde de C$ 0,20 para Cr$ 0,40, previu que o Govêrno Federal contribuiria anualmente com a quantia não inferior a 50 % da arrecadação da aludida taxa "para a organização que tiver a seu cargo a assistência médico-hospitalar e social dos Servidores do Estado", tal como fizera com a instituição que o Decreto-lei n.º 6.693, de 14-7-44, criara com o fim de estudar a organização racional do trabalho e de preparar pessoal para as administrações pública e privada. Os créditos necessários já figuram em Orçamento. Resta, pois, dar ao sistema assistencial os meios de passar à segunda fase, concreta, de realizações, constituindo-se o H.S.E. no primeiro elo de uma cadeia, no que tange à assistência nosocomial, acrescida de outros órgãos que venham se desincumbir das demais funções do programa de proteção social.

V. Retrospecto — O sistema assistencial atualmente existente — Necessidade de reestruturação

170. Num breve retrospecto da matéria esplanada, verifica-se que o sistema assistencial dos servidores do Estado apresenta atualmente as seguintes características fundamentais:

a) *quanto à legislação*

1. princípios assistenciais básicos, consignados na Constituição;
2. programa assistencial amplo, delineado pelo Capítulo XIII do Título II do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União;
3. aspectos particulares e medidas assistenciais complementares ou indiretas, igualmente estipuladas pelo Estatuto;
4. regulamentação de alguns problemas assistenciais, e extensão das medidas de proteção social aos extranumerários da União, e aos Servidores dos Governos Estaduais, Municipais, da Prefeitura do Distrito Federal, dos Territórios Federais, e aos empregados de autarquias, em ampla legislação complementar;

b) *quanto à estrutura*

1. uma unidade de estudos e pesquisas — a Seção de Assistência e Previdência, da Divisão de Estudos de Pessoal, do Departamento Administrativo do Serviço Público;
2. várias unidades executivas — as Seções de Assistência Social dos Ministérios Civis, e os Serviços de saúde dos Ministérios Militares;
3. um hospital, no Distrito Federal, prestes a entrar em funcionamento — o Hospital dos Servidores do Estado;
4. uma instituição de previdência social, colaboradora do sistema assistencial — o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado;
5. duas sociedades civis, organizadas pelos servidores do Estado — a "Cooperativa dos Servidores do Estado Ltda." e a "Associação dos Servidores Civis do Brasil";
6. órgãos diversos, de natureza educacional, destinados ao aperfeiçoamento dos servidores públicos.

171. É chegado o momento de, aproveitando a experiência dêstes últimos anos e a conclusão, que se aproxima, das obras de construção do Hospital dos Servidores do Estado, proceder à revisão do proprama de assistência e da estrutura do sistema.

172. O programa deve ser ordenado, para se apresentar como um conjunto harmônico; ampliado, para preencher lacunas no campo de aplicação e nas formas de assistência; e detalhado, para entrar numa fase de maior concretização.

173. A estrutura do sistema deve sofrer um processo de coordenação dos seus diferentes órgãos, para maior rendimento e unidade de orientação; e a ampliação que se fizer necessária para a execução do programa que fôr traçado.

174. O meio, que se afigura mais aconselhável, de atingir êsse objetivo, é a criação de uma entidade de natureza transitória, que se encarregue de concluir as obras do Hospital e supervisionar o início de seu funcionamento, promovendo, assim, a prestação dessa nova forma de assistência; e que, simultâneamente, organize o plano geral de assistência médica e hospitalar e outros tipos de assistência social aos servidores do Estado e suas

famílias; promova a formação e o aperfeiçoamento do pessoal técnico necessário e proponha ao Govêrno as medidas que se impuserem para ajustar as peças do sistema e adaptá-lo ao programa que fôr elaborado.

175. A fim de melhor atender ao caráter essencialmente programático de uma parte de seu campo de ação, melhor seria que tal entidade tivesse composição plural. E como a matéria, que será por ela tratada, está enquadrada entre as atividades de administração geral, é recomendável a sua vinculação a êste Departamento.

176. Entretanto, outra parte de seu campo de ação será de natureza executiva, incidindo sôbre problemas técnicos específicos, que exigirão, para eficiente desenvolvimento, um tipo de administração flexível, em que admissão de pessoal, aquisição de material, execução de obras e prestação de serviços contratuais, sejam feitos de forma expedita, sem que, para isso, deixe de haver o necessário regime de prestação de contas e apresentação de relatórios aos poderes competentes.

177. Afastando-se dos padrões rígidos da administração direta, tal entidade deverá dispor de fundos necessários ao desempenho de suas atribuições, os quais poderiam ser assim discriminados.

a) créditos orçamentários e adicionais destinados ao Hospital dos Servidores do Estado;

b) contribuição do Govêrno Federal na forma do Decreto-lei n.º 6.694, de 14 de julho de 1944;

c) contribuição eventual dos Estados, Territórios, Municípios, Distrito Federal e entidades paraestatais de natureza autárquica;

d) rendimentos produzidos pela aplicação do capital e das disponibilidades;

e) receitas diversas provenientes da prestação de serviços;

f) outras fontes de renda que lhe forem atribuídas.

178. Valeria, ainda, atribuir à entidade organizadora competência para entrar em entendimento com os diversos órgãos de administração dos Municípios, dos Territórios, da Prefeitura do Distrito Federal e de entidades paraestatais, no sentido de planificar a extensão do sistema assistencial a todos os serviços públicos das diversas esferas do Govêrno.

179. Consubstanciando tais medidas, êste Departamento tem a honra de submeter à consideração e assinatura de V. Excia. o anexo projeto de decreto-lei, que cria a Comissão Organizadora da Assistência Social aos Servidores do Estado.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Luiz Simões Lopes*, Presidente.

A presidência do D. A. S. P.

Exonerou-se o Sr. Luiz Simões Lopes — Nomeado o Sr. Moacyr Briggs — Exoneraram-se também os diretores Dardeau Vieira e Murilo Braga

Em conseqüência da mudança de govêrno ocorrida no dia 29 de outubro último, exonerou-se do cargo de Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público, que vinha exercendo desde o início das atividades dêsse órgão, o Sr. Luiz Simões Lopes.

Muito antes da organização do D.A.S.P., antes mesmo da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, vinha o Sr. Luiz Simões Lopes dedicando todo o seu esfôrço à realização de uma obra eminentemente patriótica: a reforma administrativa brasileira, objetivando dotar o nosso país de um Serviço Civil, à maneira do que existe nas nações mais avançadas do mundo.

Com longa experiência no trato de assuntos administrativos, possuidor de aguda visão dos problemas do nosso serviço público, a par de uma extraordinária capacidade realizadora, o Sr. Luiz Simões Lopes soube honrar, com inteligência, com dignidade e com raro espírito público, o cargo que acaba de deixar, abrindo na administração federal um claro de difícil preenchimento.

Não pretendemos, neste simples registro de um fato melancólico para todos os que se interessam pela melhoria do nosso serviço público, passar em revista tôdas as realizações do Sr. Luiz Simões Lopes. Sua pessoa e sua obra merecerão certamente vários capítulos, quando se tratar de escrever a História do Serviço Civil Brasileiro. Basta, para avaliar da magnitude da tarefa que empreendeu e desenvolveu com sucesso incontestável, salientar uma das faces do seu trabalho: a preocupação constante com a formação e com a elevação do nível cultural do pessoal do serviço público. Dessa preocupação surgiram numerosas providências, que aí estão frutificando amplamente e cujos resultados se farão sentir nos futuros quadros administrativos da nação. A própria *Revista do Serviço Público*, de que Luiz Simões Lopes foi o fundador, não visa outro objetivo, dentro de seu âmbito restrito.

Dos sólidos resultados alcançados por Luiz Simões Lopes na melhoria dos métodos admi-

nistrativos brasileiros, dão testemunho eloqüente os ecos que as realizações do D. A. S. P. tiveram em vários países americanos. Mesmo nos Estados Unidos, que nesse terreno levam sôbre nós um avanço de mais de cinqüenta anos, a obra do Sr. Luiz Simões Lopes em prol da organização do Serviço Civil Brasileiro tem sido apreciada e julgada, por técnicos da maior nomeada, como realmente notável pelo muito que conseguiu realizar em prazo verdadeiramente mínimo. E nem foi por outro motivo que a "American University", de Washington, instituição de ensino que, entre outras, conta com uma Escola de Administração Pública, conferiu ao Sr. Luiz Simões Lopes, *honoris causa*, o diploma de Doutor em Ciências Jurídicas. Mais justas do que as próprias palavras que poderíamos empregar em relação à pessoa e à obra do Sr. Luiz Simões Lopes — por motivos fàcilmente compreensíveis — são as que constam do referido diploma: "LUIZ SIMÕES LOPES — Apóstolo do govêrno eficiente; crente ardoroso numa liderança pela educação; pioneiro da formação de pessoal competente para desenvolver os vastos recursos do Brasil; colega dileto no desenvolvimento da ciência e arte da administração; bom vizinho; testemunho de fé e visão no destino das Américas".

Profundo conhecedor dos problemas administrativos brasileiros, intransigente na defesa do interêsse público e completamente alheado de competições político-partidárias, o Sr. Luiz Simões Lopes é um dos grandes valores com que a administração nacional pode contar em qualquer circunstância.

Certa de interpretar o sentimento unânime dos que trabalham no D.A.S.P., a *Revista do Serviço Público* consigna aqui o seu grande pesar por ver afastar-se do cargo a que deu tanto lustre a figura digna e honrada do Sr. Luiz Simões Lopes.

*
* *

Para substituir o Sr. Luiz Simões Lopes no cargo de Presidente do D.A.S.P., foi nomeado, pelo Presidente José Linhares, o Sr. Moacyr Ribeiro Briggs, que, na qualidade de substituto eventual, já o vinha exercendo há algum tempo.

Colaborador na obra da reforma administrativa desde a primeira hora, conhecedor dos problemas do nosso serviço público e perfeitamente integrado na obra do D.A.S.P., a escolha do nome do Sr. Moacyr Briggs para presidir a instituição foi excelentemente acolhida entre os servidores do Departamento.

A posse do Sr. Moacyr Briggs realizou-se no dia 8 de novembro último, no gabinete do Ministro da Justiça, perante o respectivo titular e com a presença de altas autoridades civis, jornalistas, diretores e servidores do D.A.S.P. Assinado o têrmo de posse, o Ministro Sampaio Dória pronunciou breves palavras saudando o novo Presidente do D.A.S.P., o qual agradeceu, dizendo-se honrado com a confiança nêle depositada pelo Presidente da República e acentuando que não desconhecia os pesados encargos que acabava de assumir, esperando, contudo, com o apoio do Govêrno e com a colaboração de seus companheiros de trabalho, poder desincumbir-se dos mesmos.

*
* *

Logo que se verificou a mudança do Govêrno, todos os diretores do D.A.S.P., inclusive o Senhor Moacyr Briggs, então eventualmente na presidência do órgão, solicitaram exoneração dos respectivos cargos. Por determinação do Sr. Presidente da República, aguardaram em exercício que fôsse dada solução ao pedido. Nomeado e empossado o Sr. Moacyr Briggs, os diretores depuseram em suas mãos os respectivos cargos havendo S.S. declarado que, de sua parte, não proporia nenhuma modificação nos postos de direção do D.A.S.P. Entretanto, os Srs. Astério Dardeau Vieira e Murilo Braga de Carvalho, que dirigiam, respectivamente, a Divisão de Estudos de Pessoal e a Divisão de Seleção, insistiram, por motivos particulares, junto ao Presidente do D.A.S.P. Por essa razão, o Sr. Presidente da República concedeu-lhes a exoneração solicitada, estando seus cargos, no momento, preenchidos pelos respectivos substitutos eventuais, Srs. Arí de Castro Fernandes e Carlindo Hugueney.

Tanto o Sr. Astério Dardeau Vieira como o Senhor Murilo Braga, que tinham a seu cargo dois dos mais espinhosos setores do D.A.S.P., deram brilhante desempenho às tarefas de que estavam incumbidos. No exercício de suas funções, sempre demonstraram invulgar capacidade e acentuado espírito público, tornando-se credores da estima e da admiração de seus colegas, pelos relevantes serviços que prestaram à instituição e ao país. Isso mesmo o Presidente do D.A.S.P. fêz sentir em cartas que dirigiu a ambos e que foram divulgadas oportunamente.

Reformas administrativas na França

Segundo notas que traduzimos de um jornal parisiense de setembro dêste ano, e que vão reproduzidas abaixo, o Govêrno francês vinha, à época, dedicando especial atenção às reformas administrativas indispensáveis ao ajustamento do serviço público às necessidades da administração nacional. O problema do pessoal estava sendo examinado sob vários aspectos, dedicando-se, todavia, maior interêsse a uma série de medidas tendentes ao aperfeiçoamento dos servidores públicos e à formação dos futuros administradores. Cogitava-se, também, da reorganização dos quadros administrativos, de maneira a corrigir falhas existentes e afastar as dificuldades que perturbavam o funcionamento da administração francesa.

E' interessante observar a semelhança dos problemas que ora se apresentam ao govêrno francês, na esfera administrativa, com os que foram enfrentados quando se iniciou em 1936, há nove anos, portanto, a reforma administrativa brasileira. Muitas das soluções encaradas atualmente na França correspondem exatamente às já adotadas no Brasil a partir daquele ano; a própria decisão relativa a "uma Fundação Nacional de Ciências Políticas, espécie de Fundação Rockefeller, destinada a desenvolver os estudos sôbre os problemas econômicos e sociais", faz lembrar, imediatamente, a "Fundação Getúlio Vargas", organizada pelo Presidente do D.A.S.P., há cêrca de um ano, também com o objetivo, entre outros, de promover estudos e pesquisas em todos os ramos que interessem às atividades exercidas pelos órgãos estatais e paraestatais, incluindo-se aí, òbviamente, o estudo dos problemas sociais e econômicos.

Cumpre registrar que, antes da guerra, o govêrno francês já vinha estudando uma série de reformas indispensáveis à atualização da máquina administrativa nacional e capazes de proporcionar-lhe elementos de trabalho compatíveis com as necessidades do país. A declaração de guerra e, posteriormente, a ocupação alemã retardaram até hoje a solução dos vários problemas do serviço público francês.

A identidade dos assuntos examinados na França e no Brasil, assim como a semelhança de muitas das soluções lá propostas e aqui já adotadas, evidenciam mais uma vez que os problemas gerais de organização são os mesmos em tôda parte e que, nesse assunto, o papel do senso comum — sejam quais fôrem as latitudes geográficas e as circunstâncias políticas — é sempre de importância fundamental.

Eis o que nos informa o jornal de Paris:

ATUALIDADES ADMINISTRATIVAS

Os membros do Govêrno consagraram a maior parte de suas deliberações de ontem ao exame e à adoção de uma série de resoluções e de decretos relativos à reforma do serviço público.

Com efeito, as decisões tomadas pelo Govêrno limitam-se, por enquanto, exclusivamente à formação e ao recrutamento dos funcionários, bem como ao funcionamento das repartições centrais e dos grandes órgãos do Estado.

DUAS ESPÉCIES DE DIFICULDADES

O Govêrno, após um exame aprofundado da situação, verificou que duas espécies de dificuldades perturbavam o funcionamento de nossa administração:

1) a grande diversidade de carreiras oferecidas aos candidatos, diversidade agravada pelo fato de que as repartições organizam, cada uma para si, o recrutamento e a carreira de seus servidores, aos quais são dados estatutos e formações diferentes;

2) a complexidade do aparelho administrativo e mau emprêgo das atividades. A êsse respeito, convém citar o caso dos jovens funcionários, adstritos, no início de suas carreiras, a tarefas bem inferiores às suas aptidões e cultura, o que traz como conseqüência direta uma formação profissional não satisfatória e uma remuneração por demais modesta.

Essas averiguações levaram o Govêrno a tomar providências tendentes, por um lado, a unificar o recrutamento e, até certo ponto, a carreira administrativa, e, por outro, a reorganizar os quadros administrativos atuais.

Assim é que serão criados Institutos de Estudos Políticos anexos às Faculdades de Direito e de Letras, tanto de Paris como das províncias, bem como uma Escola Nacional de Administração e um Centro de Altos Estudos Administrativos.

OS INSTITUTOS DE ESTUDOS POLÍTICOS

A partir de outubro próximo, serão criados Institutos de Estudos Políticos junto às Universidades de Paris e de Strasburgo.

Êsses Institutos receberão os estudantes que fazem cursos superiores e prepará-los-ão para a Escola Nacional de Administração, proporcionando-lhes cultura política e administrativa geral. Serão concedidas bôlsas de estudos.

A ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

A Escola de Administração abrirá suas portas antes do fim dêste ano.

Os estudantes serão remunerados como funcionários, segundo uma tabela de vencimentos que lhes assegurará um honesto padrão de vida. Ao terminarem o curso, terão direito, conforme a ordem de classificação, a escolher sua carreira no Conselho de Estado, Tribunal de Contas, Corpo Diplomático, Inspetoria das Finanças, Administração Central dos Ministérios, Administração Civil da Argélia, etc.

O CENTRO DE ALTOS ESTUDOS ADMINISTRATIVOS

O Centro de Altos Estudos Administrativos se destina aos funcionários já em meio de suas carreiras e já amadurecidos pela experiência, e também a certas pessoas estranhas à função pública, que o Estado julgar conveniente chamar ao seu serviço.

*
* *

A fim de reorganizar os quadros atuais, serão criados cargos de secretários de administração e de administradores civis. Aos primeiros se atribuirão serviços de correios, de documentação, etc., e os segundos serão formados para ocupar postos de direção.

Quanto ao aumento de vencimentos dêsses funcionários, as promoções se subordinarão não mais apenas ao exercício de uma função de chefia, ou de uma responsabilidade, porém, igualmente, às capacidades de que derem prova.

A Escola será dividida em quatro secções:

1) Administração Geral;
2) Administração Econômica;
3) Administração Social;
4) Negócios Estrangeiros.

A EXTINÇÃO DA ESCOLA DE CIÊNCIAS POLÍTICAS

Para evitar que essa unificação do recrutamento redunde numa volta aos privilégios usufruídos por certos órgãos, o Govêrno decretou a dissolução da Sociedade Anônima da Escola de Ciências Políticas.

Os administradores dessa Escola decidiram contribuir com todo o seu patrimônio para uma "Fundação Nacional de Ciências Políticas", espécie de Fundação Rockefeller, destinada a desenvolver os estudos sôbre os problemas econômicos e sociais, e a auxiliar o funcionamento da Escola Nacional de Administração.

Despesas de pessoal da União no periodo 1935-1945

A Divisão de Estudos de Pessoal, do Departamento Administrativo do Serviço Público, dentro de suas atribuições e finalidades, acaba de concluir interessante e minucioso trabalho de comparação entre as despesas de pessoal e outras realizadas pela União Federal no período de 1935-1945.

O aludido trabalho, consubstanciado nos três quadros que a seguir reproduzimos, conduzirá os leitores a seguras conclusões, habilitando-os a um perfeito conhecimento das oscilações verificadas nas despesas de pessoal no mencionado período.

Saliente-se que só o que diz respeito a pessoal, quer militar, quer civil, quer, ainda, a pensionistas e inativos, aparece especificadamente nos quadros em questão, figurando as demais despesas em algarismos globais com a simples finalidade de têrmos de comparação.

COMPARAÇÃO ENTRE AS DESPESAS DE PESSOAL E OUTRAS DESPESAS DA UNIÃO NO PERIODO DE 1935 A 1945

(Em números índices: 1935 = 100)

EXERCÍCIOS	PESSOAL MILITAR	PESSOAL CIVIL	PENSIONISTAS E INATIVOS	TOTAL DE PESSOAL	OUTRAS DESPESAS	DESPESA TOTAL
1935	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1936	100,4	122,1	106,0	114,7	110,1	112,3
1937	155,5	107,0	108,2	120,1	167,3	144,3
1938	146,3	106,9	127,1	119,5	208,0	164,9
1939	151,2	108,5	143,6	123,5	177,0	150,9
1940	156,6	113,2	151,8	128,8	191,9	161,2
1941	158,1	106,9	192,6	129,5	205,6	168,5
1942	192,7	105,6	192,9	138,0	259,2	200,1
1943	210,9	115,5	222,9	152,1	259,2	206,8
1944	302,6	169,3	246,0	213,0	303,6	259,4
1945	349,4	210,0	310,0	257,6	312,4	285,8

NOTA — 1) 1935 a 1944 — Despesa realizada — 1945 — Orçamento.

2) A relativa estabilização da despesa de pessoal civil, em 1942, deve-se, em parte, à autonomia financeira concedida às Estradas de Ferro Central e Noroeste do Brasil, cujas despesas de pessoal passaram a ser custeadas pelas respectivas rendas industriais, exceto o pessoal do Quadro II — E. F. C. B. do M. V. O. P.

3) A diferença que se verifica entre os anos de 1943 e 1944, nas despesas de pessoal, deve-se, principalmente, ao aumento de vencimentos e salários do pessoal da União, concedido a partir de 1-12-43.

4) Nos anos de 1944 e 1945, em "Outras despesas" e "Despesa total da União" deixou de constar a Verba "Obras", que passou a constar um plano à parte.

COMPARAÇÃO ENTRE AS DESPESAS DO PESSOAL E OUTRAS DESPESAS DA UNIÃO NO PERIODO DE 1935 A 1945

EXERCÍCIOS	PESSOAL MILITAR		PESSOAL CIVIL		PENS. E INATIVOS		TOTAL DE PESSOAL		OUTRAS DESPESAS		DESPESA TOTAL DA UNIÃO
	EM MILHARES DE CRUZEIROS	% SOBRE A DESPESA TOTAL	EM MILHARES DE CRUZEIROS	% SÔBRE A DESPESA TOTAL	EM MILHARES DE CRUZEIROS	% SÔBRE A DESPESA TOTAL	EM MILHARES DE CRUZEIROS	% SÔBRE A DESPESA TOTAL	EM MILHARES DE CRUZEIROS	% SÔBRE A DESPESA TOTAL	
1935	375.243	13,06	881.051	30,67	144.157	5,01	1.400.451	48,76	1.471.550	51,23	2.872.001
1936	376.715	11,67	1.076.185	33,35	152.804	4,73	1.605.704	49,77	1.620.377	50,22	3.226.081
1937	583.353	14,07	942.565	22,74	156.003	3,76	1.681.921	40,58	2.462.038	59.41	4.143.959
1938	549.136	11,59	941.558	19,88	183.2 8	3,87	1.673.982	35,35	3.061.452	64,64	4.735,434
1939	567.223	13,08	955.672	22,04	206.966	4,77	1.729.861	39,90	2.604.780	60,09	4.334.641
1940	587.682	12,69	998.048	21,55	218.874	4,72	1.804.604	38.97	2.825.032	61.02	4.629.636
1941	593.309	12,25	942.669	19,47	277.680	5,73	1.813.658	37,47	3.025.977	92,52	4.839.635
1942	723.345	12,58	931.155	16,19	278.104	4,83	1.932.604	33,62	3.815.409	66,37	5.748.013
1943	791.281	13,31	1.018.078	17,14	321.343	5,40	2.130.702	35.85	3.813.307	64.15	5.944.009
1944	1.135.568	15,24	1.491.689	20.02	354.716	4.76	2.981.973	40.02	4.468.689	59.98	7.450.662
1945	1.311.067	15,98	1.850.246	22,55	446.949	5,44	3.608.262	43.97	4.597.036	56.03	8.205.298

NOTA 1) — 1935 a 1944 — Despesa realizada; 1945 — Orçamento.

2) A relativa estabilização da despesa de pessoal civil, em 1942, deve-se, em parte, à autonomia financeira concedida às Estradas de Ferro Central e Noroeste do Brasil, cujas despesas de pessoal passaram a ser custeadas pelas respectivas rendas industriais, exceto o pessoal do Quadro II — E. F. C. B., do M. V. O. P.

3) A diferença que se verifica entre os anos de 1943 e 1944, nas despesas de pessoal, deve-se, principalmente, ao aumento de vencimentos e salários do pessoal da União, concedido a partir de 1-12-43.

4) Nos anos de 1944 e 145, em "Outras despesas" e "Despesa total da União" deixou de constar a Verba "Obras", que passou a constituir um plano à parte.

DISCRIMINAÇÃO DA DESPESA DE PESSOAL DA UNIÃO NO PERIODO DE 1935 A 1945

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCICIOS	PESSOAL MILITAR						PENSIONISTAS E INATIVOS	PESSOAL CIVIL	TOTAL DE PESSOAL
	POLICIA MILITAR DO D. FEDERAL	CORPO DE BOMBEIROS DO D. FEDERAL	MINISTÉRIO DA MARINHA	MINISTÉRIO DA GUERRA	MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA	TOTAL DO PESSOAL MILITAR			
1935	20.879	4.093	75.229	275.042	—	375.243	144.157	881.051	1.400.451
1936	20.631	4.978	77.702	273.404	—	376.715	152.804	1.076.185	1.605.704
1937	28.840	6.562	117.300	430.651	—	583.353	156.003	942.565	1.681.921
1938	30.236	6.789	114.109	398.002	—	549.136	183.288	941.558	1.673.982
1939	31.644	7.207	123.930	404.442	—	567.223	206.966	955.672	1.729.861
1940	31.542	7.186	121.480	427.474	—	587.682	218.874	998.048	1.804.604
1941	32.337	7.496	122.740	430.582	154	593.309	277.680	942.669	1.813.658
1942	34.659	7.611	134.674	478.676	67.725	723.345	278.104	931.155	1.932.604
1943	39.139	9.135	145.561	502.640	94.806	791.281	321.343	1.018.078	2.130.702
1944	51.748	11.988	178.837	738.933	154.062	1.135.568	354.716	1.491.689	2.981.973
1945	51.670	11.945	188.499	827.227	231.726	1.311.067	446.949	1.850.246	3.608.262

NOTA — 1) 1935 a 1944 — Despesa realizada; 1945 — Orçamento.

2) A relativa estabilização da despesa de pessoal civil, em 1942, deve-se, em parte, à autonomia financeira concedida às Estradas de Ferro Central e Noroeste do Brasil, cujas despesas de pessoal passaram a ser custeadas pelas respectivas rendas industriais, exceto o pessoal do Quadro II — E. F. C. B., do M. V. O. P.

3) A diferença que se verifica entre os anos de 1943 e 1944 deve-se, principalmente, ao aumento de vencimentos e salários do pessoal da União, concedido a partir de 1-12-43.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

REPRESENTATIVE BUREAUCRACY; AN INTERPRETATION OF THE BRITISH CIVIL SERVICE — J. DONALD KINGSLEY — Yellow Springs — Ohio — The Antioch Press — 1944 — 324 págs. 3.50.

(*Comentário de* JOHN M. GAUS)

Há oitenta anos que o serviço civil britânico vem sendo objeto de interêsse e estudo para os estudiosos norte-americanos de ciência política; Jenckes, Eaton, Moses, Lambie, Stout, e agora Kingsley, todos êles nos deram relatos descritivos e analíticos, e todos tão bons que mesmo os mais antigos ainda hoje se nos afiguram de valor. Êste último contém uma parte histórica, que não chega a constituir a metade do texto, e uma análise do serviço civil nas vésperas da guerra, com algumas breves referências à experiências de guerra O seu único objetivo é, conforme o autor o declara no prefácio, o seguinte: "Aventurei-me (nos capítulos históricos) a sustentar uma tese — uma tese da máxima importância para uma interpretação de nossa era — mas a qual julguei necessário documentar pròdigamente. Minha história é, de certo modo, uma polêmica; e, em tais circunstâncias, devemos ser mais infatigáveis do que nunca em acumular provas."

Logo após êsse trecho, vem um tributo do autor ao seu mestre, professor Laski, que "fêz mais do que fornecer-me informações: trouxe-me a compreensão e um ponto de vista que, desde então, constituiu foco de meu pensamento." Aquêles que tiveram a boa fortuna de serem discípulos do professor Laski apreciarão não só a sua generosidade para com os seus alunos, como também a influência penetradora de seu pensamento. Mar a tese do Sr. Kingsley é exposta e poderosamente defendida com originalidade. Em poucas palavras, ela consiste em que o serviço civil, tal como se desenvolveu na Inglaterra no último século — isto é, até a presente época — tem sido a criação deliberada de um instrumento de uma plutocracia de classe-média.

O presente comentarista tem dificuldade de enquadrar essa tese nalguns aspectos do desenvolvimento social da Grã-Bretanha, e do mundo moderno em geral (tais como, por exemplo, a ânsia evidente daquela classe de atacar ferozmente a burocracia; o fato igualmente importante do sentimento nacional que não respeita as divisões de classe; e o volume substancial de serviços públicos que parecem ser aceitos como complemento necessário a uma sociedade industrial e interdependente); acredita, entretanto, que isso em nada o desabona de afirmar que é importante haver o autor enunciado e defendido tão brilhantemente aquela tese, nem de declarar que o livro é interessante e cheio de cousas boas. Notou inúmeros pontos para os quais êste espaço é insuficiente para comentar, isto é, passagens, juízos, observações verdadeiramente provocadoras, e que suscitam importantes considerações — como, por exemplo, a influência de Bentham; o desejo de que o autor tivesse explorado mais detalhadamente os trabalhos realizados em Haileybury, as diferentes conclusões dos Hammonds quanto à significação do curso de estudo em Oxford, no comêço do século dezenove; a questão da neutralidade do servidor civil; se o Whitleyismo foi uma "concessão" ou um avanço para a participação de responsabilidades, à qual se furtaram muitos diretores de sindicatos; se o recrutamento norte-americano para a educação superior é realmente muito mais "democrático" (e que sentido empresta o autor a êsse têrmo?); se a educação nas ciências físicas e biológicas realmente produzirá, como até agora tem produzido, um admnisrador em potencial, para outros cargos que não aquêles que se limitam principalmente a problemas de tecnologia; e muitos outros aspectos.

Dizer isso corresponde a indicar quão valioso êste livro será para os professôres de govêrno e administração pública comparada, porquanto êle suscita não sòmente a profunda e vasta questão do cenário político da burocracia, que necessitamos grandemente de estudar, como também apresenta análises penetrantes e competentes de muitos dos mais importantes problemas técnicos de recrutamento (inclusive promoção), educação, administração de pessoal, associações de servidores públicos e suas relações com outras associações profissionais e de ofícios, e de contrôle parlamentar. O estudo que o autor faz acêrca da significação da burocracia na sociedade moderna está em revigorador contraste com alguns estudos correntes feitos por observadores menos informados. Assim: "A influência da burocracia é inevitàvelmente grande num Estado industrial." Mas, no tocante a contrôles, acha que se deve ir além de contrôle parlamentar e judiciário... "Quanto à "participação direta das classes organizadas no processo administrativo", que o autor sugere, teremos de ir mais além do que isso — e explorar de novo, e constantemente, e de modo mais vigoroso e imaginativo, os velhos problemas das instituições e procedimentos legislativos e judiciários — e mesmo os dos contrôles de partidos. Mas convém examinar as afirmativas de que tem havido demasiada "indiferença dos teoristas políticos para com os fatos administrativos" e de que muita doutrina constitucional se recusa a tomar conhecimento do papel da burocracia.

O capítulo final, intitulado "Visão antecipada do Estado de Planejamento" constitui uma crítica estimulante da experiência do serviço civil britânico na presente guerra. O autor assinala as insuficiências do sistema para os tipos mais novos de responsabilidade, os processos utilizados para recrutar novos servidores, e as lições a serem tiradas de tudo isso. Inclino-me a pensar que a prática britânica de fazer ajustamentos através da manutenção dos métodos e padrões mais antigos e, ao mesmo tempo, de ampliar o acesso aos meios educativos, a fim de permitir o ingresso no serviço público, continuará paralelamente às inovações; mas sôbre tudo isso o Sr. Kingsley tem observações interessantes e provocadoras a fazer. O seu livro pode ser proveito-

samente lido juntamente com a obra, recentemente publicada sob o título de "A Inglaterra na década dos 80", de autoria da Sra. Lynd, (*) a fim de que, mediante rejeição ou aceitação, sejam aprendidas as lições dessas duas obras, conscientemente destinadas a preparar-nos para uma nova sociedade.

INDICAÇÕES

EMPLOYEE COUNSELING — NATHANIEL CANTOR — Mc-Graw — Hill Book Co., Inc. — — Nova York — 1945 — 167 págs. $ 2.00

(*Comentário de* DALE L. JOHNSON)

Em 150 páginas concisamente escritas, o autor apresenta o seu conceito de aplicação das técnicas de clínica psicológica sôbre empregados industriais. O objetivo, conforme êle próprio o declara, é "trazer uma contribuição ao campo, cada vez mais ràpidamente extenso, da orientação do pessoal. O autor não tenta investigar todo o campo das relações industriais, limitando-se, porém, ao tema indicado pelo título — programas de aconselhamento e entrevistas na indústrias.

A matéria foi distribuída em três partes. A primeira parte, "O Problema", inclui um breve resumo do desenvolvimento histórico dos processos de aconselhamentos, e uma exposição definida dos objetivos e aplicações dos programas de aconselhamento industrial. A segunda parte, "Metodo de se atacar a solução do problema", trata da teoria psicológica fundamental e da função do consultor de empregados — tais como o autor as concebe. Estudos de casos individuais, extraídos da experiência do autor, são utilizados como material ilustrativo. A terceira parte "A Organização", traça o esboço do método de desenvolvimento do programa de aconselhamento e conclui com um estudo das relações do programa de aconselhamento com os empregados e sindicaots, e com os supervisores e administradores. As funções de linha e "staff", tais como existem em diferentes emprêsas, são mencionadas, porém não descritas em detalhes. Nenhuma decisão no tocante ao que constitui a "correta" organização administrativa é apresentada.

O autor conclui apresentando a tese de que no período do após-guerra "as companhias progredirão ou se atrazarão, segundo a sua capacidade de reconhecer que o operário é a essência de sua emprêsa, e de fazer algo a êsse respeito para o futuro."

Uma bibliografia seleta de quase setenta publicações, a maioria das quais possui datas recentes de impressão, é oferecida em anexo. Essa lista representa muito mais do que a usual miscelânea de obras pouco afins, lançadas pela generalidade dos autores a fim de acrescentar um toque de erudição. Essa bibliografia apresenta pontos de vista que ora divergem, ora se aproximam dos conceitos emitidos pelo autor. Como material de pesquisa para aquêles que se interessam pelos problemas das relações de pessoal e do desenvolvimento industrial essa lista é assaz recomendável.

De modo geral, o autor fêz um trabalho primoroso ao apresentar o seu ponto de vista. Em alguns trechos, talvez não fôsse imprópria uma elaboração mais detalhada; tem-se, porém, a impressão de que o autor "acepilhou e bruniu" deliberadamente o seu livro de sorte que homens ativos e ocupados pudessem lê-lo atentamente ao invés de fazer-lhe uma leitura superficial.

Muitos psicologistas farão objeções ao capítulo sôbre "A Psicologia de Ajustamento". Conforme se acha apresentado, todo o programa de aconselhamento parece centralizar-se numa resolução do "conflito da censura com a vontade". Outros métodos, tais como a simples catarse emocional, conceitos de imaturidade do adulto, e "humanização" das relações entre a administração e os empregados, não foram levados muito em conta. E' certo que os pontos de vista do autor são filosófica e psicològicamente corretos, contanto que o leitor pertença à mesma escola de pensamento . E' também certo que outros métodos corretos e lógicos para solucionar os problemas de aconselhamento do pessoal deixaram de merecer o devido aprêço.

Êste livro é, em suma, uma valiosa contribuição para a literatura referente às relações de pessoal. Foi escrito para aquêles que já fizeram, ou irão fazer, outros estudos nesse setor. Por ser oportuno, conciso, e agradável de se lêr, é recomendável aos que desejam pôr-se a par dos desenvolvimentos operados na administração do pessoal nas indústrias, e, em particular, na técnica de aconselhamento do pessoal.

ADMINISTRATIVE MANAGEMENT IN THE ARMY SERVICE FORCES — Publicação n.º 90 — *Public Administration Service* — Chicago — 1944 — 62 págs. — $ 1.00

(*Comentário de* HARVEY WALKER)

O Serviço de Administração Pública reimprimiu a série de artigos sôbre *Gerência Administrativa na Army Service Forces* (A.S.F.), que apareceram na *Public Administration Review*, outono, 1944, enfeixando-os nesta publicação n.º 90. A coletânea inclui : um breve ensaio sôbre "Gerência", pelo Tenente General Brehon Somervell, Comandante da *Army Service Forces;* um relato sôbre "Contrôle administrativo na A.S.F.", pelo Major General C.F. Robinson, Diretor da Divisão de Contrôle da A.S.F.; uma descrição das modificações que ocorreram na "Estrutura orgânica da A.S.F.", incluindo alguns dos motivos que as justificam, da autoria do Tenente Coronel John D. Millett, da Secção de Gerência Administrativa da Divisão de Contrôle da A.S.F.; um ensaio sôbre "Estatística como Instrumento de Administração", pelo Coronel John D. Witten, Chefe da Secção de Estatística e Progresso da Divisão de Contrôle da A.S.F.; um artigo sôbre "Padronização de Métodos de Trabalho", pelo Coronel Oliver A. Gottschalk, Chefe da Secção de Métodos de Trabalho, da Divisão de Contrôle da A.S.F.; e uma descrição das "Atividades de Contrôle do Corpo da Intendência", pelo Brigadeiro General H. A. Barnes, Chefe da Divisão de

---

(*) *England in the Eighteen — Eighties: Towards a Social Basis for Freedom* — HELEN MERRELL LYND — Oxford University Press — Londres e Nova York — 1945 — 508 *págs.* — $ 4.50.

Planejamento de Organização e Contrôle, da Repartição da Intendência Geral. A Divisão de Contrôle da A.S.F. executa as funções, para êsse ramo do Ministério da Guerra, que seriam ordinàriamente desempenhadas numa emprêsa particular por um técnico de eficiência e seus auxiliares. A rápida expansão do volume de emprêgo e das atividades dêsse órgão de abastecimento e serviços auxiliares do Ministério da Guerra tornou intoleráveis os regulamentos e a rotina do excessivo formalismo burocrático da época de paz. A Divisão de Contrôle, assistida por outros órgãos de igual nível em cada um dos serviços e repartições da A.S.F., tem-se empenhado na monumental tarefa de moldar novos métodos os trabalho e de tentar aperfeiçoar a organização no sentido de realizar os seus deveres imediatos. Não surgiu daí nenhum novo princípio. O interêsse principal desta série de artigos consiste em sua significação histórica, como um registo do progresso de se adaptar uma organização e rotina obsoletas às exigências da guerra total. Muita cousa se realizou; porém, mesmo em sua base atual, o programa do Ministério da Guerra ainda se encontra atrasado em relação às melhores práticas industriais e governamentais. Sem dúvida muito mais teria sido feito se a tarefa pudesse ter sido iniciada em nível mais avançado e se tivesse sido utilizado, desde o início, um número adequado de analistas suficientemente treinados em questões econômicas e governamentais, em tôdas as fases do programa.

MAKING AND USING INDUSTRIAL SERVICE RATINGS — GEORGE D. HALSEY — Harper and Brothers — Nova York — 1944 — 148 págs. — $ 2,50

(Comentário de D. J. BOLANOVICH, *da Administração de Pessoal, da Radio Corporation of America, Camden, New Jersey)*

GEORGE D. HALSEY, técnico de pessoal da *Farm Credit Administration* em Colúmbia, Carolina do Sul, faz uma exposição das práticas corrente dos planos de apuração de eficiência do empregado, do modo pelo qual são aplicados em fábricas, casas comerciais e escritórios. O livro é completo em seu tratamento do assunto.

Para os funcionários de pessoal, incumbidos da tarefa de organizar e administrar programas de apuração de eficiência, os capítulos VIII e IX serão de real valor. Nesses capítulos sôbre implantação e administração dos programas de apuração da eficiência, muita ênfase é dada às conferências entre os supervisores, não só para o planejamento do programa, como também para sua execução. O princípio fundamental é o de que "quanto maior fôr a participação dos executores de qualquer plano na sua elaboração, tanto maiores serão as suas probabilidades de sucesso duradouro". Os três últimos capítulos incluem: X — *Asserções típicas de um Manual dos Empregados;* XI — *O uso da apuração de eficiência para fins de treinamento e para fins disciplinares;* e XII — *Casos problemáticos a serem solucionados pelo Supervisor.*

O autor é enfático ao defender o uso da apuração de eficiência no serviço. No segundo capítulo, êle enumera seis condições que julga necessárias para o bom êxito da apuração de eficiência no serviço. São as seguintes: 1) os diretores gerais devem estar ativamente interessados em seu uso; 2) os chefes imediatos devem compreender e aprovar o plano; 3) o boletim para apuração da eficiência deve ser hàbilmente organizado; 4) instruções claras, específicas e detalhadas devem ser postas em prática; 5) é essencial que haja um treinamento completo e contínuo para apuradores; 6) as apurações de eficiência devem ser feitas de modo hábil e simpático, não só para fins de treinamento, como para fins disciplinares.

Os argumentos são bem desenvolvidos e elucidados, através de todo o texto, por meio de exemplos de casos individuais. A apresentação dos boletins de apuração é hàbilmente utilizada para desenvolver sete padrões que, segundo o autor, são imprescindíveis para assegurar exatidão e uniformidade de apuração. Êsses padrões são os seguintes: 1) as categorias qualitativas (itens) avaliadas devem ser escolhidas de modo que qualquer uma delas seja importante para o rendimento ótimo do trabalho; 2) as categorias qualitativas devem dividir o rendimento do trabalho em partes assaz distintas, a fim de facilitar a análise e determinar os motivos da insuficiência de rendimento, porém não em tantas que possam causar confusão; 3) a lista de categorias qualitativas deve dizer respeito não só à *atitude* do empregado, mas também à sua *aptidão* e *produção;* 4) a cada categoria qualitativa deve-se atribuir um *pêso,* de sorte que o gráu numérico total represente, aproximadamente, o mérito total do rendimento do trabalho; 5) as definições e instruções devem ser redigidas de tal forma que possam ser interpretadas igualmente por tôdas as pessoas que as lerem; 6) ao planejar a redação das definições e instruções deve-se meditar acêrca do efeito provável sôbre os sentimentos do empregado; 7) a organização do boletim deve incluir processos que atenuem ou impeçam o descuido, a falta de compreensão, e que aumentem a objetividade das apurações.

Que o autor tenha ou não razão em exigir fatôres de ponderação para os itens qualitativos, como padrão fundamental para os boletins de avaliação de eficiência, é uma questão a ser discutida. Sem dúvida a parte mais fraca de seu livro é a dissertação sôbre a ponderação dos itens. Recentes estudos estatísticos dos resultados da avaliação de eficiência, tais como as de EWART, SEASHORE, e TIFFIN ("A Factor Analysis of an Industrial Merit Rating Scale", *Journal of Applied Psychology,* 1941, vol. XXV, págs. 481-486) deixam lugar à dúvida no que diz respeito aos méritos dos *pesos* (fatôres de ponderação) atribuídos *a priori*.

Os capítulos relativos à implantação e administração de planos de apuração de eficiência esboçam métodos para: estudo preliminar das necessidades especiais da organização; introdução do assunto aos supervisores; planejamento dos boletins de apuração de eficiência e dos métodos de sua utilização; informações aos empregados; fixação de responsabilidades; e como despachar os recursos dos empregados. Completando essa parte, um capítulo é dedicado à citação de trechos de um manual de serviço, relativos às apurações de eficiência, e dois capítu-

los finais apresentam ilustrações do uso da apuração de eficiência, sob o ponto de vista do contacto entre supervisores e empregados.

Êste livro preenche os requisitos reais de uma apresentação concreta e completa de problemas e métodos concernentes à organização e utilização do sistema de avaliação da eficiência no serviço.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

Everybody's guide to Parliament — by W.J. Brown M.P. — George Allen & Unwin Ltd. — London.

Rebuilding britains — a twenty year plan — by Sir Ernest Simon — Victor Gollancz Ltd. — London — 1945.

A Plan of economic development for India — (Parts one and two) — A Penguin special — New York.

There's work for all — Michael Yiung & Theoore Prager — The New Democracy — Nicholson & Watson — London.

Handicapped pupils and medical services regulations, 1945 — Ministry of Education — Circular 41 (18 th April, 1945) — London — 1945.

Hostel for old people — Friends Relief Service — The Friends Book Centre — London.

The Nation's Schools — Their Plan and Purpose — Ministry of Education — Pamphlet n. 1 — His Majesty's Stationery Office — London — 1945.

Scientific Vocational Guidance and its value to the choice of employment work of a Local Education Authority — Report of Research by E. Patricia Hunt and Percival Smith — City of Birmingham Education Committee — November — 1944.

The Modern Approach to Criminal Law — English Studies in Criminal Science — Edited for Department of Criminal Science, Faculty of Law, University of Cambridge — London — 1945.

Stress Relief of Weldments for Machining Stability: Part II — by J. R. Stitt — Ohio State University Studies — Engineering Series — Vol. XIV, N. 2 — September — 1945.

Rasgando Horizontes — A Secretaria da Agricultura de São Paulo no seu plano cinqüentenário — por Carlos B. Schmidt e José Reis — São Paulo — 1943.

Legislação do Trabalho — Mensário nacional de legislação social, doutrina e jurisprudência — Órgão oficioso do Instituto de Direito Social — Ano IX — Vol. IX — N.º 99 — julho de 1945 e Ano IX — Vol. IX — N.º 100 — agôsto de 1945 — São Paulo — 1945.

Inapiários — Órgão dos funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — N.º 90 — outubro de 1945 — Rio — 1945.

Brasil-Médico — Revista semanal de medicina e cirurgia — Ano LIX — Ns. 42 e 43 — outubro de 1945 — Rio de Janeiro.

Current List of Medical Literature — Vol. 9 — N.º 11 e 12 — September, 1945, e Vol. 9 — Ns. 14 e 15 — October, 1945 — The Army Medical Library — Washington, D.C.

Boletim da Associação Comercial de São Paulo — Órgão de informações econômicas e financeiras — Ano II — N.º 116 — novembro de 1945 — São Paulo.

D.S.P. — Suplemento de "Administração Pública" do Departamento do Serviço Público do Estado de São Paulo — Ano II — Ns. 24, 25, 26, 27 e 28 — São Paulo — 1945.

Membership Listing — American Society for Public Administration — Chicago — 1945.

Industrial Standardization — Published Monthly by American Standard Association — New York.

Labor Conditions in Latin America — Latin American Series N. 21 — From the Monthly Labor Review of January and April 1945.

Boletin — The Municipal Digest of the Americas — Publicacion Mensual de la Comission Panamericana de Cooperacion Intermunicipal — Ano VI — N. 9 — Septiembre 1945 — La Habana, Cuba.

Este livro deve se
tima dat
2. 45

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I

VOLUME I

N. 1 — novembro (esgotado).....1937
N. 2 — janeiro (esgotado).....1938
N. 3 — fevereiro (esgotado).....1938
N. 4 — março.....1938

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....1938
N. 2 — maio.....1938
N. 3 — junho.....1938

VOLUME III

N. 1 — julho.....1938
N. 2 — agôsto.....1938
N. 3 — setembro.....1938

VOLUME IV

N. 1 — outubro.....1938
N. 2 — novembro.....1938
N. 3 — dezembro (esgotado).....1938

ANO II

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....1939
Ns. 2 e 3 — fevereiro e março,.....1939

VOLUME II

Ns. 1 e 2 — abril e maio.....1939
N. 3 — junho.....1939

VOLUME III

Ns. 1 e 2 — julho e agôsto.....1939
N. 3 — setembro.....1939

VOLUME IV

Ns. 1 e 2 — outubro e novembro....1939
N. 3 — dezembro (esgotado).....1939

ANO III

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....1940
N. 2 — fevereiro (esgotado).....1940
N. 3 — março (esgotado).....1940

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....1940
N. 2 — maio (esgotado).....1940
N. 3 — junho (esgotado).....1940

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....1940
N. 2 — agôsto (esgotado).....1940
N. 3 — setembro.....1940

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....1940
N. 2 — novembro (esgotado).....1940
N. 3 — dezembro.....1940

ANO IV

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....1941
N. 2 — fevereiro (esgotado).....1941
N. 3 — março.....1941

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....1941
N. 2 — maio (esgotado).....1941
N. 3 — junho (esgotado).....1941

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....1941
N. 2 — agôsto (esgotado).....1941
N. 3 — setembro (esgotado).....1941

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....1941
N. 2 — novembro (esgotado).....1941
N. 3 — dezembro.....1941

ANO V

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....1942
N. 2 — fevereiro (esgotado).....1942
N. 3 — março (esgotado).....1942

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....1942
N. 2 — maio (esgotado).....1942
N. 3 — junho (esgotado).....1942

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....1942
N. 2 — agôsto.....1942
N. 3 — setembro (esgotado).....1942

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....1942
N. 2 — novembro.....1942
N. 3 — dezembro.....1942

ANO VI

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....1943
N. 2 — fevereiro.....1943
N. 3 — março.....1943

VOLUME II

N. 1 — abril.....1943
N. 2 — maio.....1943
N. 3 — junho.....1943

VOLUME III

N. 1 — julho.....1943
N. 2 — agôsto.....1943
N. 3 — setembro.....1943

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....1943
N. 2 — novembro (esgotado).....1943
N. 3 — dezembro (esgotado).....1943

ANO VII

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....1944
N. 2 — fevereiro (esgotado).....1944
N. 3 — março (esgotado).....1944

VOLUME II

N. 1 — abril.....1944
N. 2 — maio.....1944
N. 3 — junho.....1944

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....1944
N. 2 — agosto.....1944
N. 3 — setembro.....1944

VOLUME IV

N. 1 — outubro.....1944
N. 2 — novembro.....1944
N. 3 — dezembro.....1944

ANO VIII

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....1945
N. 2 — fevereiro.....1945
N. 3 — março.....1945

VOLUME II

N. 1 — abril.....1945
N. 2 — maio.....1945
N. 3 — junho.....1945

VOLUME III

N. 1 — julho.....1945
N. 2 — agosto.....1945
N. 3 — setembro.....1945

VOLUME IV

N. 1 — outubro.....1945
N. 2 — novembro.....1945
N. 3 — dezembro.....1945

Imprensa Nacional — Rio de Janeiro, D. F. — Brasil — 1945

Govêrno da União, dos Estados e dos Territórios Federais

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Ministro JOSÉ LINHARES

MINISTROS DE ESTADO

Aeronáutica: Major Brigadeiro do Ar ARMANDO F. TROMPOWSKY DE ALMEIDA.
Agricultura: Dr. THEODURETO LEITE DE ALMEIDA CAMARGO.
Educação e Saúde: Dr. RAUL LEITÃO DA CUNHA.
Fazenda: Engenheiro JOSÉ PIRES DO RIO.
Guerra: General PEDRO AURÉLIO DE GÓES MONTEIRO.
Justiça e Negócios Interiores: Professor A. DE SAMPAIO DÓRIA.
Marinha: Vice-Almirante JORGE DODSWORTH MARTINS.
Relações Exteriores: Embaixador PEDRO LEÃO VELOSO.
Trabalho, Indústria e Comércio: Major ROBERTO CARNEIRO DE MENDONÇA.
Viação e Obras Públicas: Engenheiro MAURÍCIO JOPPERT DA SILVA.

INTERVENTORES FEDERAIS NOS ESTADOS

Alagoas: Senhor EDGARD GÓES MONTEIRO.
Amazonas: Desembargador EMILIANO ESTANISLAU AFONSO.
Bahia: Ministro JOÃO VICENTE BULCÃO VIANA.
Ceará: Dr. BENEDITO AUGUSTO CARVALHO DOS SANTOS.
Espírito Santo: Desembargador OTÁVIO DE CARVALHO LEMGRUBER.
Goiaz: Desembargador HELÁDIO AMORIM.
Maranhão: Desembargador ELEAZAR SOARES CAMPOS.
Mato Grosso: Desembargador OLEGÁRIO PEREIRA DE BARROS.
Minas Gerais: Desembargador NÍZIO [illegible]STA DE OLIVEIRA.
Pará: Desembargador MANUEL MARC[illegible]ETO.
Paraíba: Desembargador SEVERINO MO[illegible]NEGRO.
Paraná: Desembargador CLOTÁRIO DE [illegible]ACEDO PORTUGAL.
Pernambuco: Desembargador JOSÉ [illegible]S FILHO.
Piauí: Coronel ANTÔNIO LEÔNCIO P[illegible]EIRA FERRAZ.
Rio de Janeiro: Desembargador ABEL MAGALHÃES.
Rio Grande do Norte: Desembargador MIGUEL SEABRA FAGUNDES.
Rio Grande do Sul: Desembargador SAMUEL FIGUEIREDO DA SILVA.
São Paulo: Embaixador JOSÉ CARLOS DE MACEDO SOARES.
Santa Catarina: Dr. LUIZ GALLOTTI.
Sergipe: Desembargador HUNALD SANTA FLOR CARDOSO.

GOVERNADORES DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS

Território do Acre: Coronel LUIZ SILVESTRE GOMES COELHO.
Território de Amapá: Capitão JANARI GENTIL NUNES.
Território de Fernando Noronha: Major MÁRIO FERNANDES IMBIRIBA.
Território de Guaporé: Major ALUÍZIO PINHEIRO FERREIRA.
Território de Iguaçu: Major JOÃO GARCEZ DO NASCIMENTO.
Território de Ponta Porã: Major JOSÉ GUIOMAR DOS SANTOS.
Território de Rio Branco: Capitão ENE GARCEZ DOS REIS.

Revista de Direito Administrativo

Seção II da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

Uma publicação destinada aos que, no serviço público ou fora dêle, se dedicam ao estudo e à aplicação do direito administrativo

Está em circulação o fascículo II do volume II (outubro de 1945), da REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, editada pelo Serviço de Documentação do Departamento Administrativo do Serviço Público, sob a direção de seu Consultor Jurídico.

Contém, entre outros, os seguintes trabalhos:

"Contribuição à teoria do processo administrativo" — J. GUIMARÃES MENEGALE. "Revogação e anulamento do ato administrativo" — M. SEABRA FAGUNDES. "O cooperativismo no Brasil" — LUCIANO PEREIRA DA SILVA. "Do domínio público sôbre os terrenos reservados" — OSVALDO BANDEIRA DE MELO. "O direito administrativo e os tribunais" — ROSCOE POUND. "Votação das questões preliminares ou prejudiciais"; "Indulto e pena acessória" — CARLOS MEDEIROS SILVA. "Limites objetivos da coisa julgada" — ENRICO TULLIO LIEBMAN. "Impôsto sôbre a cessão de promessa de venda de imóvel" — CARLOS DA ROCHA GUIMARÃES. "Isenção federal de tributos estaduais e municipais e os poderes implícitos"; "Responsabilidade dos Municípios por obrigações cambiais assumidas pelos prefeitos"; "Funcionários públicos federais, estaduais e municipais — Proventos da aposentadoria cumpulsória pela idade" — A. GONÇALVES DE OLIVEIRA. "Estabilidade — Contagem de tempo de serviço" — J. A. DE CARVALHO E MELO. "Emprêsas incorporadas ao patrimônio nacional — Questões trabalhistas — Justiça competente" — CAIO TÁCITO. "Direito disciplinar — Princípio da legalidade" — C. A. LÚCIO BITTENCOURT. "Cláusula **rebus sic stantibus** — Contrato administrativo" — C. A. LÚCIO BITTENCOURT. "Da reintegração por sentença judiciária" — ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO. "O fisco, herdeiro universal" — JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA. "As tarifas nas concessões de serviços de utilidade pública" — FRANCICO BURKINSKI. "Imunidade tributária das autarquias" — Relatório da Comissão instituída para regulamentar a imunidade tributária das autarquias.

Publica, ainda, matéria variada, integrante das seções. "Jurisprudência dos Tribunais", "Sentenças", "Tribunal de Contas", "Jurisprudência Administrativa", "Pareceres", "Bibliografia", "Revista de Revistas", "Legislação", "Índice alfabético e remissivo".

A REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO circula em fascículos trimestrais, nos meses de janeiro, abril, julho e outubro de cada ano, constituindo-se de dois fascículos cada volume.

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda — 6.º andar — Salas 618 e 627

Assinatura anual	Cr$ 50,00
Para o exterior	Cr$ 100,00
Número avulso	Cr$ 15,00

REVISTA DO SERVIÇO PVBLICO



ANO VIII
Vol. IV — N. 3
Dez. 1945

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

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

Rio de Janeiro

Brasil

ENDEREÇO TELEGRAFICO: DASP

PRESIDENTE:

Moacyr Ribeiro Briggs

DIRETORES DE DIVISÃO:

Custódio Sobral Martins de Almeida
(Substituto eventual)
Organização e Coordenação

Ari de Castro Fernandes
(Substituto eventual)
Estudos de Pessoal

Henrique Domingos Ribeiro Barbosa
Orientação e Fiscalização do Pessoal

Carlindo Hugueney
(Substituto eventual)
Seleção

Benedicto Silva
Aperfeiçoamento

Mário de Bittencourt Sampaio
Material

Arízio de Viana
Orçamento

Jorge Oscar de Melo Flôres
Edifícios Públicos

DIRETORES DE SERVIÇO:

Felinto Epitácio Maia
Administração

Paulo Lopes Corrêa
Documentação

CONSULTOR JURÍDICO:

Carlos Medeiros Silva

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO
BIBLIOTECA
RIO

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO VIII — DEZEMBRO DE 1945 — Vol. IV - N. 3

SUMÁRIO

EDITORIAL

Págs.

A reforma administrativa francesa 3

COLABORAÇÃO

Evolução da teoria orçamentária nos EE. UU. — CATHERYN SECKLER-HUDSON 5
Orçamento governamental e orçamento nacional — RICHARD LEWINSOHN 27
Alguns problemas de administração internacional — HERBERT H. LEHMAN 32
Assistência e proteção à família dos servidores do Estado — E. PINTO PESSOA SOBRINHO 40
Considerações sôbre o problema imigratório — CARLOS DODSWORTH MACHADO 46
Administração de material — Estudos sôbre preços e mercados — J. P. COELI 51
Tributação nos territórios federais (I) — CRESO TEIXEIRA 55
O Museu Nacional de Belas Artes — ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO 63

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Do direito de poucos para o direito de muitos — OSCAR SARAIVA 96
Pareceres — Julgados 99

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Responsabilidade criminal dos servidores públicos 127
Notas para o funcionário 128

APERFEIÇOAMENTO:

Reuniões de estudos — "A Psicologia a serviço do trabalho profissional" 135

SELEÇÃO:

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Bibliotecário Auxiliar 142

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil 149
Assistência social aos servidores do Estado 151
A presidência do D. A. S. P. 170
Reformas administrativas na França 172
Despesas de pessoal da União no período 1935-1945 173

BIBLIOGRAFIA

Crítica — Indicações — Publicações recebidas 175

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO

ORGÃO 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

Expediente

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

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

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

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

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

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

A reforma administrativa francesa

O MUNDO contemporâneo não deve subestimar, muito menos ignorar, aquela observação viva e realística de MAX WEBER, transcrita por HERMAN FINER em seu monumental tratado — "Teoria e Prática de Govêrno Moderno".

De acôrdo com essa observação — que é também uma advertência — no Estado de nossos dias, "o govêrno não se efetiva através dos debates parlamentares nem através das proclamações reais, mas no exercício diário da administração, necessária e inevitàvelmente nas mãos dos servidores civis." A verificação dêsse estado de coisas e a revelação de sua inevitabilidade começaram, já agora, a influir na mentalidade dos políticos e homens de govêrno.

Eis porque todos os governos dos países civilizados estão dando mostras de que estão em vias de reconhecer, ou de que já reconhecem amplamente, a importância crescente do Serviço Civil. Dispõem-se a criá-lo, sem demora, os que ainda não o possuem; diligenciam por reforçá-lo e aprimorá-lo, os que já o possuem.

Segundo numerosos depoimentos de técnicos e de leigos, a França carece de um Serviço Civil eficiente, profissionalizado, consentâneo ao grau da civilização francesa. Diz ELLIOT PAUL, observador que nada escreveria em desfavor da França — pois que a ama apaixonadamente e escreveu um livro extraordinário para exaltá-la: "E' impossível exagerar a ineficiência dos serviços públicos na França, especialmente daquelas repartições onde o público haja de se apresentar com demasiada freqüência, para ser interpelado e injuriado. Os métodos burocráticos de trabalho na França do século XX não seriam tolerados nos Estados Unidos nos mais remotos tempos coloniais, e certamente nem mesmo antes pelos índios". Sim, é sabido que o ServiçoCivil não conseguiu alcançar, naquele país, o ritmo do progresso geral, nem a excelência das artes, das letras, da ciência e do pensamento franceses.

Mas a França, mal saída da guerra e ainda a braços com os mil e um problemas angustiantes que ora se acumulam sôbre ela, está sentindo a necessidade imperiosa de reformar o seu serviço público. Notícias recém-chegadas de Paris dão conta de várias deliberações tomadas pelo govêrno para empreender a melhoria e ensejar a elevação do nível de eticiência da administração pública.

Ao cabo de aprofundada e detida análise das condições, o atual govêrno identificou algumas das principais causas perturbadoras do funcionamento de sua aparelhagem administrativa. Dentre elas, cumpre salientar a grande diversidade das carreiras abertas aos candidatos ao serviço público, agravada pelo fato de que cada repartição recruta os próprios servidores e organiza os respectivos quadros e carreiras, — exatamente como se fazia no Govêrno Federal do Brasil até o advento da lei 284, de 30 de outubro de 1936. Em conseqüência de tal diversidade, as relações do funcionalismo com o govêrno são reguladas por estatutos variados. Cargos e carreiras iguais recebem tratamento diferente, que vai das exigências para ingresso até a remuneração.

Essas averiguações levaram o govêrno francês a tomar, em setembro de 1945, providências tendentes, por um lado, a unificar o recrutamento e, até certo ponto, a carreira

administrativa, e, por outro, a reorganizar os quadros atuais. Vê-se, assim, que o govêrno francês perfilhou agora a mesma solução dada, em 1936, pela Administração Federal brasileira a problemas idênticos.

A fim de formar pessoal para o exercício das funções especializadas, o govêrno francês resolveu criar vários Institutos de Estudos Políticos, anexos às Faculdades de Direito e de Letras, uma Escola Nacional de Administração e um Centro de Altos Estudos Administrativos.

A partir de outubro do corrente ano, segundo as notícias recebidas, estariam funcionando, junto às Universidades de Paris e Strasbourg, Institutos de Estudos Políticos incumbidos de receber estudantes de cursos superiores e prepará-los para a Escola Nacional de Administração, "proporcionando-lhes cultura política e administrativa geral". Quanto à Escola de Administração, deverá iniciar suas atividades ainda êste ano, tal a urgência de preparar, em número crescente, pessoal para os postos administrativos do Serviço Civil francês. O Centro de Altos Estudos Administrativos cuidará do aperfeiçoamento de servidores em atividade, acaso já amadurecidos pela experiência, e também de pessoas estranhas a funções públicas, que o Estado francês julgar conveniente chamar ao seu serviço. Acrescenta o jornal parisiense em que colhemos êstes informes que, ao ensejo da reorganização dos quadros atuais, serão criados cargos de Secretários de Administração e de Administradores Civis. Os Secretários servirão nos serviços de correios, documentação, etc. Para os Administradores Civis, formados pela Escola Nacional de Administração, serão reservados postos de chefia. A referida Escola, dividida em quatro seções, tal como a esta hora já deverá estar funcionando, ministra os seguintes grandes cursos: Administração Geral, Administração Econômica, Administração Social e Negócios Estrangeiros.

O simples exame dessas providências revela o paralelismo impressionante — certamente ditado pela identidade de problemas — entre as providências tomadas, em 1945, pelo govêrno francês, para assegurar a eficiencia de sua máquina administrativa, e a reforma do Serviço Civil brasileiro, iniciada com a lei 284, de 1936. Também aqui se fêz unificação do recrutamento. Também aqui se deu estatuto único aos servidores públicos. Tambem aqui se criaram Cursos de Administração para preparo e aperfeiçoamento de candidatos e servidores públicos.

Evolução da teoria orçamentária e da doutrina governamental nos Estados Unidos (1921-1946)

CATHERYN SECKLER-HUDSON

Presidente do Departamento de Administração Pública, da Escola de Ciências Sociais e Negócios Públicos, da "American University", Washington, D.C., EE. UU.

(*Tradução de* VICTOR ALVES DA SILVA FILHO, *Contador do Ministério da Fazenda*)

APRESENTAÇÃO

Por ARÍZIO DE VIANA
Diretor da Divisão do Orçamento

O nome de CATHERYN SECKLER-HUDSON *não é desconhecido no Brasil. Os funcionários brasileiros que estudaram administração pública nos Estados Unidos e freqüentaram a "American University" tiveram o privilégio de travar relações com essa eminente professôra. De regresso ao nosso convívio, vários dêles têm, freqüentemente, feito referências ao seu talento, à sua cultura e aos proveitosos ensinamentos que receberam dela na Universidade. Dos trabalhos de* CATHERYN SECKLER-HUDSON, *o mais recente, talvez, é uma série de sete volumes enfeixados sob o título:* "Budgeting: An instrument of planning and management". *O simples contato com os títulos dêsses volumes produz, desde logo, uma irresistível fascinação naqueles que se dedicam aos estudos orçamentários. Forçado por dever profissional a percorrer, freqüentemente, a bibliografia universal sôbre orçamento, posso, sem qualquer exagêro, afirmar que a obra de* CATHERYN SECKLER-HUDSON *é a mais rica, a mais moderna, a mais documentada e a mais útil contribuição para os estudos definitivos da teoria geral do orçamento.*

No artigo que se vai ler, escrito especialmente para a Revista do Serviço Público, numa simpática demonstração de cortezia e aprêço da Prof. SECKLER-HUDSON *ao Brasil, revela a autora o esplendor do seu penetrante espírito crítico e do seu admirável método de exposição, ao analisar as teorias de orçamento e as doutrinas de Govêrno, que repontam das mensagens dos Presidentes dos Estados Unidos ao Congresso daquele país. A autora e seu brilhante artigo dispensam, portanto, apresentação.*

Dêsse pretexto, porém, me utilizo para salientar a oportunidade excepcional da publicação do seu trabalho. Com efeito, melhor ocasião não poderia existir para que êle fôsse divulgado em nosso país. As transformações políticas do momento estão a exigir vulgarização dos verdadeiros princípios que devem orientar nossa administração. Atravessamos uma fase de transição, em que o Govêrno se constituiu apenas para proceder às eleições presidenciais e parlamentares. Coincide esta fase com a do término de um exercício financeiro e a do início de novo ano fiscal. Uma importante questão surge, por conseguinte, capaz de preocupar não só os nossos estadistas como o público em geral. Essa questão é a da elaboração do próximo orçamento.

Uma hipótese simplista — que, aparentemente, talvez, resguardasse os escrúpulos do atual Govêrno, no sentido de evitar a aprovação de um orçamento, que não teve tempo suficiente para examinar com maior profundeza, e afastar assim a transmissão de um orçamento que o sucessor iria, apenas, executar, sem haver planejado — seria a de prorrogar, para 1946, o orçamento de 1945. Contra essa hipótese haveria, porém, a objeção irrefutável de que o orçamento de 1945, a extinguir-se, também não foi examinado pelo atual govêrno e não afastaria, se prorrogado, o suposto aspecto de uma "imposição" ao novo Govêrno. No caso, aliás, de prorrogação, a "imposição" seria muito mais penosa, porque, ao fim do exercício, já se acha o atual orçamento desfigurado, seja pela supressão de repartições, que no ano vindouro continuariam, inùtilmente, a onerá-lo, seja pela exclusão de programas previstos e já cumpridos ou modificados, seja, ainda, pela aparição de novas necessidades, já reconhecidas, de aumento de despesas decorrentes das leis em vigor. O número e a variedade das retificações, que o novo Govêrno teria fatalmente de enfrentar, seria

muito maior se recebesse o velho orçamento prorrogado, em lugar de um orçamento novo, preparado à base de uma proposta em que foram ponderadas e atendidas as antigas e novas necessidades administrativas, de acôrdo com os programas apresentados e discutidos pelas diversas repartições, em face dos recursos disponíveis. Longe de parecer uma "imposição", a aprovação do novo orçamento seria, na realidade, uma preciosa colaboração do atual ao futuro Govêrno.

Não há, por conseguinte, impedimento legal, nem mesmo o menor constrangimento de ordem moral, capazes de constituir motivos relevantes para que o Govêrno atual deixe de expedir um decreto-lei aprobatório do novo Orçamento Geral da União para 1946, segundo a proposta já elaborada e em fase de conclusão.

A leitura do artigo de CATHERYN SECKLER-HUDSON *demonstrará, com uma admirável riqueza de fundamentos doutrinários e experimentais, promanados de altas e respeitáveis autoridades, como os Presidentes dos Estados Unidos, a justeza daquela expressão lapidar de* CALÓGERAS *de que "todo orçamento traduz uma política".*

Ora, todos os atos administrativos de um Govêrno se convertem em despesas. Nenhuma despesa, porém, pode ser feita sem prévia autorização legal e esta depende da estimativa de recursos para suportá-la. O orçamento é a lei fundamental que aprova a estimativa das receitas e a fixação das despesas públicas para um exercício. Sem orçamentos prèviamente aprovados, a administração pública se torna ilegítima. O orçamento condensa, sob forma de dotações, os planos, projetos e propósitos da administração para um ano. Tal como é elaborado, atualmente, pelo Govêrno Federal do Brasil, êle reflete os resultados de uma análise minuciosa das propostas parciais de despesa, organizadas por tôdas as unidades administrativas e, por outro lado, contém a estimativa da arrecadação dos diferentes recursos que, segundo a legislação vigente, o Tesouro efetuará para cobrir os gastos da Nação.

Pela Constituição de 1937, o Presidente da República pode expedir decretos-leis, na ausência do Parlamento. Por isso, a Proposta Orçamentária do Govêrno tem sido, a partir de 1938, convertida, automàticamente, em Lei. No próximo ano de 1946, terá início novo Govêrno constitucional e instalar-se-á o Parlamento Nacional. Antes, porém, de desempenhar suas funções de Poder Legislativo Ordinário, o Parlamento Nacional reunir-se-á em Assembléia Constituinte. Provàvelmente, durante, talvez, mais de metade do exercício vindouro, governará o novo Presidente da República com os poderes da Constituição de 1937. Terá, portanto, a faculdade de expedir, também, decretos-leis .No uso dessa faculdade, poderá o novo Presidente modificar o orçamento para o exercício de 1946, se assim lhe convier.

Quando o atual govêrno assumiu o poder, em 30 de outubro de 1945, a Proposta de Orçamento Geral para 1946 já estava pràticamente concluída, à base das discussões e análises, realizadas pelo D. A. S. P. (que corresponde ao "Bureau of the Budget" norte-americano), em tôrno das propostas parciais elaboradas pelos Ministérios e demais órgãos subordinados diretamente ao Presidente da República. Se aprovar a nova Proposta de Orçamento, depois de emendá-la convenientemente e convertê-la, automàticamente, em Lei, o Govêrno atual, embora de transição, oferecerá ao Govêrno Constitucional que o suceder uma programação metòdicamente organizada das atividades administrativas para 1946. Poderá o novo Govêrno retificá-la como achar conveniente; mas, estará habilitado a iniciar o desempenho de suas atividades sem nenhuma interrupção ou perturbação na marcha dos negócios administrativos. Assim que o Parlamento Nacional retomar suas funções de Poder Legislativo Ordinário, o Poder Executivo apresentar-lhe-á a Proposta Orçamentária para 1947. Com essa Proposta e as dos exercícios que se seguirem, o Presidente da República enviará ao Parlamento mensagens justificativas, em que defenderá as idéias do Govêrno a respeito dos grandes problemas nacionais, bem como os seus planos para resolvê-los.

Sôbre a impressionante e inquestionável importância política dessas mensagens, o artigo de CATHERYN SECKLER-HUDSON *oferece a mais exuberante, edudita e oportuna explicação.*

INTRODUÇÃO

O PROPÓSITO dêste artigo é mostrar a evolução da teoria orçamentária e da doutrina governamental, nos Estados Unidos, conforme se tem refletido nas mensagens orçamentárias anuais do Presidente ao Congresso, a partir da aprovação da Lei de Orçamento e Contabilidade, de 10 de junho de 1921. As mensagens orçamentárias são exposições do Chefe do Executivo transmitindo a sua proposta orçamentária ao Congresso dos Estados Unidos. Contêm uma explicação da estimativa presidencial das receitas e despesas públicas para o ano fiscal vindouro, que começa seis meses depois da data da mensagem orçamentária. As primeiras mensagens orçamentárias, em forma e conteúdo, eram um pouco mais do que pedidos formais para verbas, a fim de cobrir a despesa estimada, ou pedidos ao Congresso para legislar, autorizando o levantamento da renda necessária por meio de tributação ou empréstimo. Mensagens orçamentárias posteriores, principalmente as do Presidente Franklin Roosevelt, passaram, porém, a adquirir a natureza de expressivos relatórios à Nação, onde eram expostos políticas e pla-

nos governamentais condizentes com a sua economia e os seus problemas sociais. Recentemente, as mensagens orçamentárias se transformaram em mais do que uma expressão do estado econômico nacional. Refletem, também, um julgamento antecipado de futuros problemas nacionais e internacionais. Contêm, outrossim, a orientação dos respectivos presidentes com referência às funções governamentais, à política fiscal do país e às responsabilidades internacionais.

A evolução do significado das mensagens orçamentárias origina-se, em parte, da natureza mutável do documento orçamentário. Os primeiros orçamentos eram um pouco mais do que documentos estatísticos de estimativas de despesas propostas para o próximo ano fiscal. Apesar das determinações da Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921, eram feitas, apenas ,referências incidentais à parte da receita no orçamento proposto.

Em geral, os assuntos relativos à receita ficavam aos cuidados do Congresso e dentro do mesmo eram tratados separadamente, e sem muita relação com a proposta da despesa. Infelizmente, ainda hoje essa situação permanece parcialmente verdadeira. Há, contudo, uma nítida tendência em reconhecer a fraqueza de um sistema em que o orçamento nacional, em ambas as fases, da elaboração e da discussão, não constitui um plano correlacionado de receita e de despesa. Êste perigo é tanto mais visível, quando examinado em relação ao panorama econômico da Nação, desde a instituição do sistema orçamentário nacional. A primeira mensagem orçamentária (datada de 5 de dezembro de 1921) recomendou um programa total de despesa de 35 bilhões de dólares (incluindo a amortização da dívida pública) para o ano fiscal de 1923. A receita total foi estimada em 3,3 bilhões de dólares. Comparem-se estas estimativas com as da mensagem do Presidente Roosevelt (10 de janeiro de 1944) para o ano fiscal de 1945, na qual êle recomendou uma despesa total de 99,8 bilhões de dólares (excluindo a amortização da dívida e devolução de fundos de terceiros). O deficit orçamentário previsto, era de 128 milhões de dólares, em 1923, e de 59 bilhões para 1945. As despesas orçamentárias estimadas aumentaram, assim, trinta vêzes dentro de um período de 23 anos.

Nesse mesmo espaço de tempo, a renda nacional caiu de 53 bilhões em 1921 para 40 bilhões em 1932, para atingir ao histórico total de 161 bilhões em 1945. A dívida pública permaneceu em cêrca de 30 bilhões durante o decênio terminado em 1930, atingiu ao total de 53 bilhões em 1940, e daí saltou para 201 bilhões de dólares em 1944.

As mensagens orçamentárias foram escritas com base nos seguintes acontecimentos: a breve inflação do após-guerra do início do segundo decênio dêste século, a derrocada repentina, a crescente alta que culminou com a falsa prosperidade de 1928 e 1929, a bancarrota, a prolongada depressão nos primeiros anos do decênio de 1930, a lenta reconversão até 1937, a queda de 1938 e, depois, a alta repentina devida às transações decorrentes da guerra de 1939 até Pearl Harbour (7 de dezembro de 1941), e, finalmente, o aumento espetacular de todos os índices de atividade econômica decorrente da nossa mobilização para a guerra. Que revelam, pois, essas mensagens orçamentárias? Refletem uma teoria de govêrno em mutação? Tornam clara a função do govêrno numa democracia, indicam ou predizem uma política fiscal da nação? Revelam uma filosofia orçamentária? Projetam um plano econômico e social? Ou refletem um estado de confusão e controvérsias?

I. HARDING E COOLIDGE: O ORÇAMENTO NA INFÂNCIA

Ao analisar as mensagens orçamentárias, fica-se impressionado com a revelação de que, de 1921 até a administração Roosevelt, os princípios da boa teoria orçamentária e governamental eram:

1) economia governamental e eficiência;
2) limitação e contrôle das atividades governamentais; e
3) equilíbrio entre as despesas governamentais e as receitas ordinárias.

A primeira mensagem orçamentária do Presidente Harding (5 de dezembro de 1921) é uma ilustração dessa atitude. Disse o Presidente:

> "Com a continuada pressão no sentido de economia em todos os Ministérios... deve ser atingido o equilíbrio do total das receitas e despesas para os anos fiscais de 1922 e 1923".

Na sua mensagem seguinte, o Presidente Harding de novo se referiu ao prevalecente ideal clássico de economia nacional, de govêrno de não-interferência na vida econômica e de orçamento equilibrado. Encorajou aquêles que se opuseram à drenagem de fundos das emprêsas particulares

para as despesas públicas. Nesta mensagem (4 de dezembro de 1922), fêz as seguintes observações:

> "Haverá possibilidade de conseguir-se uma considerável redução nas despesas governamentais em um futuro próximo? Essa pergunta, sem dúvida, preocupa muita gente. O pêso da tributação causada pela guerra mundial recai sensìvelmente sôbre nós, e tem sido o mais sincero desejo do Govêrno reduzir êsse pêso ao mínimo compatível com o próprio funcionamento dos serviços federais. Temos visto, contudo, que, aproximadamente, dois têrços dos impostos arrecadados são utilizados no pagamento de certas despesas fixas, sôbre as quais só pode ser exercido pequeno ou nenhum contrôle administrativo. Os juros e o principal da dívida pública devem ser pagos..
>
> "Depois de deduzir êsses itens restará, como foi demonstrado, sòmente cêrca de um bilhão de dólares, do qual devem ser pagas as despesas ordinárias do Govêrno. É contra êsse grupo de despesas que o Govêrno dirigiu a sua política de economia. Até então, em nossa história financeira, nunca houve, por parte do Executivo e do Congresso, tão severo exame de cada item de despesa para manutenção do Govêrno. Não sòmente os Ministérios organizaram repartições para contrôle das estimativas e execução das despesas, como também o Executivo fêz pressão, no sentido de efetuar economias nas operações ordinárias de govêrno".

O pêso da tributação, a que se referiu o Presidente Harding, produziu, sem dúvida, uma brusca alteração na responsabilidade do povo americano. Referiu-se aos impostos relativamente altos da primeira guerra mundial, os quais parecem extremamente baixos. quando comparados com os atuais.

Històricamente, os Estados Unidos têm sido um dos países mais libertos de impostos ("tax free"). Esforços esporádicos para criar o impôsto de renda não tiveram sucesso, até que uma emenda constitucional, em 1913, autorizou um impôsto de 1 % sôbre a renda superior a três mil dólares. A taxa do impôsto de renda sôbre as pessoas jurídicas era também a mesma. Os dividendos eram isentos do impôsto individual.

Essa política continuou através da primeira grande guerra, embora a taxa do impôsto de renda individual e das pessôas jurídicas fôsse elevada a 12 % nesse período. Durante os primeiros anos após 1920, a taxa do impôsto sôbre as pessoas jurídicas foi elevada, enquanto que a do impôsto de renda individual foi reduzida. Em 1936, quando os dividendos foram considerados sujeitos ao impôsto de renda individual, a relação entre o impôsto das pessoas jurídicas e o impôsto individual foi quebrada.

Mesmo antes da segunda guerra mundial, a tendência da tributação federal foi sempre baseada sensìvelmente em impostos sôbre transações, porém, os impostos sôbre a renda líquida eram relativamente baixos, e, principalmente, a incidência tributária era restrita. Até 1939, o impôsto direto federal era arrecadado de apenas quatro milhões de contribuintes, embora o impôsto progressivo fôsse sensìvelmente alto. Com a nossa entrada na segunda guerra mundial, tôdas as taxas dos impostos foram abruptamente elevadas, e consideràvelmente ampliadas as bases de incidência do impôsto.

A par de sua preocupação por impostos pouco elevados, a Mensagem de 1922 do Presidente Harding é também interessante porque revela uma teoria conservadora do orçamento executivo e, simultâneamente, de um mais amplo e mais progressivo conceito público de govêrno. A reconciliação dessas duas teorias constitui hoje um problema agudo na esfera das despesas governamentais. O Presidente Harding, falando de "atividades estranhas" do Govêrno, as quais "provêm de leis sancionadas de acôrdo com a exigência popular", disse:

> "Há, contudo, um outro campo de operações governamentais — um campo que ràpidamente se amplia nas despesas do govêrno — o qual deve ser discutido com proveito para todos nós. Refiro-me às despesas que têm sido feitas com dotações para auxílio federal a pesquisas, melhoramentos e desenvolvimentos, as quais, embora não tenham relação direta com as operações dos negócios governamentais, cresceram e tornaram-se uma parte relevante de suas atividades. Não é fácil, entretanto, banir de nossas mentes o fato de que consideráveis somas das verbas concedidas ao Govêrno são despendidas com coisas que não pertencem às funções ou operações normais. Uma pergunta deve ser feita — até onde o govêrno deve participar nessas atividades estranhas? Sou franco em dizer que uma resposta à pergunta — se podemos ou não aspirar, no futuro, a uma redução material nas despesas do Govêrno — depende, em grande parte, de haver ou não uma redução ou expansão dessas atividades, as quais aumentaram sensìvelmente as ordens de pagamento contra o Tesouro dos Estados Unidos. Essas atividades estranhas surgiram de leis sancionadas de acôrdo com a exigência popular, e aproveito a oportunidade para referir-me a elas

com o propósito de mostrar que a tributação que necessàriamente acarreta o fornecimento de fundos para tais atividades, é um incidente necessário à satisfação daquela exigência".

O Presidente Coolidge continuou exemplificando a teoria da restrição das atividades governamentais, e o desejo de aliviar o povo do pêso da tributação.

Na sua primeira Mensagem ao Congresso (datada de 3 de dezembro de 1923), aderiu às teorias que afirmam que a nossa teoria orçamentária se originou da doutrina do "laissez faire", de não-interferência do govêrno na vida econômica da Nação. No trecho transcrito a seguir, o Presidente Coolidge expressou a crença de que o propósito do "programa fiscal" era a redução dos impostos:

> "O povo americano deu uma demonstração real e magnífica de paciência e patriotismo, durante os anos em que teve de suportar êsse encargo. Em menos de sete anos, para resumirmos o assunto, tivemos de gastar quarenta bilhões, dos quais 18 bilhões provieram da receita ordinária ou, aproximadamente, quase metade da soma. Certamente a Nação, que pacientemente tem persistido em suportar o enorme pêso das despesas governamentais, tem direito, o mais breve possível, ao maior alívio no pêso da tributação que possa ser concedido. Estou convencido de que chegou a hora de se conceder êsse alívio através de uma redução substancial da tributação, e está baseado neste propósito o programa fiscal que é cristalizado nas estimativas orçamentárias ora transmitidas ao Congresso...
>
> Estamos todos familiarizados com o fato de que a maior parte do pêso da tributação não provém da exação federal e sim dos custos governamentais dos Estados e Municipalidades... É, portanto, altamente conveniente que um exemplo de determinada e insistente economia deva ser instituído pelo Govêrno Federal com o objetivo de influenciar todo e qualquer órgão que possua competência para arrecadar impostos. Eu estou firmemente persuadido de que, se o Govêrno Nacional reduzir suas despesas e seus impostos durante a execução do programa ora apresentado, isto produzirá um efeito altamente salutar, pois induzirá maiores economias em todos os outros setores de tributação pública".

Nessa mesma Mensagem, Coolidge fêz um expressivo apêlo em prol da redução dos impostos, usando as seguintes palavras:

> "Não sei de outra coisa que possa dar ao povo desta nação maior certeza de que estamos firmemente dedicados a uma campanha de economia nas despesas públicas, do que uma redução dos nossos impostos. Êste orçamento exclui da esfera dos debates todo e qualquer plano que envolva despesas extravagantes, ou aumento das atividades governamentais que não sejam estritamente necessárias à execução eficiente das funções específicas do Govêrno..."

As Mensagens para os anos fiscais de 1926 e 1927 levantaram bem alto a flâmula da "Campanha da Economia", insistindo, uma vez mais, na afirmação de que uma sadia política governamental exige uma limitação das despesas públicas ao essencial e, conseqüentemente, estabelecendo o conceito de que as necessidades sociais poderiam ser mais bem atendidas pela iniciativa privada. O Presidente Coolidge disse (1.º de dezembro de 1924):

> "Estamos, agora, no quarto ano da nossa campanha em prol da redução do custo do Govêrno. Nosso objetivo é reduzir o pêso da tributação. Quanto a isto, temos sido bem sucedidos. Estamos reduzindo, ràpidamente, os nossos gastos a um mínimo compatível com a eficiência do serviço. Temos diante de nós um "superavit" previsto de 67 milhões de dólares para o corrente ano fiscal e de 373 milhões para o próximo ano fiscal. Devemos atacar novos projetos que acarretem despesas que impedirão a acumulação dêsses "superavits" previstos, ou devemos continuar em nossa campanha da economia? Eu sou pela economia. Se continuarmos na campanha da economia, o caminho para posterior redução de impostos será facilitado. Essa redução não pode ser efetuada imediatamente. Antes que a mesma possa ser efetuada, deveríamos saber definitivamente qual seria a arrecadação de acôrdo com os impostos atuais. No entanto, o conhecimento da receita prevista não nos trará nenhum proveito se iniciarmos um novo e considerável programa de despesa".

Um novo tópico apareceu na mensagem orçamentária para o ano fiscal de 1927 (datada de 7 de dezembro de 1925). O Presidente Coolidge avisou que os gastos de funcionamento do govêrno não podiam ser reduzidos ainda mais. Referindo-se à proposta de redução de impostos, que tinha sido preparada pelo "Ways and Means Committee" da Câmara dos Deputados, êle disse:

> "Os frutos de nossos trabalhos estão refletidos na vindoura proposta de redução de impostos. Ela representa o resultado, em benefício do povo, dos esforços de seus funcionários e deputados. A organização dessa proposta não foi conseqüência de pressão política partidária.

"Isto leva-nos às estimativas das dotações contidas neste orçamento. Estas estimativas refletem a contínua pressão para economia nas despesas federais. Acercâmo-nos do tempo em que as legítimas atividades governamentais não podem ser desenvolvidas com menores despesas do que aquelas ora solicitadas. Os custos de funcionamento das atividades legítimas do Govêrno foram reduzidos quase que ao mínimo. A expansão normal dos negócios do govêrno acompanhando os passos de uma nação que se desenvolve, acarretará novas despesas de ano para ano. O esfôrço pela economia, contudo, deve continuar..."

Em sua Mensagem de um ano mais tarde (datada de 6 de dezembro de 1926), o Presidente Coolidge alertava o Congresso contra a redução permanente das taxas dos impostos ou abolição de algum outro impôsto:

"Cada uma das três reduções nos impostos que foram votadas pelo Congresso, a partir do ano fiscal de 1921, foi baseada na confiança em nossas condições financeiras. Tal segurança não pode ser dada hoje como uma garantia para futura redução permanente dos impostos".

É possível que o auge da campanha pela economia, por um orçamento equilibrado e pela persistente exigência para que o govêrno não favoreça o desbaratamento do dinheiro público, tivesse sido atingido quando o Presidente Coolidge apresentou seu orçamento para o ano fiscal de 1929. Nesta Mensagem (5 de dezembro de 1927), êle louvou a "estabilidade financeira" do Govêrno, a qual atribuiu à "direção científica de nossos negócios". Propôs despesas de 3,3 bilhões de dólares e estimou um excesso de receita sôbre as despesas de mais de 252 milhões de dólares.

Na sua última mensagem orçamentária (3 de dezembro de 1928), disse o Presidente Coolidge:

"Estamos irrevogàvelmente empenhados em uma política de equilíbrio orçamentário e isto implica em afirmar que, se houver revisão nas nossas leis fiscais, esta será efetuada com o objetivo de redução".

Nestas palavras cheias de colorido, êle solicitou a mais absoluta vigilância sôbre as despesas públicas em uma época em que o país se encontrava em franca prosperidade:

"Nosso formidável Tesouro não é uma fonte sem fundo, que se abastece automàticamente de recursos fiscais, e o seu fluxo deve ser contìnuamente vigiado e cuidadosa e sàbiamente dirigido para os canais próprios".

A renda nacional para o ano de 1929 subiu ao total, jamais alcançado, de 83,3 bilhões de dólares. Diminuiu o desemprêgo e as cotações nos mercados de títulos atingiram a alturas impressionantes. Então, veio a quebra, com o colapso do mercado de títulos em 4 de setembro de 1929. Do auge da prosperidade o país mergulhou na fase de negócios que o levou à tremenda depressão de 1930.

II. HOOVER — O ORÇAMENTO NA ADOLESCÊNCIA

As duas primeiras Mensagens Orçamentárias do Presidente Hoover davam o grito inicial de batalha, para realização dos seguintes objetivos:

1) equilíbrio orçamentário:
2) redução nas despesas governamentais; e
3) continuação da política do "laissez faire".

Na sua primeira Mensagem (2 de dezembro de 1929), o Presidente Hoover disse:

"Estamos sàbiamente empenhados em uma política que assegura uma futura redução gradativa da dívida pública... As despesas estimadas para êste e o próximo ano estão em relação às receitas previstas. Com a recomendada redução dos impostos, a margem entre as duas será sensìvelmente diminuída, porém, não sabemos hoje precisamente em que extensão. Esta situação vem encarecer a necessidade de um cuidadoso exame na proposta de qualquer atividade extra que envolva um aumento substancial nas despesas, a fim de não pôr em perigo o equilíbrio orçamentário ou a continuação dos benefícios provenientes da redução dos impostos..."

Mas os tempos mudaram ràpidamente. A produção diminuiu e o desemprêgo aumentou consideràvelmente. Era óbvio que o Govêrno seria forçado, pela pressão pública, a adotar medidas que aliviassem a situação. Apesar da situação alarmante, os esforços da administração Hoover foram grandemente contraditórios, embora, ainda, limitando a ação do Govêrno. O impôsto de renda foi mais uma vez reduzido e a Tarifa foi revista para alcançar o mais alto grau em sua história. Foi inaugurado um programa de auto-suficiência de serviços públicos e o Sistema de Reserva Federal promoveu empréstimos por meio de uma política de redução das taxas de redesconto e a compra de títulos do govêrno.

Durante a sua gestão, o Presidente Hoover agiu, cautelosamente, tendo sempre em vista a possibi-

lidade de equilibrar o orçamento dentro de um ou dois anos. O Presidente Roosevelt, ao contrário, esqueceu as precauções e pensou, principalmente, em têrmos do objetivo imediato de trazer de volta a prosperidade do país, sem olhar o custo para as futuras gerações.

O Presidente Hoover advertiu, em dezembro de 1930, que o aumento do desemprêgo seria apresentado por certos grupos como justificativa de novas aventuras no campo das despesas governamentais. Mas ,declarou êle, "nenhum exame razoável da perspectiva pode assegurar que tais argumentos possam ser usados em relação às despesas do orçamento de 1932".

A marcha dos acontecimentos, no entanto, forçou o Presidente Hoover a fazer novas considerações, na sua Mensagem Orçamentária de 7 de dezembro de 1931. Disse êle:

> "Estamos enfrentando uma situação onde por certo tempo as rendas ordinárias do govêrno, segundo as leis atuais, estão aquém das somas exigidas para fazer face a despesas absolutamente necessárias".

Advertiu êle que nem "a confiança pública, nem a estabilidade do Govêrno Federal" poderiam ser mantidas "sem se lançar mão do aumento temporário de alguns impostos". Mais tarde, o Presidente declarou ser impossível impor um nível de tributação capaz de equilibrar o orçamento para o ano fiscal corrente. Disse o seguinte:

> "Devemos nos esforçar pelo aumento dos impostos e restringir ao máximo as despesas, a fim de equilibrar o orçamento para o próximo ano fiscal, exceto no que diz respeito às somas necessárias às amortizações, previstas em lei, da dívida pública. Deveríamos assegurar seu equilíbrio, incluindo essas amortizações para o anc fiscal seguinte".

O Presidente apresentou "um programa definido" para manter a "integridade financeira do Govêrno Federal".

Em relação a êste programa, voltemos à sua Mensagem, datada de 7 de dezembro de 1931:

> "O bem-estar do país exige que a integridade do Govêrno Federal seja mantida. Isto constitui fator primordial na reconstrução de uma sólida prosperidade nacional. Êste orçamento, que recomenda redução nas despesas e aumento das rendas, apresenta um programa definido quanto aos seus objetivos, envolvendo os três seguintes itens: primeiro: uma redução substancial no deficit previsto para o corrente ano fiscal; segundo: uma relação entre as receitas e despesas estimadas para o ano fiscal de 1933, que evitará um futuro aumento nos débitos públicos durante aquêle ano; e terceiro: um equilíbrio orçamentário para 1934.
>
> "Para continuar êste programa, é importante acentuar o fato de que estamos atravessando um período em que as finanças federais não permitem a aceitação de nenhuma obrigação que resulte em aumento de despesa, a ser satisfeito com a receita ordinária".

Na sua última Mensagem Orçamentária (datada de 5 de dezembro de 1932) e entregue depois da eleição de seu sucessor, o Presidente Hoover fez um apêlo final ao Congresso, no sentido de que o mesmo não votasse despesas adicionais que sobrecarregassem o Tesouro Público. Acreditava que uma política fiscal e uma política orçamentária sadias jamais seriam desastrosas em face do programa das despesas. Ao que parece, não apreendeu a significação das tendências econômicas da Nação ou do colapso de seu sistema econômico de 1929.

Nessa mesma Mensagem (5 de dezembro de 1932) o Presidente Hoover recomendou um corte na estimativa original de 4.403.178.032 para 4.218.808.344 dólares. Êste é o único exemplo, na história do Orçamento, em que um Chefe Executivo solicitou uma redução de suas próprias estimativas orçamentárias. A Mensagem continha a seguinte advertência:

> "Não obstante a grande redução das despesas estimadas para o corrente ano fiscal, inferiores àquelas do ano fiscal de 1932, e o previsto aumento das rendas, durante êste ano, em virtude das leis de impostos votadas na última sessão do Congresso, é previsto um grande "deficit" para o corrente ano fiscal com o conseqüente aumento da dívida pública.
>
> "Tal situação não pode continuar sem acarretar um desastre para as finanças federais. As recomendações aqui apresentadas ao Congresso, com o objetivo de futuras reduções drásticas nas despesas e aumento nas rendas, servirão para prevenir, mais tarde, um aumento na dívida pública, durante o ano fiscal de 1934, caso o Congresso se abstenha de gravar o Tesouro Federal com ônus adicionais.
>
> "Não será demasiado dizer que todos os esforços devem ser feitos no sentido de limitar as despesas e evitar compromissos adicionais, visando não sòmente o interêsse do contribuinte, já tão pesadamente sobrecarregado, mas, também, o interêsse de tôda a integridade das finanças do Govêrno Federal".

Mas ,havia passado a época da economia nas despesas governamentais, do govêrno de não-interferência na vida econômica da nação e do equilíbrio orçamentário. Em 1932, a renda nacional desceu à cifra inacreditável de 40 bilhões de dólares — menos da metade do máximo alcançado em 1929. Em julho de 1932, as ações tinham caído de 83 % em relação à sua cotação máxima de 1929. e o índice dos preços por atacado das utilidades desceu de 100,7, em setembro de 1929. para 63,2 em março de 1933, e o desemprêgo subira de um milhão em 1929 para 14 milhões em 1933. Durante os dois primeiros meses de 1933, deflagrou o pânico bancário, e, em 4 de março, os bancos da nação se encontravam fechados.

A indústria e o comércio paralisaram as suas atividades, e o povo, chocado pela confusão, clamava pela ajuda do govêrno naquela crise jamais vista no país. E o Presidente Roosevelt no seu discurso inaugural disse: "Sòmente o tolo otimista pode negar as sombrias realidades do momento". Assim, uma nova era se iniciava.

III. ROOSEVELT — O ORÇAMENTO NA MOCIDADE

1. Os primeiros anos

Nos primeiros momentos da Administração Roosevelt, iniciada em 1933, a Nação estabeleceu uma teoria tradicionalmente negativa de govêrno e de orçamento público. O Orçamento era olhado, essencialmente, como um instrumento de economia e um meio de controlar a expansão das funções governamentais. O Orçamento, certamente, não era, então, considerado um instrumento para planejar a política fiscal da Nação ou tôda a sua economia.

Como revelaram as Mensagens Orçamentárias presidenciais nos períodos anteriores a 1933, o conceito de orçamento e do papel do govêrno abrangia os seguintes pontos:

1) Os sãos princípios das finanças governamentais clamavam por uma severa restrição nas despesas públicas, no tocante às operações tradicionais do Govêrno.
2) A economia privada deveria sofrer o mínimo de perturbações. As necessidades sociais seriam atendidas mais satisfatòriamente, se as emprêsas particulares fôssem garantidas contra a influência prejudicial do Govêrno. Não haveria indicação em nenhuma das Mensagens sôbre se as flutuações nos ciclos de negócios poderiam ou deveriam ser compensadas pelo orçamento, ou se era uma função pública normal controlar ou reduzir ao mínimo determinados problemas, tais como desemprêgo, inflação, etc.
3) Os impostos deveriam ser mantidos nos limites mínimos compatíveis com o equilíbrio orçamentário. Na realidade, "impostos baixos" e "equilíbrio orçamentário" constituiam assuntos sôbre os quais, estávamos "irremediàvelmente comprometidos".

Franklin Delano Roosevelt, na sua primeira Mensagem Orçamentária, datada de 3 de janeiro de 1934, continuava a refletir a teoria tradicional. O Presidente repetia a promessa de equilibrar o orçamento, mas declarava também que as necessidades dos problemas que se apresentavam, oriundos de depressão, "acarretaram ao govêrno despesas superiores à renda governamental". Como meio de contornar a sua apreensão, declarou que "devemos traçar um plano, a fim de se conseguir, definitivamente, um orçamento equilibrado para o terceiro ano de recuperação e, daí por diante, continuar com a política de reduzir o débito nacional."

Na mesma Mensagem, o Presidente justificou o excesso das despesas sôbre a receita (cêrca de sete bilhões de dólares) com as seguintes palavras:

> "Os resultados das despesas já estão traduzidos de forma concreta, em melhores preços para produtos agrícolas, na atividade comercial renovada, no aumento de empregos, na reiniciada e restaurada confiança nos bancos, e no auxílio bem orientado".

O Presidente acentuou o caráter de emergência de novas despesas, ao mesmo tempo que continuou a solicitar um equilíbrio orçamentário. Realmente, nesta Mensagem, declarou que, em exceção da amortização da dívida, as estimativas orçamentárias apresentadas para o ano fiscal de 1935 "mostrariam um pequeno superavit", mas "que êste superavit" não incluiria nenhuma despesa adicional para fins extraordinários de recuperação". Òbviamente, o "orçamento equilibrado" não era completo e a existência do chamado "orçamento extraordinário" foi pùblicamente criticada.

Na Mensagem de 3 de janeiro de 1935, vemos uma interessante tentativa por parte do Presidente Roosevelt no sentido de reconciliar a noção popular de orçamento equilibrado, dívida reduzida e crédito público, com a sua crescente convicção de que o Govêrno deve tornar mais positivas suas funções de auxílio na adversidade econômica e social. Depois de uma minuciosa revista das melhorias verificadas na situação econômica, declarou:

> "Na Mensagem Orçamentária do ano passado, eu disse, falando do ano fiscal de 1936, que devíamos planejar ,para conseguir um orçamento definidamente equilibrado para o terceiro ano de recuperação e, daí, procurar uma redução contínua do débito nacional.
>
> "Apesar do muito que se conseguiu para o objetivo de recuperação, desde que aquela declaração foi feita, o desemprêgo ainda é grande. As unidades estaduais e locais fornecem agora uma cota de auxílio proporcionalmente inferior à concedida há um ano atrás e o govêrno é, portanto, obrigado a prestar ajuda nesta obra de grande utilidade.
>
> "Por esta razão, é evidente o motivo por que ainda não alcançamos uma situação capaz de proporcionar um completo equilíbrio do orçamento. Estou, entretanto, submetendo ao Congresso um Orçamento para o ano fiscal de 1936, que seria equilibrado se fôssem excluídas as despesas com o desemprêgo."

O Presidente declarou que, "com a única exceção dêste item" (despesas de auxílio), o país podia ter certeza de que "tôdas as despesas correntes, de qualquer natureza, serão completamente cobertas pelas nossas estimativas de receitas ordinárias".

Nessa ocasião, o Govêrno tinha, com referência ao setor de auxílios, assumido compromissos consideráveis. O Presidente Roosevelt estava convencido de que o Govêrno não podia mais se satisfazer com uma política financeira negativa ou mesmo passiva, enquanto esperava que o país voltasse à normalidade. Êle dirigira com segurança, através do Congresso, medidas de auxílio e recuperação, auxílios aos desamparados e desempregados, estendera a ajuda financeira e o crédito às instituições econômicas, encorajara as construções de casas e estimulara o poder de compra e o emprêgo, através da Administração de Recuperação Nacional (*National Recovery Administration*). Grandes dotações foram conseguidas para programas de obras públicas e pagamentos de benefícios à agricultura. Portanto, enquanto se procurava acentuar pùblicamente o caráter de emergência das novas despesas e assegurar a promessa de um equilíbrio orçamentário, o Presidente aceitou uma nova concepção do papel do orçamento, como sendo um instrumento capaz de planejamento e direção. Aceitou a transição da função governamental da concepção do "laissez-faire" para aquela capaz de estabilizar a economia privada e auxiliar uma rápida recuperação econômica através de fortes e positivos programas financeiros. A tradição de uma nação cedia terreno, em face das necessidades econômicas de seu povo.

Nessa época, o Presidente Roosevelt apresentou a sua Mensagem Orçamentária de 3 de janeiro de 1936 e justificou o gasto de grandes somas de dinheiro, obtidas mediante empréstimo, como sendo inversões de capital capazes de promover a recuperação econômica do país. Êle podia ufanar-se da impressionante organização do conjunto das repartições públicas recentemente criadas. As medidas de auxílio social, como estavam sendo administradas por seu Govêrno, constituíam um corajoso e revolucionário afastamento da política do passado. O "direito ao trabalho" tornou-se uma diretriz governamental. O Govêrno conseguiu trabalho através do "Civilian Conservation Corps", da "Public Works Administration" e da "Works Progress Administration". Segundo estimativa, no princípio de 1930 cêrca de 4.000.000 de pessoas dependiam, para sua subsistência, de empregos criados pelo Govêrno. Nesse mesmo período, fazendeiros que estavam sobrecarregados de dívidas em virtude da desastrosa queda nos preços dos produtos agrícolas, ao passo que o valor do equipamento agrário permanecia relativamente alto, foram auxiliados pela "Agricultural Adjustment Administration", e pela "Federal Farm Mortgage Corporation". Em 1935, o "Social Security Act" foi assinado. Através desta Lei, o Govêrno estabeleceu um sistema de pensão à velhice e os Estados foram estimulados e auxiliados no sentido de prover seguro contra o desemprêgo. O progresso do movimento trabalhista foi estimulado e, por meio da promulgação da Lei Wagner, em 1935, os direitos de organização e de contratos coletivos de trabalho foram reafirmados, o que produziu, conseqüentemente, enorme aumento no total de membros dos sindicatos. Em 1934, o "Securities and Exchange Act" foi assinado, o que veio regularizar as operações no mercado de Câm-

bio, evitando, dêsse modo, a especulação. O contrôle monetário se estendeu aos bancos e ficou centralizado no "Board of Governors of the Federal Reserve System".

Coletivamente, essas medidas representavam um desenvolvimento da consciência social e responsabilidade por parte do Govêrno. Uma após outras, elas alcançaram um grau de contrôle governamental, em relação à vida econômica da nação, jamais conhecido em tempo de paz. Na sua Mensagem Orçamentária o Presidente apresentou um quadro otimista dos resultados do seu programa fiscal dos dois anos anteriores, frisando a já melhorada situação econômica e a solidez do crédito do Govêrno.

O ano de 1936 foi o da eleição presidencial. Impostos reduzidos e um orçamento equilibrado eram, ainda, conceitos caros ao eleitorado. O Presidente declarou que não estava incluindo estimativas exatas para auxílio social, mas que sem êsse item — "o orçamento estaria equilibrado". Continuou:

> "O estado da recuperação nacional é tal que as receitas das atuais fontes de impostos, na base das taxas em vigor, parecem ser adequadas para financiar as operações ordinárias do Govêrno em 1937, incluindo o serviço da dívida pública; nenhum impôsto novo ou adicional será proposto".

Na sua primeira Mensagem Orçamentária do seu segundo mandato presidencial (5 de janeiro de 1937), o Presidente Roosevelt resumiu a sua política financeira dos quatro anos precedentes com as seguintes palavras:

> "Os programas inaugurados durante os últimos quatro anos, para combater a depressão e iniciar muitas reformas necessárias, obrigou-nos a despender grandes somas de dinheiro, mas os benefícios provenientes dessas despesas são inestimáveis. Cedo estaremos colhendo os benefícios dêstes programas e teremos, ao mesmo tempo, um orçamento equilibrado que também incluirá recursos para a redução da dívida pública".
>
> "Os planos fiscais do Govêrno Federal para êsses quatro anos foram elaborados com dois objetivos: primeiro, restaurar a vida econômica do país, melhorando as condições de emprêgo e o poder aquisitivo do povo, estimulando o uso mais equilibrado da nossa capacidade produtiva e aumentando a renda nacional e distribuindo-a sôbre uma base maior de propriedade; segundo, conseguir novos progressos de valor duradouro para o povo americano. Ambos os objetivos poderiam ser atingidos sob uma firme política financeira".

Referindo-se aos aspectos específicos do programa fiscal e a repercussão dêsse programa sôbre a economia nacional, o Presidente Roosevelt declarou:

> "Seguindo esta política, o povo americano está obtendo constantes benefícios. A proteção econômica à velhice e à incapacidade física está sendo assegurada através das operações do "Social Security Act". Foram aperfeiçoados os meios para o fazendeiro conseguir um bem-estar mais constante, pela promulgação de leis especialmente elaboradas para êsse fim. O proprietário foi beneficiado através do financiamento de hipotecas a taxas razoáveis de juros. Aos capitalistas que investem em títulos de crédito têm sido dadas maiores medidas de proteção pelo "Securities and Exchange Act". O mercado de ações foi restaurado e a indústria está em condições de atender suas amortizações a longo prazo sôbre uma base favorável. O direito ao trabalho está sendo substancialmente desenvolvido por meio das operações do "National Labor Relations Act".

Deve-se notar que nessa Mensagem o Presidente antecipou que, para 1939, seria possível ter "um completo equilíbrio orçamentário, com provisão suficiente para atender aos requisitos legais para redução da dívida". Mas seu "programa fiscal" não recomendava tributação adicional.

Na Mensagem Orçamentária datada de 3 de janeiro de 1938, o Presidente esboçou, com alguma minúcia, o processo formal da apresentação e elaboração do orçamento. Definiu êle, então, o orçamento nestas palavras:

> "As propostas orçamentárias são os planos fiscais da administração; e na forma adotada pelo Congresso durante o inverno e a primavera, torna-se pràticamente um programa fixado de despesas, o qual não pode ser modificado durante muitos meses, embora as condições econômicas alterem radicalmente a receita estimada".

Segundo êste conceito, o Presidente classificou as despesas públicas dentro de quatro categorias:

1) Despesas fixas, que não podem ser reduzidas pela ação do Executivo, incluindo serciço da dívida pública, pensões, aposentadorias etc.
2) Gastos diários normais com o funcionamento do Govêrno.
3) Pagamentos "para prestar auxílio à segurança econômica de um grande grupo de cidadãos em tôdas as partes do país, que,

por muitas razões, exigem, categòricamente, alguma forma de assistência por parte do Govêrno.

4) Inversões em obras públicas.

Observe-se como nesta classificação se evidencia o rompimento com a política do "laissez-faire". Mas, é notório o fato de que nessa mesma Mensagem se estimava em 38,5 bilhões de dólares o total da dívida pública em 31 de junho de 1939. O Govêrno financiou a quase totalidade do "deficit" do exercício por empréstimos tomados de bancos, companhias de seguros e firmas industriais, através da venda de seus bônus e títulos a curto prazo. Parte do "deficit", entretanto, foi financiado por meio do aumento das receitas provenientes dos impostos. Para o ano fiscal de 1937-38 a receita proveniente dos impostos montou a 5,7 bilhões de dólares, o máximo na história do país. Para 1938-39 as receitas oriundas dos impostos foram de 5,2 bilhões de dólares. Mas, ainda, não se havia proposto um programa tributário completo, capaz de atender aos problemas oriundos da sempre crescente dívida pública.

2. Aparecimento de um novo conceito de orçamento

A Mensagem Orçamentária de 3 de janeiro de 1939 foi um documento progressista. Convencionou-se a idéia de que a Administração tinha aceito o ponto de vista de que o equilíbrio orçamentário está sujeito ao volume da renda nacional. O Presidente apresentou diversos níveis de renda nacional e os totais de receita que seriam obtidos de cada um por meio do sistema tributário. O seguinte excerto, e todo o texto da Mensagem, indica que o Govêrno deveria interessar-se mais com a elevação de renda nacional a um total apropriado, do que com o equilíbrio orçamentário, porque, presumìvelmente, êste surgiria automàticamente do alto nível daquela. Vejamos o trecho da Mensagem :

> "Não podemos, por um simples ato legislativo, aumentar o nível da renda nacional, mas nossa experiência nos últimos anos tem amplamente demonstrado que, por meio de inteligente política fiscal e outros atos de govêrno, podemos fazer muito para estimulá-la".

O Presidente relatou que, durante os últimos nove exercícios fiscais, "um período que viu a renda nacional cair de um montante de 81 bilhões de dólares no ano civil de 1929 para cêrca de 40 bilhões de dólares em 1932 e subir de novo para cêrca de 70 bilhões de dólares em 1937", a receita federal, apesar do aumento dos impostos, jamais cobriu inteiramente as despesas. Portanto, êle aconselhou :

> "Precisamos levar a efeito um estudo contínuo: 1) das rendas necessárias ao prosseguimento das funções normais do Govêrno Federal, e 2) do papel que a política federal teria na estabilização da economia nacional.
>
> "O estudo inclui considerações sôbre : *a*) a praticabilidade da reclassificação das despesas em uma base funcional e métodos mais apropriados de financiar as diferentes classificações ; *b*) o problema da segurança social que inclui auxílio e respectivos custos ; c) a correlação entre a renda nacional e as receitas e despesas governamentais".

Estas são palavras de grande significação. Elas indicam um arrojado abandono da era "Hoover-Coolidge". Aqui está um apêlo para correlacionar as receitas com as despesas — elaborar um completo plano financeiro. Eis o reconhecimento positivo de que o *Govêrno tem um papel na estabilização da economia nacional* e da responsabilidade do Estado administrativo em estabelecer um mínimo social. Foi nesta Mensagem que o Presidente distinguiu, profundamente, as despesas "ordinárias" das "extraordinárias". Além do mais, êle apresentou uma nova forma de orçamento, porém, não muito pormenorizada, mas o suficiente para, pùblicamente, afirmar sua preferência por orçamentos paralelos destinados a atender a projetos públicos auto-suficientes. Consultemos a Mensagem

> "As despesas constantes de um orçamento podem ser divididas em duas grandes classes chamadas — *ordinária*, que inclui as despesas com as operações normais e a continuidade das funções governamentais, e *extraordinária*, que inclui aquelas despesas para fazer face a gastos governamentais que não sejam, ou de seu funcionamento, ou de caráter eventual".

A segunda classe de despesas, a extraordinária — afirmou o Presidente — "diz respeito mais particularmente às relações entre a política fiscal e o bem-estar econômico do país". Tais despesas referir-se-iam aos empréstimos governamentais, inversão de capitais e auxílio aos necessitados. Segundo o Presidente :

> "As despesas extraordinárias são de uma natureza tão flexível que permitem, ao contraí-las

ou expandí-las, uma compensação parcial para o aumento ou diminuição da renda nacional".

Nesta significativa Mensagem, o Presidente solicitou aprovação para incluir uma espécie de orçamento de inversões no documento orçamentário. Disse:

> "O público tem mostrado um crescente interêsse na adoção, por parte do Govêrno, de uma forma de orçamento que se assemelharia mais à prática seguida nos meios comerciais. Tem sido alvo de crítica a prática do Govêrno, de incluir em suas despesas orçamentárias as somas desembolsadas para empréstimos, ou para os projetos auto-suficientes ou para outras inversões extraordinárias de capital que aumentam a riqueza nacional".

O Presidente continuou a declarar que reconhecia o mérito de tais sugestões e por isso tinha sugerido ao Congresso, na sua Mensagem anterior, uma modificação no método de financiar os pedidos do "Commodity Credit Corporation" (*) E declarou:

> "Embora eu não seja defensor da idéia de que o Govêrno deva empregar tôdas as suas despesas em melhoramentos físicos, parece-me que as dotações para o custeio dos projetos públicos auto-suficientes deveriam ocupar uma categoria à parte nos documentos orçamentários. Nossos documentos financeiros, naturalmente, devem refletir, claramente, em classificações apropriadas, a soma que o Govêrno investe em melhoramentos físicos não auto-suficientes. Devemos levar em conta a necessidade de fazer estas e outras modificações, que permitam a apresentação ao Congresso e ao público de documentos mais precisos e inteligíveis das operações financeiras do Govêrno".

A Mensagem Orçamentária de 3 de janeiro de 1940 continha uma nova definição do Orçamento. O Presidente Roosevelt declarou ser o Orçamento "um documento que exprime, em têrmos de dinheiro, o que o Govêrno faz para o povo e o com que o povo contribui para o Govêrno". Mais especificamente, reconhecendo a atitude do povo, com referência ao papel sempre em mutação do Govêrno em uma democracia, disse o Presidente:

> "Nestas cifras, estão espelhadas, durante o curso de alguns anos, as mudanças de atitude por parte do povo, em relação às crescentes necessidades, cuja satisfação êle espera de seu Govêrno. O nível relativamente baixo e constante das despesas durante a década iniciada em 1920, refletiu precisamente o papel relativamente insignificante desempenhado pelo Govêrno, durante aquêles anos. O sensível aumento na década passada é um reflexo do grau em que o país — em conseqüência de mutações econômicas, e de mudanças nas condições e atitudes internacionais — tem apelado para o Govêrno, no sentido de solucionar as necessidades sociais, reconhecidas pela coletividade. Em nenhum outro lugar, nossos processos democráticos foram tão fielmente retratados.

Tendo assim assinalado um papel positivo do Estado, o Presidente Roosevelt condenou a política fiscal do Govêrno anterior a 1933, como "excessivamente simples na teoria e extraordinàriamente desastrosa na prática". Disse êle:

> "Consistia em tentar conservar as despesas tão baixas quanto possível, em virtude da redução da renda nacional. A persistência nessa tentativa quase levou o povo e o nosso Govêrno à bancarrota".

Desde 1933, o Presidente adaptou nossa política fiscal às necessidades do povo, de um modo mais realista. Ousadamente, reconheceu o programa financeiro do Govêrno como um instrumento para controlar a economia nacional. Que contraste, com as Mensagens cautelosas do decênio de 1920, encontramos nestas palavras:

> "O uso deliberado dos fundos e créditos do Govêrno, com o propósito de incentivar o empreendimento particular — colocar o poder aquisitivo nas mãos daqueles que urgentemente dêle necessitavam e criar uma procura dos produtos manufaturados e agrícolas — teve um efeito profundo no Govêrno e nas rendas particulares. A renda nacional em quatro anos subiu de 69%, ou seja de 42 bilhões de dólares em 1933 para 72 bilhões de dólares em 1937, o maior aumento absoluto em qualquer quatriênio de nossa história, mesmo levando em conta o aumento durante a Grande Guerra. As receitas de impostos subiram de 2 bilhões de dólares, no ano fiscal de 1933, para cêrca de 5 bilhões de dólares no ano fiscal de 1937, principalmente porque o povo tinha mais renda com que podia pagar impostos. O povo pagou mais de 3 bilhões de dólares em impostos, mas tinha dez vêzes mais do que isto, ou seja 30 bilhões de dólares, para gastar com outras coisas. Esta declaração merece um cabeçalho nos jornais".

Proclamando ainda mais a efetividade de uma política fiscal relacionada com as necessidades econômicas, o Presidente Roosevelt explicou como o

(*) Uma agência do Govêrno, organizada com o propósito de estabilizar os preços e a produção agrícola.

Govêrno poderia manipular êsse importante instrumento no processo orçamentário, a fim de reduzir ao mínimo os extremos das flutuações do ciclo de negócios. Disse :

> "O sábio exercício de tal política fiscal impõe uma grave responsabilidade sôbre o Govêrno. O Govêrno deve ter prudência para usar o seu crédito, a fim de sustentar as atividades econômicas nos períodos de depressão, e a coragem de retê-lo e resgatar a dívida nos períodos de prosperidade econômica. Não esqueçamos de que a retenção dos créditos governamentais em períodos de necessidade, com o propósito de usufruir vantagens de natureza política, não é menos reprovável do que o seu esbanjamento em qualquer época".

Em contraste com as Mensagens Orçamentárias do decênio de 1920, o Presidente Roosevelt dedicou considerável atenção à parte relativa à receita orçamentária, — "O outro lado do Orçamento", como êle a chamava. Esta foi a primeira vez, na história do Orçamento, em que um plano fiscal foi apresentado ao Congresso e completamente aprovado, não só quanto à despesa, mas também quanto à receita. Ao recomendar que se promulgasse uma legislação específica para financiar as despesas de emergência com a defesa nacional, expressou o Presidente a esperança de que:

> "O Congresso seguirá o princípio aceito em boa tributação, de taxar de acôrdo com a capacidade de pagamento, e evitará impostos que diminuam o poder aquisitivo do consumidor".

Esta frase é significativa no sentido em que desencorajou o lançamento do impôsto geral sôbre vendas (*sales taxes*) ou o aumento nos impostos indiretos. Êsse foi o tipo de impôsto sèriamente proposto, quando a inflação ameaçou o país.

Mr. Roosevelt deve ter tido uma invulgar coragem política para, no ano de eleição presidencial, quando um terceiro mandato era previsto, anunciar sua política fiscal nestas palavras:

> "Eu proponho que no campo da política fiscal adotemos o seguinte curso: Devemos contar com um aumento natural nas receitas dos impostos e uma diminuição nas despesas de emergência; devemos compensar o aumento inevitável nas despesas para a defesa nacional, incluindo impostos especiais na receita, e ter esperança de conseguir em linhas gerais uma gradativa redução e não um rápido desaparecimento do "deficit".

E, acentuando a correlação entre o equilíbrio orçamentário, em longo prazo, e a obtenção de uma renda nacional suficientemente elevada, juntamente com o programa de ação positiva para satisfazer às necessidades sociais fundamentais, o Presidente acrescentou:

> "Na proposta orçamentária tentei interpretar os desejos de nosso povo. O povo quer fortificar a defesa nacional e está preparado para pagar mais impostos para êste fim. Deseja conseguir, se possível, uma diminuição total nas despesas. Gostaria de ver uma redução no deficit, mas não de tal magnitude que pusesse em perigo o programa de recuperação".

Concluindo esta Mensagem revolucionária, o Presidente introduziu um novo conceito do Executivo a respeito da dívida pública, que, por essa época, andava por cêrca de 42 bilhões.

Declarou que o montante absoluto da dívida pública não era tão significativo quanto o montante relativo e explicou as razões do seu aumento. Incluiu itens que poderiam ser considerados para compensar o débito, tais como a soma de ouro suficiente para o resgate da dívida, o capital das emprêsas pertencentes ao govêrno e outros "valores ativos construídos ou adquiridos pelo govêrno, que constituem uma real compensação para a dívida, embora jamais incluídos como tais". Disse também: "O crédito do Govêrno jamais foi tão alto", e explicou que o aumento do débito, era, de certo modo, devido ao auxílio federal a Estados e Municípios. O pêso da depressão sôbre as finanças dos governos estaduais e municipais tornou imperativo o auxílio por parte do Govêrno Federal, para restabelecer o crédito e diminuir a dívida acumulada. Ao todo, o Govêrno Federal despendeu 17 bilhões de dólares, entre junho de 1933 e junho de 1940, para auxílio local, auxílio ao trabalho e obras públicas locais.

Assim o Presidente tentou conceituar dívida pública, relacionando-a às despesas e receitas governamentais. Disse êle:

> "O débito, quer seja individual, de emprêsa ou governamental, não pode ser julgado isoladamente; deve ser considerado à luz dos ganhos, bens ativos e obrigações a pagar. Quando o aumento na dívida nacional é examinado em relação àquilo que foi realizado em conseqüência do aumento físico de valores ativos e do poder aquisitivo nacional e pelo fortalecimento do crédito e a moral da nação, não há motivo, com

> fundo econômico, para ansiedade, no que se relaciona com a dívida nacional ou o futuro do país. Se os nossos cidadãos se compenetrarem de que a capacidade possuída pela Nação, para produzir uma renda nacional, é cada vez maior, e agirem conseqüentemente, com tôda a fé e energia possíveis, êles estarão em condições de tornar viáveis orçamentos equilibrados, sem que haja necessidade de reduzir programas sociais fundamentais".

Na época em que esta Mensagem Orçamentária foi transmitida, a guerra na Europa foi declarada. Os Estados Unidos tinham começado a preparar a defesa nacional. Entretanto, a própria Mensagem Orçamentária não indicava o novo papel das despesas governamentais em face da situação. De um modo claro, nesta última Mensagem Orçamentária do tempo de paz, a administração Roosevelt tinha aceitado o deficit como um instrumento para efetivar a recuperação e a estabilização econômica. Da mesma forma, o Orçamento tinha sido aceito como um instrumento pelo qual a política fiscal do Govêrno podia ser correlacionada com a prevalecente economia privada, a fim de assegurar uma economia nacional totalmente coordenada.

O papel do Govêrno na democracia foi aceito como sendo o de definir as necessidades e objetivos sociais e traduzir tais objetivos em programas de ação. O Govêrno "negativo" abriu caminho para o Govêrno "positivo". O Estado administrativo foi aceito, de um modo geral, pelo público americano.

3. Os Orçamentos de Guerra

Quando o Presidente submeteu seu Orçamento ao Congresso, em 3 de janeiro de 1941, nós fazíamos parte de um "mundo em guerra". O Sr. Roosevelt havia se tornado o primeiro a ocupar a Presidência da Nação por três períodos. Seu prestígio político era alto. Em têrmos incisivos, sua curta Mensagem Orçamentária expôs os objetivos duais da Nação e o implmento necessário para alcançá-los. O Presidente disse:

> "Sendo portador do mandato do povo, o Govêrno viu-se a braços com um programa de defesa total de nossa democracia. Isto significa navios de guerra, navios mercantes, tanques, aviões e armas, que nos protejam da agressão; e empregos, saúde e segurança, para fortalecer os baluartes da democracia. Nosso problema, no ano vindouro, é combinar êstes dois objetivos, assim como proteger nossa democracia contra pressão externa e a fraqueza interna".

Definindo o significado de "defesa total", o Presidente continuou:

> "Defesa total tem um significado mais amplo do que armamentos. Significa uma capacidade industrial destinada a produzir todo o material para defesa, com a maior rapidez possível... Significa um sistema social e econômico funcionando sem atritos e entrosado para produzir, o mais breve possível, os melhores resultados. O orçamento de defesa, portanto, deve ir além das necessidades do Exército e da Marinha.
>
> "...Foi desafiada a capacidade das democracias em empregar seus recursos abundantes em mão de obra, técnica e fabricação. Nós enfrentamos êste desafio apoiados pela máxima utilização fabril, de mão de obra, e pela manutenção de serviços governamentais, segurança e auxílio social aos necessitados. Sòmente pela manutenção destas atividades pode nos ser assegurado o uso efetivo de recursos, os quais esperamos sejam concedidos pelo nosso sistema democrático e assim justificar as despesas necessárias para sua defesa".

Esta primeira Mensagem de Guerra solicitou autorização para um programa de despesas fiscais, para 1942, orçado em 17,5 bilhões de dólares. Para o mesmo período, o Presidente antecipou "a renda nacional de maior vulto da nação, em conjunto, e também as maiores receitas tributárias". Referindo-se às dotações e "autorizações" votadas para a defesa nacional desde junho de 1940 até a data de sua mensagem, mais as recomendações para créditos suplementares e "autorizações" para 1941 e as recomendações contidas no Orçamento de 1942, o Presidente declarou: "Nós temos um programa de 28 bilhões de dólares". "Esta é uma enorme soma", disse êle, "difícil de ser encarada em têrmos de trabalho ainda a ser feito". Se pudermos provar que somos capazes de organizar e executar um programa tão gigantesco de modo democrático, teremos dado uma contribuição positiva a um mundo em que a praticabilidade de um govêrno democrático está posta à prova".

Sessenta e dois por cento do total da despesa eram para a defesa nacional e o Presidente chamava a atenção para que: "Ninguém pode predizer o custo final de um programa que está ainda em desenvolvimento, pois não nos é possível determinar o futuro". A soma total do pro-

grama de defesa proposto, disse o Sr. Roosevelt, "deve estar associada à capacidade produtiva desta Nação, expandida ao máximo".

Em têrmos específicos, o Presidente relatou o programa de despesas proposto para a receita prevista. Êle previu um "deficit" de 9 bilhões de dólares para o ano fiscal de 1942, e aconselhou que uma parte substancial do programa total de defesa fôsse financiada por meio de empréstimos. "Tais empréstimos", disse êle, "não são tão arriscados, desde que sejam acompanhados por medidas tributárias que assegurem um suficiente rendimento fiscal no futuro".

Com referência à tributação, expôs a seguinte política:

> "Não existe concordância de opiniões a respeito de quanto um tão extraordinário programa de defesa deveria ser financiado sôbre uma base de pagamentos à vista, com recursos obtidos através de tributação (*pay-as-you-go*), e de quanto seria por meio de empréstimos. Só uma tributação restritiva e muito drástica, que corta rente o consumo, poderia financiar inteiramente a defesa sob uma base de "pay-as-you-go". Eu receio que tal tributação iria interferir no emprêgo completo de nossa capacidade produtiva. Podemos escolher entre medidas tributárias restritivas aplicadas à atual renda nacional e uma arrecadação de impostos mais alta, em conseqüência da renda nacional crescente sob menos taxas restritivas de tributação. Sugiro, portanto, uma política financeira dirigida no sentido de arrecadar impostos oriundos de um mais alto nível da renda nacional. Sou contrário a uma política tributária que restrinja o consumo geral, enquanto houver capacidade de trabalho disponível e possibilidade de empregar os desocupados".

Havendo reconhecido que era impossível, neste ponto, conceber um programa tributário tão extensivo, como o de resgatar todo o programa de emergência, o Presidente recomendou, enèrgicamente, que "deveriam ser tomadas imediatas providências no sentido de satisfazer uma percentagem maior de pagamentos destinados à defesa nacional, com as receitas ordinárias de impostos". Êle acrescentou:

> "As medidas tributárias adicionais deveriam ser baseadas no princípio da capacidade de pagar. Porque, sendo política estabelecida pelo Govêrno que nenhum cidadão deve tirar da defesa nacional qualquer lucro líquido irregular, eu não estou convencido de que sejam adequadas as leis existentes neste sentido.
>
> "Espero que sejam tomadas providências nesta sessão do Congresso.
>
> . . . . . .
>
> "Nós devemos encarar o fato de que a manutenção contínua de um Exército e Marinha que tornam cada vez maiores o juro de nossa dívida de defesa, necessitará de enormes gastos federais nos anos vindouros. Nosso sistema tributário deve estar pronto a satisfazer tais necessidades".

O Presidente expressou maior interêsse sôbre um futuro sistema tributário aperfeiçoado, do que sôbre a necessidade imediata de financiamento do programa de defesa. Êle insistia em uma perfeita investigação das possibilidades de uma reforma tributária generalizada, a qual êle não acreditava pudesse ser levada a cabo sem reajustar inteiramente as relações fiscais federais — estaduais — locais.

Ainda que o Presidente se abstivesse de fazer recomendações específicas sôbre o financiamento do programa proposto, esta Mensagem representa o pensamento mais progressista, do ponto de vista da receita, que jamais haja sido expresso nas Mensagens Orçamentárias.

Explicando sua teoria da crescente dívida pública, o Presidente afirmou que

> "o principal programa fiscal não é elevar a dívida e sim elevar os encargos da dívida em relação ao desenvolvimento de nossos recursos".

Até mesmo se êsses encargos aumentassem, êle percebia que raramente representariam um sério problema fiscal, enquanto pudesse ser mantido um alto nível da renda nacional. A mensagem concluía com uma nova definição de Orçamento, a qual reconhecia, claramente, ser êste qualquer coisa mais do que um registro ou um inventário. O Presidente oosevelt disse :

> "O Orçamento dos Estados Unidos representa nosso programa nacional. Êle é uma previsão de nosso plano de trabalho, uma antecipação do futuro. Êle traça o curso da Nação".

A 5 de janeiro de 1942, o Presidente Roosevelt, submetendo o Orçamento de 1943 ao Congresso, referiu-se ao Orçamento como "um instrumento de transformação de uma economia de paz em uma economia de guerra". No verdadeiro sentido, era "o Orçamento de uma nação em guerra num mundo em guerra". Sem entrar em minúcias sôbre as dotações de guerra, o Presidente

apresentou ponderações práticas do orçamento, nestas palavras:

> "Em têrmos práticos, o Orçamento aceita o desafio das potências do Eixo. Devemos prover os fundos para armar e equipar as nossas fôrças combatentes. Devemos prover os fundos para continuarmos o nosso papel de Arsenal da Democracia".

O Presidente explicou a utilização de uma política fiscal nacional como segue:

> "A política fiscal do último ano foi usada para acelerar o desenvolvimento econômico. Hoje ela é um instrumento de transformação da nossa economia de paz em economia de guerra. Esta transformação deve ser completada com o mínimo atrito e a máxima velocidade. As medidas fiscais, que delineio nesta Mensagem, são elementos essenciais no programa de guerra da Nação".

A Mensagem revelou que durante os 12 meses precedentes, as estimativas orçamentárias originais tinham sido acrescidas de 46 bilhões de dólares. O Presidente fêz um pedido inicial para uma dotação de guerra de 13,6 bilhões de dólares para o ano fiscal de 1943. Êle advertiu entretanto, que seriam feitos pedidos suplementares à medida que a nação se aproximasse da utilização máxima da sua capacidade produtiva. Em virtude da mudança da situação da guerra, não podiam ser feitos prognósticos dos custos definitivos. (Em janeiro seguinte, o Presidente informou que a despesa total de guerra, no ano anterior, atingira o montante de 77 bilhões de dólares). Incluindo no quadro do esfôrço de guerra as atividades de outras unidades do Govêrno, o Presidente reconheceu que, se o país tinha que executar uma política fiscal coerente, os programas dos Estados e Municípios deveriam estar coordenados com o programa do Govêrno Federal. Em referência à coordenação dos programas fiscais, êle declarou:

> "A política fiscal do Govêrno Federal, especialmente com respeito aos trabalhos públicos, está sendo reforçada pela dos governos estaduais e locais. Comissões executivas do Conselho de Governadores Estaduais e a Conferência dos Governadores têm emitido excelentes sugestões para harmonizar vários aspectos da política fiscal, local e estadual, com objetivos nacionais. Êstes governos estão reajustando muitos de seus serviços a fim de acelerar o programa de guerra".

Destemidamente, o Sr. Roosevelt recomendava medidas tributárias adicionais como a mais importante fonte de receita adicional. Reconhecendo o aumento das receitas dos dois anos anteriores, insistia êle:

> "Creio que 7 bilhões de dólares em impostos adicionais devem ser arrecadados durante o ano fiscal de 1943. Sob nova legislação proposta mais adiante, nesta Mensagem, os fundos para manutenção do seguro social aumentarão de 2 bilhões de dólares. Assim, novos meios de financiamento iriam perfazer um total de 9 bilhões de dólares no ano fiscal de 1943".

Mais especìficamente, o Presidente destacou vários aspectos do seu programa tributário. Encareceu a necessidade de continuar a vigorar o princípio dos impostos progressivos, por uma questão de eqüidade, e solicitou com insistência que o Congresso considerasse a conveniência de uma legislação tributária que assegurasse flexibilidade e tornasse possíveis rápidos ajustamentos nas épocas de arrecadação das receitas.

Suas sugestões mais importantes, contudo, foram no campo das medidas anti-inflacionistas. O Presidente salientou que um programa tributário bem equilibrado devia incluir medidas que combatessem a inflação, tais como impostos de renda arrecadados na fonte, impostos sôbre vencimentos (*pay-roll taxes*) e impostos de consumo. O Presidente julgava que qualquer impôsto era melhor do que uma alta descontrolada de preços, muito embora estivesse ainda convencido de que os impostos de consumo e de venda (*excises and sales taxes*) não ocupavam lugar no sistema tributário federal. Propôs, também, que fôssem elevadas as contribuições para seguros sociais, de velhice e de sobrevivência, pois as contribuições aumentadas resultariam em reservas de alguns bilhões de dólares para contingências de após-guerra, e o acúmulo de tais reservas absorveria o excesso de poder aquisitivo. Recomendava, outrossim, a distribuição racional de materiais para manufatores e industriais, e um racionamento selecionado ao nível do consumidor, como medida suplementar ao programa anti-inflacionista. O Presidente resumiu suas recomendações com segue:

> "Um programa integral incluindo contrôle direto de preços, uma política tributária flexível, distribuição de materiais, racionamento e con-

trôle de créditos, e, ao mesmo tempo, a cooperação de produtores e consumidores, nos tornará aptos a financiar o esfôrço de guerra sem perigo de inflação. Esta é uma difícil tarefa, mas que deve e pode ser feita".

Na época em que a Mensagem do Presidente foi recebida pelo Congresso (5 de janeiro de 1942), os salários, os preços de gêneros alimentícios e serviços tinham começado a subir vertiginosamente. Em 30 de janeiro de 1942, o Congresso aprovou a Lei de Emergência para Contrôle de Preços, a qual criou o Departamento de Administração de Preços (*Office of Price Administration*). Em maio, o Administrador de Preços expediu ordens de congelamento de preços para cêrca de 50% de tôdas as comodidades. Em outubro de 1942, o Congresso deu ao Presidente uma autorização com plenos poderes para cessar a espiral ascendente do custo de vida. Dentro de 14 horas, o Presidente expediu uma ordem executiva autorizando o congelamento de mais de 90% de todos os preços, inclusive quase todos os salários, rendas e alimentos, utilizando os preços do dia 15 de setembro como preços-teto para a maioria das comodidades. O programa de racionamento da alimentação foi estabelecido pelo Departamento de Administração de Preços. Além do mais, a Lei da Receita Federal, de 1942, aumentou, aproximadamente, para 40 milhões, o número de contribuintes do impôsto de renda individual. Em conjunto, todos êsses fatores contribuiram para pôr em movimento o programa de estabilização do Presidente, antes que sua próxima Mensagem Orçamentária fôsse apresentada ao Congresso.

Em janeiro de 1943, o Presidente enviou ao Congresso um orçamento de guerra, cujas despesas excediam de 100 bilhões de dólares, para o ano fiscal começando em 1.º de julho de 1943. Um ano antes, o Presidente se referira ao Orçamento de 1943 como "um instrumento para transformar uma economia de paz em uma economia de guerra". Em sua Mensagem datada de 6 de janeiro de 1943, declarou que o orçamento de 1944 "apresenta o programa máximo de custeio da guerra". O Presidente explicou que as despesas mensais excediam de 6 bilhões de dólares e antecipou que, em 1944, deveriam chegar a 8 bilhões de dólares, mensalmente. Parecia um programa fantástico. O Presidente omitiu, novamente, os detalhes das dotações de guerra e indicou que o programa proposto era muito rigoroso. Disse:

> "Mas, um programa de despesas de 100 bilhões de dólares reflete um esfôrço nacional de gigantesca magnitude. Exige visão por parte daqueles que são encarregados da produção de guerra, grande capacidade de direção, e proficiência, devoção e tenacidade por parte dos que labutam nos campos e nas fábricas. Possibilita a expansão necessária às nossas fôrças armadas para as operações de ofensiva, a produção de aviões e munições que nos dará superioridade inconteste, e a construção de navios que nos permitirão atacar o inimigo onde quer que esteja".

O Presidente advertiu novamente a Nação do perigo de elevar os preços. Advogou o uso efetivo de tôdas as medidas de contrôle a fim de proporcionar estabilização econômica a todos os grupos. Fêz sentir a necessidade de usar medidas fiscais governamentais para controlar a economia nacional. Disse o Sr. Roosevelt:

> "A estabilização ultrapassa o contrôle efetivo dos prêços. Infelizmente, sob condições de guerra, um aumento nos lucros, salários e rendas agrícolas, não aumenta o suprimento de mercadorias para o povo, apenas convida a uma competição de preços de mercadorias escassas. A estabilização de rendas e a absorção do excesso de poder aquisitivo, por medidas fiscais, são essenciais ao sucesso do programa de estabilização. Espero que o Congresso apóie êste programa com uma legislação adequada, aumentando os impostos, as economias, ou ambos".

Para apoiar as despesas de guerra e o programa de estabilização, o Presidente afirmou acreditar que o Govêrno devia fazer o possível por obter nada menos que 16 bilhões de dólares de fundos adicionais por meio de impostos, economias, ou ambos, durante o ano fiscal de 1944. Esta foi uma recomendação sem precedentes. Mas o Presidente relatou que nas bases da legislação vigente sòmente cêrca de um têrço das despesas federais propostas poderia ser obtido por meio de impostos durante o ano fiscal de 1944. Descrevendo seus planos financeiros com maior detalhe, disse:

> "Financiar uma guerra total envolve dois principais problemas fiscais. Um problema é suprir os fundos contìnuamente requisitados para atender às despesas da guerra e conservar o aumento da dívida pública dentro dos limites. O segundo problema é causado pela distribuição de 100 bilhões de dólares por ano, aos contratantes, trabalhadores de guerra, fazendeiros, soldados e suas

famílias, assim adicionando muitos bilhões ao poder aquisitivo do povo, numa época em que a quantidade de mercadorias a ser comprada está decrescendo consideràvelmente .Uma grande parte dêsse poder aquisitivo em excesso deve ser recuperada pelo Tesouro, para evitar que êste excedente seja usado para aumentar o preço de mercadorias escassas e arruinando, dessa forma, pela quebra dos preços-teto, o programa de estabilização, criando mercados negros e aumentando o custo de vida.

"Não podemos esperar aumentar a arrecadação de impostos tão ràpidamente quanto efetuamos as despesas de guerra ou absorver, sòmente com medidas fiscais, todo excesso de poder aquisitivo criado por estas despesas. Devemos, portanto, prover uma porção substancial dos fundos necessários recorrendo a empréstimos, e devemos, também, usar contrôles diretos, como preços-teto e racionamento para proteção do consumidor. Não obstante, quanto mais ràpidamente o aumento nas despesas fôr seguido de aumento da receita, tanto melhor salvaguardamos nossa integridade financeira e mais fácil será a administração do contrôle de preços e racionamento. Tôdas estas medidas estão relacionadas entre si. Cada aumento nos impostos e cada aumento no total de economias diminuirá a pressão para alta dos preços, e reduzirá a quantidade de racionamento e outros contrôles diretos que necessitemos".

Nestes parágrafos, o Presidente propôs o programa público mais progressista da história dêste país. Seus pontos principais eram:

1) aumento de impostos;
2) empréstimos adicionais;
3) aumento de economias; e
4) contrôles diretos, tais como o tabelamento de preços e o racionamento de mercadorias.

Os objetivos do programa eram duplos: o bem sucedido prosseguimento da guerra e a estabilização da economia nacional.

O Presidente estimou que pelo fim do ano fiscal o débito público atingiria um total de 135 bilhões de dólares e que, em 30 de junho de 1944, alcançaria 210 bilhões de dólares. Isto excederia o limite legal da dívida sob a legislação vigente. O Presidente antecipou que solicitaria ao Congresso a extensão dêsse limite, nestas palavras:

"Antes que o atual limite da dívida, de 125 bilhões de dólares, seja alcançado, o Congresso será solicitado a elevar êsse limite. Isto pode ser feito com segurança, pois tal dívida pode ser e será indenizada. A Nação é perfeitamente solvável".

O impacto da primeira guerra mundial, depois a enorme depressão nacional e agora a segunda guerra mundial tinham-se tornado fatôres preponderantes no desenvolvimento de uma nova teoria do Govêrno e do orçamento e finanças públicas. Os "slogans" tradicionais das administrações de Harding e Coolidge — "um orçamento equilibrado", "atividades governamentais restritas" e "impostos reduzidos" deram lugar à "utilização máxima de recursos", a "um programa de estabilização econômica" e a "reconstrução de após-guerra". A administração de Roosevelt aceitara o "deficit-spending", contrôles governamentais extensivos, impostos adicionais, empréstimos, economias compulsórias e aumento moderado de preços, como essenciais a um gigantesco esfôrço de guerra. O Presidente tinha aceito a responsabilidade direta do Govêrno, em promover estabilidade econômica, segurança social e êxito militar. Êle passou a encarar o instrumento orçamentário como um dos mais agudos de que podia dispor para um planejamento social bem sucedido e para a execução dêsses planos e políticas.

4) O Processo Orçamentário no Decorrer da Guerra

Quando o Presidente Roosevelt enviou sua Proposta Orçamentária ao Congresso, em 10 de janeiro de 1944, referiu-se ao Orçamento como o plano de trabalho do govêrno para o período a terminar em 30 de junho de 1945. Era um plano difícil de imaginar. Abrangia necessàriamente três objetivos não coerentes entre si. O planejamento simultâneo para todos os três propósitos proporcionava um legítimo teste para a flexibilidade e estabilidade do Orçamento, como instrumento de gerência pública. Os três objetivos eram:

1) Planejar uma contínua e completa derrota militar do inimigo, para todo o período fiscal, se necessário.
2) Planejar o ajustamento da produção e das despesas de guerra no caso da vitória ser alcançada em uma das principais frentes durante o período; e

3) Planejar os programas de reajustamento e de reconversão para a paz, tanto para os negócios internos como para os internacionais.

Para o ano fiscal de 1945, o Presidente estimou o total das despesas federais em 100 bilhões de dólares (Contas dos Fundos Geral e Especiais, saldos líquidos de caixa das emprêsas do Govêrno, excluindo amortização da dívida). Salientou o caráter de tentativa de suas estimativas para as despesas de guerra, nestas palavras:

> "Saliento, todavia, que esta estimativa é uma tentativa; é baseada na suposição de que a guerra continuará por todo o ano fiscal de 1945. Nosso planejamento militar, financeiro e de produção, não pode ser baseado em esperanças de uma vitória próxima. Devemos estar preparados para a eventualidade da guerra continuar, em tôdas as frentes, por todo o ano de 1945 ou mais. Se uma reviravolta desfavorável nos acontecimentos militares der em resultado um aumento da necessidade de munições, devemos, com as facilidades existentes, produzir mesmo mais munição do que a calculada, e as despesas serão maiores. Se, por outro lado, a vitória fôr alcançada, em uma das principais frentes, mais cedo do que se espera, asseguro ao Congresso e à Nação que a produção de guerra será prontamente ajustada às modificações requeridas e as despesas de guerra, no ano fiscal de 1945, talvez sejam menores do que as estimadas atualmente. Qualquer que seja a redução do programa de guerra, os pagamentos em dinheiro serão necessàriamente maiores em virtude das despesas com pagamento de pessoal desmobilizado e outras decorrentes da terminação da guerra".

O Presidente manifestou a esperança de que a importância estimada para o programa total de guerra nunca seria inteiramente empenhada e gasta. Mas disse que era necessária a aprovação do Congresso para a importância global, "a fim de permitir aos nossos líderes militares e às nossas repartições compradoras a flexibilidade que precisam ter no planejamento e na execução do trabalho que se lhes depara".

Passando para o assunto dos ajustamentos de após-guerra, o Presidente explicou que, se as hostilidades terminassem em uma das principais frentes antes de terminar em outras, seriam necessários ajustamentos para desmobilização em grande escala, enquanto o país estaria, ainda, empenhado numa guerra de grandes proporções. Disse:

> "Os problemas de ajustamento cobrem uma grande área de terminação de contratos, reconversão de fábricas de guerra, venda de propriedades do Govêrno, movimentação dos homens para empregos de paz e muitos outros. Nosso modo de encarar êstes problemas deve ser positivo, não negativo. Nosso objetivo deve ser um padrão de vida permanentemente alto".

A êsse respeito, o Presidente afirmou que era imperativo desenvolver um programa unificado que cuidasse dêsses problemas inter-relacionados. Na frente internacional, afirmou que estavam sendo feitos planos para estabilizar as moedas, promover comércio internacional e desenvolver os meios de investimento a longo prazo. "Mais e mais", disse o Presidente, "nossa prosperidade e a prosperidade mundial se tornam interdependentes".

A Mensagem continha outro apêlo vigoroso para a aprovação de legislação fiscal adicional. Apesar do aumento da arrecadação de receita resultante da Lei de Receita de 1942 e do "Current Tax Payment Act" de 1943, o Presidente estimou que o total de despesas para o ano fiscal de 1945 excederia o líquido das receitas em cêrca de 59 bilhões de dólares Referindo-se ao seu pedido de receita adicional, feito três meses antes, o Presidente disse:

> "Em outubro de 1943, a administração apresentou um programa adicional de impostos de guerra, na importância de 10,5 bilhões de dólares. Aquelas recomendações estão ainda sendo consideradas pelo Congresso e desejo, presentemente, acentuar a necessidade de impostos adicionais de guerra, pelo menos na importância solicitada em outubro.
>
> "Os desenvolvimentos do ano passado não diminuíram as necessidades de renda adicional e até agora nada ocorreu que indicasse que o programa apresentado pela Administração continha mais do que um mínimo. Certamente, a necessidade de uma renda adicional torna-se ainda mais aguda, à medida que a guerra continua. A dívida atingiu a uma cifra sem precedentes e espera-se nos meses vindouros um acréscimo contínuo com pequena ou nenhuma diminuição. Devemos encarar o fato de que a falta de aprovação, até o presente momento, de um adequado programa fiscal, agravou as dificuldades de manutenção da estabilidade econômica. Aumentos nas rendas deviam ser limitados a razoáveis recompensas para o esfôrço adicional. Uma política de im-

postos de guerra visando êste objetivo constitui uma base necessária para estabilização de preços e salários. E', além disso, uma importante contribuição para o plano fiscal de após-guerra.

"Agora é a época de lançar impostos altos, pois as rendas são altas e as mercadorias escassas. Nesta situação, se não pagarmos agora em impostos tudo que pudermos, estaremos tratando injustamente aqueles que devem enfrentar a conta acumulada depois da guerra. Após o pagamento de todos os impostos, federais, estaduais e locais, a renda individual será aproximadamente 40% mais alta no ano civil de 1944 do que em 1941. Os lucros das emprêsas depois do pagamento dos impostos são, ainda, maiores do que em qualquer tempo. A época para abrandar alguns impostos de guerra virá quando as mercadorias forem novamente abundantes, depois da reconversão da indústria para uma produção de tempo de paz".

Novamente, o Presidente afirmou que breve seria necessário solicitar legislação autorizando ainda outro aumento no limite legal do débito, de 210 bilhões de dólares. Afirmou que em 30 de junho de 1944 a dívida pública alcançaria, provàvelmente, 190 bilhões de dólares e um ano mais tarde 258 bilhões de dólares. Tal dívida produziria um pagamento de juros de 5 bilhões de dólares, mantidas as atuais taxas. Mas, disse o Presidente:

"Com uma renda nacional de 125 bilhões de dólares ou mais, êstes pagamentos não serão, necessàriamente, opressivos. Confio em que possamos conceber uma estrutura tributária e outras medidas econômicas apropriadas que permitirão ambos os pagamentos, tanto dos juros, como a gradual amortização do principal, durante os anos de prosperidade, sem prejudicar a estabilidade e cresimento da renda nacional".

A última mensagem orçamentária de Franklin D. Roosevelt, datada de 3 de janeiro de 1945, é um dos trabalhos mais significativos do Presidente. Suas características especiais são as seguintes:

1) A revelação de solenes objetivos do Govêrno que abrangem planos econômicos e sociais para as gerações futuras;

2) A revelação de que, de um ponto de vista econômico, o orçamento de uma nação pode representar uma fôrça determinante, potencialmente estabilizadora, numa economia flutuante; e

3) A premissa de que as economias privada e pública, os ativos e passivos de produtores e consumidores estejam todos contidos dentro de um orçamento nacional total, e de que as relações selecionadas de tôdas essas unidades econômicas constituem "o orçamento da nação".

Pela primeira vez a Mensagem do Presidente incluiu um orçamento focalizando a receita e despesa dos Estados Unidos como um todo econômico. A essência do novo conceito consistia em que as receitas e despesas totais dos grupos econômicos dentro da nação deviam equilibrar-se. Êsses totais foram designados como o "Gross National Product". Os grupos econômicos foram classificados como:

1) consumidores;

2) negócios;

3) Governos estaduais e locais; e

4) Govêrno Federal.

Se qualquer dêsses setores da economia recebesse mais do que gastasse, obter-se-ia um orçamento equilibrado se, em outros setores, as despesas fôssem maiores do que as receitas. Mas, uma vez que o total de pagamentos e recebimentos dêstes grupos sejam iguais, não haverá "deficit". Que revolução na liderança governamental desde os primeiros anos da administração de Roosevelt!

A natureza da Mensagem Orçamentária resultou em parte dos objetivos que propôs para o govêrno. Não devíamos apoiar apenas o esfôrço militar com o máximo de produção interna, mas devíamos atirar a massa de nosso poder militar na campanha contra o Japão, logo que a guerra na Europa fôsse vencida. Também dizia a Mensagem: "Devemos iniciar planos para transformar uma total economia de guerra em uma economia de "full-employment" de paz, assim que a desmobilização se torne possível. Os programas para êsses acontecimentos devem ser incluídos no plano orçamentário para um período que vai além de 18 meses". Eram objetivos desafiadores.

Para apoiar o plano proposto, o Presidente recomendou um programa de despesas, para o ano fiscal de 1946, no total de 83 bilhões de dólares. Êle estimou que, ao aproximar-se o fim daquêle

ano fiscal (30 de junho de 1941), a dívida federal alcançaria 292 bilhões de dólares. Nesse meio tempo, o limite da dívida, de 280 bilhões de dólares, deveria ser aumentado. O Presidente estimou que o custo total do programa de guerra para os anos fiscais de 1941 a 1946, seria de 450 bilhões de dólares. Que cifras astronômicas!

Mas, a despeito do aumento brusco nas despesas previstas, o Presidente não propôs mudanças substanciais na legislação tributária. Deve-se levar em consideração que na data desta mensagem já se verificava a existência de pressão no sentido de serem levadas a efeito reduções nos impostos. O Presidente fêz advertências contrárias a tais reduções, enquanto fôssem necessárias despesas de guerra em grande escala. Mesmo sem reduzir os impostos, seria necessário, para o Govêrno, tomar emprestado de indivíduos e instituições cêrca de 40 bilhões de dólares durante o ano fiscal de 1946. A administração da dívida pública tinha certamente se tornado uma das principais operações financeiras do Govêrno. Além disso, tinha uma influência direta em tôda a economia nacional. Em relação a êste assunto, o Presidente disse:

> "A administração da dívida pública está destinada por muito tempo, a ter uma influência profunda na economia. A retenção de altos impostos sôbre os consumidores, com o objetivo de redução geral da dívida a favor de instituições financeiras, pode destruir o poder aquisitivo e criar o problema do desemprêgo. Mas o uso de impostos progressivos, com o fito de resgatar os títulos em poder de milhões de indivíduos, pode ter uma influência estabilizadora nas rendas e empregos. Eu sou a favor de uma política de redução ordenada, porém firme, da dívida pública, compatível com os objetivos de política econômica duradoura. Não devem ser repetidos os erros de gestão da dívida e de política tributária verificados depois da última guerra".

A Mensagem, em seu conjunto, foi mais dedicada a uma análise de responsabilidades específicas do govêrno do que a uma construtiva política tributária. Entre as responsabilidades examinadas, muitas das quais teriam projeção muito além do período de guerra, estavam as seguintes:

1) Continuação dos subsídios pagos pelos fundos da "Reconstruction Finance Corporation" para assegurar a produção de guerra e estabilizar o custo de vida.

2) Continuação e extensão dos auxílios à agricultura, atendidos com fundos providos por empréstimos e subsídios aos programas para eliminar a deficiência de nutrição e pobreza rural.

3) Responsabilidades grandemente ampliadas nos campos do seguro social e educação — especialmente para os veteranos de guerra.

4) Maiores responsabilidades com os veteranos da presente guerra, que constituem cêrca de um décimo da população e quase um quarto da fôrça de trabalho. Estas responsabilidades incluem empregos, educação, cuidados médicos e assistência financeira.

5) Aceitação de uma parte conveniente nas responsabilidades de administração de territórios ocupados e de socorro e reabilitação nas áreas libertadas.

6) Elaboração de um programa internacional para cooperação monetária e financeira, incluindo empréstimos, investimentos e estímulos ao comércio.

7) Estímulo da economia privada, através da continuação do programa de estabilização e da garantia de mercados sustentados, e promoção de investimentos comerciais.

8) Boas oportunidades de emprêgo após-guerra, para um mercado de trabalho com o potencial de 60 milhões de homens e mulheres.

O parágrafo final da Mensagem revela um conceito quase paternal das responsabilidades e funções do Govêrno. Reza:

> "Devemos desenvolver os padrões humanos e recursos materiais da Nação, o que, por sua vez, tenderá a aumentar nossa produtividade e apoiar mais efetivamente a expansão dos negócios e dos empregos. Nosso programa deve incluir providências para um mais amplo seguro social, inclusive cuidados médicos; para uma melhor educação, saúde pública e nutrição; para o melhoramento de nossos lares, cidades e fazendas; e para o desenvolvimento das facilidades de transporte e dos vales dos rios. Devemos planejar agora de tal modo que êstes programas possam tornar-se efetivos, quando a mão de obra e o material forem disponíveis".

A literatura no campo da administração financeira não contém definição de orçamento que seja adequada a um tão avassalante e compreensivo conceito da função do govêrno. Certamente o orçamento é um plano de trabalho financeiro,

Certamente é um instrumento de administração. Mas, potencialmente, de acôrdo com esta última Mensagem de Franklin Delano Roosevelt, é muito mais do que isso. O orçamento como um instrumento nas mãos do Chefe Executivo, secundado êste, como é, por tôda a experiência e sabedoria de seus técnicos de administração que despenderam anos nos laboratórios de negócios públicos, encerra enormes potencialidades. O orçamento torna-se um instrumento, não sòmente para determinação da política fiscal do Govêrno, mas da Nação; não sòmente para influenciar a economia do país, mas para determinar a verdadeira natureza dessa economia, e assim, o bem-estar do povo.

Poderoso nos negócios internacionais, como se tem tornado nosso país, nosso orçamento influenciará o curso do mundo inteiro. Não sòmente influenciará a solução de problemas do mundo de amanhã. Através de sua análise antecipada e de sábio planejamento, é possível que alguns dos problemas de amanhã nunca cheguem a materializar-se.

Se nossa doutrina de Govêrno chegou ao ponto de abranger mesmo as linhas gerais dos princípios expostos nas Mensagens discutidas acima, talvez o nosso problema mais crítico será o de lotar as repartições responsáveis com as mais esclarecidas mentalidades que os recursos humanos de nosso país possam vir a produzir.

Orçamento governamental e orçamento nacional

RICHARD LEWINSOHN
Dr. rer. pol.

I. O NOVO CONCEITO ORÇAMENTÁRIO

A SEGUNDA guerra mundial não fêz surgir muitas inovações no domínio tributário, mas transformou profundamente as concepções orçamentárias. Essa verificação não diz respeito nem a normas técnicas, regras de classificação e competência dos vários órgãos governamentais na elaboração e aprovação do orçamento, nem ao processo administrativo de sua execução. Todos êsses setores do sistema orçamentário sofreram também modificações importantes, porém de caráter mais temporário e excepcional. Entretanto, a inovação mais decisiva e, segundo tôda probabilidade, mais durável, refere-se à conexão do orçamento governamental com o orçamento nacional, ou seja com o conjunto de atividades da economia nacional, suas receitas e despesas, sua proveniência e aplicação.

Até há pouco tempo esta conexão quase não existia. Naturalmente, a economia nacional sempre foi a base e, em larga medida, também o objetivo do orçamento governamental. A maior parte da receita do govêrno provém da renda nacional, e sua estimativa é, ou devia ser, baseada na observação das fontes de que derivam.

Não obstante, em quase todos os países estas estimativas se faziam para cada impôsto separadamente, sem levar em conta o efeito que produziriam sôbre a renda nacional. O mesmo se verificava quando novos impostos eram introduzidos ou se modificavam taxas. Estudava-se o ônus fiscal que incidia sôbre o contribuinte, ou, no caso dos impostos indiretos, sôbre os consumidores, em conseqüência da traslação. Examinava-se, principalmente sob o aspecto social, a capacidade tributária das pessoas que percebiam uma certa renda, se bem que essa noção de capacidade tributária fôsse, inevitàvelmente, bastante vaga. Estas considerações, porém, tinham por base a concepção fundamental de que as receitas do Estado representam despesas para o povo.

A contrapartida desta proposição — a influência das despesas do govêrno sôbre as receitas do povo — raramente era levada em conta. Mesmo aquêles que admitiam serem tôdas as despesas do Estado indispensáveis consideravam-nas como perdas definitivas, do ponto de vista econômico. De acôrdo com tal concepção, excetuando talvez algumas aplicações diretas em favor da economia, sob a forma de subvenções ou créditos auxiliares para tal ou qual indústria, as despesas governamentais desapareceriam como se o dinheiro fôsse lançado ao mar. O Estado "consumia" o que recebia pagando os seus funcionários, fazendo compras ou investimentos que servissem a seus próprios fins.

O efeito dêste consumo sôbre a renda nacional geralmente não fazia parte nem do orçamento nem das mensagens e exposições de motivos que o acompanhavam. Admitia-se comumente que pequenas capitais ou cidades dispondo de uma grande guarnição militar "viviam" à custa dos funcionários ou dos soldados, isto é, nestes casos excepcionais, as despesas tinham influência sensível sôbre as receitas da economia privada de determinada zona; insistia-se também nas vantagens de que certas indústrias desfrutavam permanentemente, como fornecedoras de materiais de que o Estado era grande comprador; mas as repercussões do orçamento governamental sôbre o nacional eram, menos ainda que a influência do último sôbre o primeiro, objeto de discussões e estudos.

Não eram a negligência nem a falta de documentação a causa de tal deficiência; ela decorria

do papel que a ciência das finanças atribuía ao orçamento do govêrno. Conforme o conceito de LEROY-BEAULIEU, de STOURM e da maioria de seus contemporâneos do fim do século passado e comêço do atual, os órgãos competentes devem fixar as despesas do govêrno e tratar de cobrí-las integralmente, a fim de evitar um desequilíbrio. O orçamento de govêrno que menos atingir a economia nacional será o melhor,uma vez que quaisquer repercussões econômicas das finanças públicas são, em princípio, indesejáveis. De acôrdo com as idéias dessa escola, o fisco é um parasita da economia. Cumpre deixá-lo viver, mas tomando precauções para que não cresça demasiadamente. A teoria mais moderna de ADOLF WAGNER, que atribui ao impôsto uma função social própria — independente das necessidades financeiras do Estado — como instrumento para ajustar a distribuição de rendas, não significa alteração decisiva do conceito orçamentário, uma vez que ela também considera o orçamento nacional independente do governamental.

Foi sòmente em conseqüência das grandes despesas do govêrno com a assistência social que economistas como PIGOU e HUGH DALTON detiveram a atenção sôbre o papel do Estado como fornecedor de uma parcela cada vez mais importante de renda nacional. A famosa teoria do "multiplier" — estabelecida por KAHN e KEYNES — ou seja a extensão automática da renda suplementar fornecida pela execução de obras públicas, deu a estas reflexões base mais ampla e conduziu à doutrina equívoca do "deficit financing", do qual falamos em nosso último artigo (1).

Antes da guerra, estas teorias, nos Estados Unidos principalmente, aplicavam-se essencialmente no campo social; com a guerra, porém, passaram a empregar-se, grandemente aperfeiçoadas, na elaboração dos orçamentos. A economia de guerra, sujeita ao contrôle e, em grande parte, à direção imediata do govêrno, permitiu determinar não sòmente o orçamento governamental, como também o nacional, fixando com extraordinária precisão a parte dêste último a ser aplicada às despesas públicas, quer por meio de impôsto, quer de empréstimo.

Apoiando-se nos trabalhos teóricos e experiências práticas dos economistas suecos, os serviços dos Tesouros britânico e norte-americano elaboraram esquemas que põem em evidência o orçamento governamental no quadro do orçamento nacional, suas relações mútuas e o ritmo de sua evolução. O Tesouro britânico, a partir de 1941, vem publicando todos os anos, por ocasião da apresentação do novo orçamento ao Parlamento, exposições sôbre o assunto (2).

No orçamento de 1945/46 — o último elaborado sob os auspícios do Presidente ROOSEVELT — o Govêrno Americano pela primeira vez incluiu no seu plano financeiro um esquema do orçamento nacional, que parece particularmente instrutivo, pela clareza e simplicidade.

II. O ESQUEMA DOS ESTADOS UNIDOS

Diferentemente dos diversos esquemas, muito minuciosos, do Tesouro britânico, o Tesouro americano reuniu o orçamento do govêrno e o da nação em um só esquema. A base do balanço é dada pelo "gross national product", que representa o valor total dos bens e serviços produzidos durante o ano, sem qualquer dedução nem para os fundos de depreciação, amortização e outras reservas, nem para as taxas comerciais (3). O produto nacional bruto é, assim, sensìvelmente maior — cêrca de 25 %, em média — do que a renda nacional, no sentido corrente, que é constituída pelo conjunto de rendas individuais e economias das emprêsas privadas, sem inclusão, nos Estados Unidos, dos impostos indiretos. Ao produto nacional bruto deve corresponder exatamente a "gross national expenditure", que abrange tôda espécie de despesas quer relativamente ao consumo, quer aos impostos, investimentos ou fundos de reserva.

O orçamento nacional compõe-se de três grandes setores: o orçamento dos consumidores — pessoas físicas — o das emprêsas comerciais ("business") e o orçamento governamental, êste último subdividido em orçamento do govêrno federal e orçamentos dos Estados e Municípios ("State

(1) "Desmobilização financeira". *Revista do Serviço Público*, novembro, 1945, págs. 28-38.

(2) *Cf.* "Balanços econômicos". *Revista do Serviço Público*, abril, 1945, págs. 55/56. — O último Livro Branco do Govêrno Britânico, relativo aos anos de 1938/44 (*Cmd.* 6.623) foi integralmente reproduzido no "Federal Reserve Bulletin" (Washington), agôsto de 1945, págs. 732-763.

(3) Uma explicação detalhada desta noção própria à estatística americana encontra-se no "Survey of Current Business", Departamento do Comércio, Washington, março de 1943.

and Local Government"). Há ainda uma quarta rubrica principal para o ajustamento dos diversos orçamentos, sobretudo no que respeita às despesas governamentais para outros fins que não os bens e serviços pessoais (pagamentos do serviço da dívida pública, etc.). Assim, chega-se ao seguinte esquema, que reproduzimos em sua forma condensada (4):

(4) *The Budget of the United States Government for the Fiscal Year ending June*, 30, 1946 (Washington, 1945), pág. XXV; um esquema mais detalhado está incluído, como apêndice 10, no orçamento para 1946, págs. 830/831.

THE GOVERNMENT'S BUDGET AND THE NATION'S BUDGET

(*in billions of dollars*)

Economic group	Calendar year 1939	Calendar year 1944
Consumers		
Income after taxes	67,3	132,8
Expenditures	61,7	97,0
Savings (+)	+ 5,6	+ 35,8
Business		
Undistributed profits and reserves	8,3	12,3
Gross Capital formation	10,9	2,6
Excess of receipts (+) or Capital formation (—)	— 2,6	+ 9,7
State and Local Government		
Receipts from the public, other than borrowing	8,9	10,4
Payments to the public	9,1	8,8
Excess	— 0,2	+ 1,6
Federal Government		
Receipts from the public, other than borrowing	6,5	47,9
Payments to the public	9,3	95,0
Excess	— 2,8	— 47,1
Less : Adjustments		
Receipts	2,4	5,9
Expenditures	2,4	5,9
Excess	0	0
Total Gross National Product		
Receipts	88,6	197,5
Expenditures	88,6	197,5
Balance	0	0

A disposição do esquema põe em evidência os resultados financeiros do exercício, para cada setor. O superavit de uns deve compensar o deficit dos outros, pois o "total gross national product" jamais deve acusar excedente, positivo ou negativo. Em 1939 as pessoas físicas ("consumers") eram o único grupo que fazia economias consideráveis ("savings"), ao passo que as pessoas jurídicas ("business") investiam ("capital formation") mais do que tinham à sua disposição, após terem pago as despesas de produção e distribuído os dividendos. Isto significa que as pessoas físicas financiavam parte das construções, etc., das companhias, subscrevendo os títulos por elas emitidos e oferecendo-lhes créditos. Mais de metade das suas economias, porém, (3 bilhões num total de 5,6 bilhões de dólares), já estava aplicado em títulos da dívida pública, para cobrir o deficit orçamentário, dos governos federal, estaduais e locais.

Em 1944, a situação era diferente. Metade das despesas do govêrno federal deviam ser financiadas por meio de empréstimo, o que se tornava possível graças aos grandes excedentes de receita que as pessoas físicas tinham sôbre as respectivas despesas. Os investimentos que as companhias faziam para seus próprios negócios diminuíam de 10,9 a 2,6 bilhões de dólares, de modo que elas também podiam contribuir em larga escala para a subscrição de títulos governamentais. Assim, o mecanismo do financiamento da guerra nos Estados Unidos revela-se com perfeita transparência em alguns algarismos.

Um ponto, entretanto, é obscuro, à primeira vista. O axioma de que a balança do "gross national product" está sempre equilibrada parece em contradição com a balança de pagamentos internacionais. Onde se encontram, no novo esquema orçamentário, os créditos concedidos pelos Estados Unidos ao estrangeiro a título de "Lend-Lease" ou sob outras formas, e onde deviam ser incluídos, se se aplicasse o esquema a países devedores, os empréstimos e outros investimentos de capital estrangeiros?

A questão esclarece-se pela terminologia do orçamento americano, segundo o qual a expressão "public" (na rubrica "Federal Government") compreende "individuals, private corporations, and State, local and foreign governments" (5). O têrmo "public" seria aplicado de maneira análoga aos orçamentos dos Estados e Municípios e de outros grupos econômicos. O material de guerra, por exemplo, que o Govêrno Americano forneceu aos aliados, constitui para êle uma despesa que figura, por conseguinte, entre os "payments to the public"; para os fabricantes, porém, representa uma receita que se inclui na renda das pessoas físicas ou jurídicas. Despesas e receitas estão, dêsse modo, equilibradas, no orçamento nacional.

(5) "The Budget of the United States", pág. 802.

III. ORÇAMENTO DESEJÁVEL E ORÇAMENTO PROVÁVEL

O esquema do orçamento nacional, que faz parte do orçamento governamental dos Estados Unidos relativo a 1945/46, é ainda retrospectivo. Reúne os últimos dados disponíveis no momento em que o orçamento governamental devia ser elaborado, mas não o acompanha. Não é uma previsão, mas sim a constatação dos fatos econômicos e financeiros referentes ao ano de 1944. Todavia, a técnica de avaliar a receita nacional bruta e a líquida desenvolveu-se a tal ponto, durante a guerra, que possibilitou previsões oficiais. Assim, o Secretário do Departamento de Comércio, Sr. Henry A. Wallace, estimou, em setembro último, que a renda nacional dos Estados Unidos para o segundo semestre de 1945 será, em conseqüência da desmobilização industrial, 8 bilhões de dólares inferior à do primeiro semestre do mesmo ano (6).

Disposições legislativas também já foram tomadas para fazer o orçamento nacional instrumento permanente da política econômica, social e financeira. No princípio do ano corrente, um grupo de senadores introduziu um projeto de lei — denominado "Full Employment Act of 1945" — que reclama, ao lado do orçamento governamental, um orçamento nacional da produção e do emprêgo (7). As principais disposições dêste projeto, quanto ao orçamento nacional, são as seguintes:

> "O Presidente enviará ao Congresso, no início de cada sessão ordinária, o Orçamento Nacional da Produção e do Emprêgo (a ser designado, doravante, como o "Orçamento Nacional"), o qual descreverá

(6) *The Commercial & Financial Chronicle* (New York), 27/9/1945.

(7) "A Bill to establish a national policy and program for assuring continuing full employment in a free competitive economy, through the concerted efforts of industry, agriculture, labor, State and local governments, and the Federal Government". 79th Congress, 1st Session. S. 380.

não só em resumo como discriminadamente, para o próximo ano fiscal, ou período maior a ser determinado pelo Presidente :

1) a estimativa do volume do potencial de trabalhadores, inclusive os que trabalham por conta própria, na indústria e na agricultura;

2) a estimativa do volume global do investimento e despesas por parte das emprêsas privadas, consumidores, governos estaduais e municipais e Govêrno Federal, necessários à produção de tal volume de "gross national product", ao nível de preços previsto, que proporcione oportunidades de emprêgo para êsse potencial de trabalhadores; e

3) a estimativa do volume global do investimento e despesas prováveis, a serem feitos por emprêsas, consumidores, governos estaduais e municipais e Govêrno Federal".

O orçamento nacional, de acôrdo com essa proposição, deverá conter dois esquemas : um, que determina o orçamento nacional desejável, e outro, que indica o orçamento nacional provável. Se êste se afastar sensìvelmente daquele, o Presidente dos Estados Unidos estabelecerá um programa para eliminar ou reduzir a divergência. Se os investimentos e despesas públicas e privadas forem julgados insuficientes para garantir a ocupação completa do potencial operário, o govêrno preparará um programa de medidas apropriadas para encorajar atividades econômicas. Se, pelo contrário, os investimentos e despesas parecerem tender a uma super-extensão, que ultrapasse as dimensões do orçamento desejável, o govêrno elaborará um programa de restrições para prevenir perturbações inflacionistas e preservar o mercado de trabalho das repercussões dos excessos especulativos.

A finalidade essencial do orçamento nacional, segundo esta sugestão, é a de servir de regulador da conjuntura. Êle deve fornecer ao próprio govêrno e a todo o país uma bitola para orientar as atividades econômicas no bom sentido, evitar a depressão e a pseudo-prosperidade malsã, que leva a crises agudas. A forma do orçamento nacional não está rigorosamente definida, mas as indicações gerais demonstram que êle deverá basear-se no esquema retrospectivo concernente a 1944, completado para fins práticos, notadamente no que se refere ao número de operários ocupados e desocupados. O govêrno deverá, ademais, juntar ao orçamento nacional para o exercício seguinte um relatório sôbre a distribuição da renda nacional no último ano financeiro e prováveis modificações determinadas pelo novo orçamento.

O orçamento nacional será elaborado no Gabinete Executivo do Presidente dos Estados Unidos, sob sua direção e supervisão. Um Comité especial do Congresso ("Joint Committee of the National Budget") o estudará e enviará ao Congresso até 1.º de março de cada ano, ou seja quatro meses antes do início do ano fiscal. O Presidente terá, além disso, pleno poder de criar órgãos consultivos compostos de representantes da indústria, agricultura, trabalho, Estados e Municípios.

A realização dêste plano requererá, sem dúvida, um aparelhamento bastante vasto, mas os diversos departamentos do govêrno americano já possuem pessoal especializado e experimentado em trabalhos desta espécie. A economia e as finanças de guerra foram uma excelente escola nesse campo. Certamente os problemas da previsão ir-se-ão complicando no futuro, à medida que a vida econômica se normalize e perca o caráter de economia dirigida que tinha durante a guerra. E' naturalmente muito mais difícil estimar antecipadamente os investimentos e as despesas das emprêsas privadas numa economia livre do que numa economia estritamente controlada pelo govêrno, em que as encomendas do Estado garantem, à indústria, trabalho a pleno rendimento. Todavia, a manutenção do contrôle dos preços facilitará, ainda em futuro próximo, a avaliação da renda e outros elementos do orçamento nacional.

Mesmo os que encaram o êxito completo dêste plano com um certo ceticismo e, por princípio, opõem-se à economia dirigida pelo Estado, reconhecem plenamente a utilidade de um observatório da conjuntura econômica, que é tão necessário, em todos os países, quanto os observatórios meteorológicos — ainda mesmo que suas previsões sejam às vezes falsas. Foi o Presidente ROOSEVELT quem, em sua última mensagem orçamentária, insistiu na ampliação dêstes serviços, dizendo:

"Informações estatísticas sôbre o movimento dos negócios e mercados, emprêgo e desemprêgo, renda, despesa e economias são de necessidade urgente, como guia para as políticas econômicas a serem adotadas neste fim de guerra e durante a reconversão e o após-guerra. Recomendei ao último Congresso medidas neste sentido. Em futuro próximo, enviarei recomendações a respeito desta parte essencial do programa, sôbre a qual o Congresso não deliberou. Indústria, comércio, agricultura, trabalho e Govêrno precisam conhecer os fatos econômicos básicos e saber se cada um desempenha sua tarefa com a máxima eficiência, durante os meses e anos vindouros".

Alguns problemas de administração internacional

HERBERT H. LEHMAN
Diretor Geral da U.N.R.R.A.
(*Tradução de* PAULO LOPES CORRÊA)

(*In* "PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW", *Vol. V, N.* 2, *Spring* 1945).

INFELIZMENTE, para quem assume a responsabilidade de lançar uma organização destinada a realizar uma ou outra das tarefas em que as Nações Unidas colaborarão nestes próximos anos, não existem fórmulas mediante as quais organizações como essa possam ser estruturadas ou administradas. Com efeito, há poucos padrões prontamente disponíveis, de que os administradores possam lançar mão ao criarem qualquer nova organização, ainda mesmo que seja uma organização puramente interna, para — digamos — dispor do excesso de mercadorias ou efetivar os contrôles do potencial humano. Organização nunca se faz de antemão; a organização mais conveniente para qualquer trabalho, bem como os métodos que deverá empregar para realizá-lo, são necessàriamente "feitos sob medida". Devem ser talhados e ajustados à tarefa particular a ser executada.

Tem havido, naturalmente, outras organizações internacionais antes da instituição da Administração de Socorro e Reabilitação das Nações Unidas (*United Nations Relief an Rehabilitation Administration*). Depois da última guerra (1914-1918), fundaram-se numerosas organizações internacionais, do mesmo modo que outras terão de ser criadas após esta guerra. Entre as que surgiram à esteira da última guerra, incluem-se a Liga das Nações, a Organização Internacional do Trabalho, a Côrte Permanente de Justiça Internacional, e outras. Mas, entre essas e a U.N.R.R.A., deve-se estabelecer uma distinção básica. As organizações por mim citadas eram organizações colaborativas, que faziam recomendações aos governos delas participantes ou decidiam diferenças. E' certo que as realizações dessas organizações foram multifárias. Sua presença e suas atividades no sentido de difundir informações, mobilizar a opinião e recomendar ações — como, por exemplo, o trabalho realizado pela O.I.T. no setor trabalhista e o da Liga das Nações quanto à organização sanitária e ao contrôle do tráfico de narcóticos —, resultaram em realizações nacionais que beneficiaram às populações de uma ou mais nações. Não eram, porém, organizações destinadas a agir, no sentido de executar programas completos.

A U.N.R.R.A. é uma organização de execução, responsável pela realização de responsabilidades executivas reais em muitos países. Houve também, naturalmente, após a última guerra, instituições empenhadas no socorro e na reabilitação das áreas devastadas — a Administração de Socorro Americana (*American Relief Administration*) e as Missões de Socorro Britânicas (*British Relief Missions*), por exemplo. Contudo, ambas essas organizações eram instituições nacionais que, por serem responsáveis perante uma única nação, operavam dentro de uma estrutura de referência fundamentalmente diferente. Nenhuma dessas organizações oferece um padrão conveniente que a U.N.R.R.A. possa adotar quando se equipar para as tarefas especiais que lhe cumpre desempenhar. Por conseguinte, ao construir sua organização, a U.N.R.R.A. não

(*) HERBERT H. LEHMAN ingrssou na função pública em 1928, como Vice-governador do Estado de Nova York, após uma longa carreira bancária. Em 1932 sucedeu a Franklin D. Roosevelt no Govêrno do Estado de Nova York, pôsto em que se manteve até 1942, havendo sido várias vêzes reeleito. Em 1942-43, exerceu a função de diretor das operações de socorro e reabilitação no estrangeiro, junto ao Departamento de Estado. E' Diretor Geral da U.N.R.R.A. desde a criação dessa instituição, em novembro de 1943. Diplomou-se pelo "Williams College" e possui numerosos diplomas honorários.

poderá obter senão um limitado auxílio de suas predecessoras de vinte cinco anos atrás.

A TAREFA DA U.N.R.R.A.

A tarefa da U.N.R.R.A. é, de um modo geral, bem conhecida. Consiste em prestar auxílio às nações que sofreram com o ataque do inimigo comum, ajudando-as a socorrer e reabilitar suas populações e suas terras. Mas, se se deseja formar uma idéia efetiva sôbre problemas de organização e administração, deve-se saber um pouco mais a respeito dessa tarefa e do ambiente dentro do qual ela terá de ser realizada.

As regiões das Nações Unidas, que, com rapidez crescente, estão sendo libertadas do inimigo, sofreram penosamente. Seus suprimentos alimentares foram queimados, arruinados ou roubados. Seus lares e fábricas foram destruídos em muitos casos. Suas rodovias, ferrovias e utilidades foram propositadamente danificadas, e com fantástica habilidade, por saber o inimigo que elas constituem o próprio sistema nervoso da civilização moderna. Mesmo seus homens e mulheres foram levados — em muitos, muitos casos — para trabalhar como escravos nas fábricas do inimigo, ou expulsos dos seus lares por perseguição. A saúde dos que restam foi prejudicada.

Para reparar tais devastações do inimigo, os povos das regiões libertadas necessitam de alimentos até que suas culturas possam ser plantadas e mais tarde colhidas. Também precisam de roupas; neste inverno, em algumas terras assoladas pela guerra, tal necessidade será desesperada. Necessitam ainda de assistência médica e de fornecimentos médicos, e isso com urgência, se se pretende salvar-lhes a vida. E mesmo para manter a vida em suas terras — para alimentar as populações de suas cidades — devem reconstruir imediatamente suas rodovias e ferrovias. Precisam de obter materiais para tudo isso, para a reconstrução de seus lares e para a recriação das utilidades básicas e essenciais que exige a vida coletiva de milhões de indivíduos em qualquer parte do mundo.

A despeito dos anos de guerra e devastação, muitos países podem e desejam obter por conta própria êsses elementos essenciais de socorro e reabilitação. Êsses países possuem os recursos necessários ao financiamento das importações de alimentos e matérias primas que suas terras não podem agora produzir. Possuem também o natural orgulho que os faz não desejarem assistência de quem quer que seja, embora apreciem o auxílio que lhes é pôsto à disposição. Há outros países não tão afortunados. Seu orgulho é tão grande quanto o dos outros, mas seus recursos, mesmo antes da guerra, não eram tão abundantes, ou não foram capazes de salvar êsses recursos do saque do inimigo, ou a guerra, longa e devastadora, consumiu quaisquer recursos que possuíam. Para êsses países e suas populações deve haver assistência, se se quiser evitar perda de vidas, sofrimento contínuo — e o germen de um novo conflito. E' a êsses países — Grécia, Tcheco-Eslováquia, Polônia, Iugoslávia, Etiópia, China, e outros — que a U.N.R.R.A. serve especialmente.

A U.N.R.R.A. foi criada na Sala Oriental da Casa Branca, em 9 de novembro de 1943, quando os representantes de quarenta e quatro diferentes nações assinaram um acôrdo, com o objetivo de colaborar no sentido de fornecer assistência aos países vitimados pela guerra e incapacitados de atender às próprias necessidades de socorro e reabilitação. Aquelas nações concordaram em tomar a seu cargo, conjuntamente, certos auxílios a serem prestados aos governos liberados. Concordaram em criar uma organização para o desempenho dessas tarefas. Concordaram em contribuir conjuntamente para o financiamento da mesma organização — aproximadamente em proporção com sua capacidade de pagar, o que certamente não constitui nenhuma novidade para levantamento de numerário. Concordaram também — o que é talvez de maior importância — em trabalhar conjuntamente, através da organização que haviam criado.

Nós, nos Estados Unidos, conseguimos aprender que como nação não podemos viver sòzinhos. Resolvemos desempenhar nossa parcela na construção de um mundo mais seguro, colaborando com outras nações. Por conseguinte, ao construir as organizações internacionais da próxima década, bem podemos considerar qual pode ser a nossa contribuição para a sua estruturação e administração. À luz da experiência da U.N.R.R.A., isso significa especìficamente: Poderemos nós, nos Estados Unidos, contribuir com nossa boa vontade e com nossa experiência para o desenvolvimento de: 1) maquinaria eficiente para cola-

boração internacional; 2) padrões de organização adequados ao cumprimento de tarefas imprevisíveis em muitas partes do globo; e 3) técnicas de administração flexíveis, embora adequadas ao funcionamento de uma agência nova, extensa, de curta duração, que operará simultâneamente em muitas regiões?

MAQUINARIA PARA COLABORAÇÃO

Pelo fato de ser a primeira repartição criada pelas Nações Unidas, a U.N.R.R.A. é, em larga medida, um terreno experimental para a colaboração entre as mesmas nações. Para efetivar essa cooperação, a U.N.R.R.A. dispõe de certos mecanismos de organização, através dos quais as várias nações participantes colaboram na tarefa da Administração. Isso é tanto mais verdadeiro quanto a organização estrutural da U.N.R.R.A. é, em muitos pontos, seguida em outras organizações das Nações Unidas, já realizadas ou ainda em projeto. Chamo atenção para o fato de que em tôdas as outras organizações das Nações Unidas presentemente constituídas ou em andamento — exceção feita do Conselho de Segurança das Nações Unidas, conforme se estabeleceu nas propostas de Dumbarton Oaks — o órgão elaborador de diretrizes gerais inclui representação de todos os governos-membros, sendo as decisões tomadas por maioria. Assim também, o pessoal executivo constitui um serviço civil internacional. E' significativo, ainda, que os ante-projetos de constituição das organizações germinadas em Hot Springs, Bretton Woods, Dumbarton Oaks e Chicago conferem amplos poderes aos chefes executivos das organizações. O primeiro passo nesse sentido foi tomado pelo acôrdo da U.N.R.R.A. Isso representa uma diferença essencial em relação ao sistema de Liga das Nações, no qual o chefe da administração possuía muito menos poderes de decisão independente — de fato, não passava de um alto servidor civil decorativo, sem iniciativa própria para elaboração de qualquer diretriz substancial.

O Conselho da U.N.R.R.A. é essencialmente o nosso órgão legislativo; êle determina as diretrizes básicas a serem seguidas, recomenda os padrões para o levantamento de numerário, distribui fundos para objetivos administrativos e desempenha as funções que habitualmente são exercidas quer por uma legislatura, quer por um conselho de diretores. O Conselho se reúne duas vêzes por ano, e, para que haja continuidade no decurso do ano, um comité central composto de representantes das quatro potências principais — os Estados Unidos, o Reino Unido, a U.R.S.S. e a China — se reúne entre as sessões do Conselho, para agir, quando necessário, em relação a problemas emergentes. Além do Conselho e do comité central, existe dentro da U.N.R.R.A. um conjunto de comissões, cada uma das quais trata de problemas de determinada área geográfica — Europa ou Extremo Oriente, por exemplo — ou de determinado campo de operações, como saúde pública, repatriação de refugiados, ou reabilitação industrial.

Já foi mencionado que, ao setor executivo da Administração, se fêz ampla concessão de autoridade discricionária. Isso era inevitável e, segundo penso, será inevitável em qualquer organização internacional colaborativa que fôr autorizada a agir por iniciativa própria. O fato básico a ser considerado é o da soberania nacional. O Conselho da U.N.R.R.A. não pode obrigar as nações-membros. Pode sòmente recomendar-lhes ação. A elas cabe decidir sôbre a ação que empreenderão. E isso tanto é verdade para as nações que devem fornecer provisões e fundos, como para as que devem receber suprimentos e serviços. O Conselho, portanto, deve dar autoridade ao diretor geral e seu *staff* para entabolar negociações e concluir acordos. Isso já foi feito pelo Conselho.

Em essência, nossa tarefa nos primeiros meses da U.N.R.R.A. consistiu em negociações. Levamos a têrmo entendimentos para ação mútua com numerosos governos, com repartições governamentais e com órgãos intergovernamentais. Para mencionar alguns: concluímos ajustes para o trabalho, com as Juntas Mistas; entramos em acôrdo com os comandos aliados locais, para o fim de estabelecer as responsabilidades dêsses comandos e da U.N.R.R.A. no trabalho de socorro; estabelecemos métodos de trabalho, em consulta com as repartições de aquisições dos governos fornecedores de provisões; negociamos entendimentos formais com os governos habilitados a receber auxílio, em suprimentos e serviços, da comunhão internacional, para a qual o diretor geral age como curador. Cada uma dessas negociações envolveu problemas inteiramente novos de relações e de autoridade. Se fomos capazes de

abrir tantos caminhos novos, isso se deve principalmente, creio, ao fato de haverem meus auxiliares mantido sempre no pensamento a soberania individual dos vários países como conceito básico de ação na esfera de cooperação das Nações Unidas. E' isso que distingue a idéia das Nações Unidas das idéias do Eixo, a respeito de novas ordens e esferas de co-prosperidade. Estabelecer combinações que se ajustem aos princípios da soberania nacional é coisa lenta. Isso explica muitas, senão tôdas as demoras havidas no desenvolvimento de nossos programas. Não estou me lamentando, estou simplesmente afirmando um fato básico, inerente ao padrão necessário de cooperação entre nações livres. Lamento, sim, que êsse fato não seja mais claramente compreendido pelos espíritos impetuosos que esperam ação "imediatamente", de uma repartição de serviço intergovernamental como a nossa. O que lhes passa despercebido é a verdade de que, se fôssemos capazes de empreender ação por nossa própria iniciativa, sem considerar os desejos dos governos que nos criaram, não seríamos uma repartição de serviço, mas um super-estado. Não acredito que os que se queixam do tempo necessàriamente consumido pelo nosso processo de cooperação desejassem a existência de uma organização dessa natureza. Gostariam muito menos dela do que da nossa atual estrutura.

Sem insistir demasiadamente neste ponto, eu gostaria de salientar uma profunda diferença entre a situação administrativa que prevalece depois que uma legislatura nacional aprovou um estatuto de autoridade, e a que existe depois que o Conselho da U.N.R.R.A. adotou uma resolução de autoridade. No ramo executivo de um govêrno nacional, os órgãos executores têm à mão tôda a maquinaria do poder nacional soberano. Aplicam-se penalidades mais ou menos severas contra os cidadãos que não agem de acôrdo com a lei. Assim não acontece com a U.N.R.R.A. As resoluções do Conselho conferem ao diretor geral autoridade para agir no sentido de conseguir concordância e ação por parte das nações-membros. Não lhe conferem fôrça de prescrição legal; o que lhe é permitido é o uso da persuasão.

Assim é que, numa época de deficiência crítica de transportes, o meu pessoal não pode simplesmente ir adiante e requisitar transportes para levar gêneros de socorro às regiões que dêles necessitam desesperadamente, mas deve conseguir quotas de embarque, do grupo intergovernamental encarregado do ajustamento dos transportes. Assim é que não podemos dizer às autoridades fornecedoras de uma nação não invadida: "Os governos libertados necessitam da metade da sua produção não militar de tecidos de lã. Dê-no-la" — mas devemos entrar com requerimentos junto aos órgãos distribuidores intergovernamentais e governamentais. Assim é que não podemos dizer ao govêrno de uma nação libertada que carece de câmbio estrangeiro: "Importaremos mercadorias para o seu povo e nós próprios as distribuiremos" — mas devemos entrar em combinações aceitáveis para o govêrno cujo povo deve receber as mercadorias — sempre, naturalmente, dentro dos têrmos de nossa condição de curador: sem qualquer discriminação na distribuição e na aplicação das necessárias medidas de racionamento e de contrôle de preços. Em suma, uma repartição de serviço intergovernamental como a nossa age e deve agir de acôrdo com os governos-membros e através dêles.

Volvamos agora a um importante ponto concernente ao sistema da U.N.R.R.A. Compreendendo a reação tìpicamente alérgica que os administradores públicos dêste país freqüentemente manifestam em relação aos comités consultivos, julgo necessário salientar aqui o papel importante que tais comités desempenham. A U.N.R.R.A., não vos esqueçais, é um instrumento das Nações Unidas. Não está a serviço exclusivo de uma só nação. E' o instrumento através do qual essas várias nações preferiram exercer conjuntamente, umas e outras, a tarefa de prover socorro às vítimas da guerra. A U.N.R.R.A. pode prestar auxílio efetivo na mitigação da miséria nas zonas libertadas e, entretanto, falhar na sua missão plena, se não alimentar e, afinal, desenvolver a colaboração ativa e participante de tôdas ou, pelo menos, da maioria das Nações Unidas. Necessita de obter da parte delas mais do que uma simples contribuição financeira anual. Precisa obter mais do que fornecimentos, ou transportes, ou o pessoal que elas possam proporcionar-lhe. A U.N.R.R.A. precisa contar com a sua participação ativa; se isso falhar, terá falhado a primeira das várias tentativas de colaboração internacional para a qual os povos desta e de outras nações se voltam na esperança de um mundo melhor. Eis porque o funcionamento constante dêsse Conselho

e de tôda sua estrutura de comités e subcomités é de importância vital. Seria de desejar que os manuais de administração proporcionassem um pouco mais de lições a respeito da tarefa aparentemente simples de garantir que os comités sejam efetivamente usados para utilizar o máximo de capacidades, tanto dos consultores como dos aconselhados.

Nós na U.N.R.R.A. devemos admitir francamente que temos ainda muito que aprender acêrca do uso de comités para a consecução dessa colaboração internacional altamente importante. Suponho que alguns dentre nós hajam inconscientemente encarado êsses comités como uma ameaça à nossa liberdade de ação como administradores. Em outras ocasiões, temos usado tais comités como platéia ou palco de ressonância para coisas que desejávamos dizer. Por outro lado, todavia, alguns dêsses comités têm sido efetivamente usados, quer para adquirir o conhecimento técnico dos delegados das várias nações representadas, quer para aumentar a colaboração total de cada nação no trabalho da U.N.R.R.A. Nós nos propomos garantir que cada comité contribua para essa finalidade.

Conseguir colaboração internacional através das atividades diárias oferece outro diferente problema de especial significação. E' o problema de desenvolver relações de trabalho efetivas com as repartições de cada govêrno-membro com o qual e através do qual a U.N.R.R.A. deve trabalhar. Assim como suas predecessoras — a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho —, a U.N.R.R.A. teve de empreender o desenvolvimento de relações efetivas com os ministérios de relações estrangeiras das nações-membros. Da mesma forma, tiveram elas de desenvolver o interêsse e a cooperação de outras agências governamentais — por exemplo, departamentos do trabalho e as repartições de saúde pública. Pela sua lei orgânica, a U.N.R.R.A. tem uma relação adicional com a repartição nacional de aquisições dos países em que obtém seus suprimentos. As aquisições em geral são feitas através das repartições específicas do govêrno das nações fornecedoras — por exemplo, em nosso país, a *Foreign Economic Administration,* o Tesouro e a *War Food Administration.*

E' nessas relações diárias com as repartições de cada govêrno que se põe à prova o empenho geral de colaboração num esfôrço internacional. Com a U.N.R.R.A., assim como aconteceu com nossas predecessoras no campo internacional, verifica-se que essas relações variam surpreendentemente de um país para outro, e até, dentro de um mesmo país, de uma repartição oficial para outra. Por alguns países, a U.N.R.R.A. pode ser tratada com excessivo paternalismo, esperando-se que aceite a direção dos mesmos ou a sua supervisão; ao passo que, por outro govêrno ou por outra repartição, pode ser tratada como um parente distante ou mesmo desconhecido. Naturalmente, entre êsses extremos há governos e repartições nacionais que reconhecem a U.N.R.R.A. como instituição independente e com ela trabalham na qualidade de sócios numa arriscada emprêsa conjunta. Conseguir essa posição relativamente a cada país é, naturalmente, o problema com que estamos lutando.

PROBLEMAS DE ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

A obtenção de colaboração internacional por intermédio das atividades diárias, preferentemente à que se consegue sòmente por meio de tratados e acordos, torna-se difícil, naturalmente, por causa daqueles obstáculos fundamentais que sempre dificultam a colaboração entre homens de diferentes terras. Referímo-nos à língua, à tradição e à distância. O primeiro e mais óbvio dêsses obstáculos, como é natural, é a língua. Mas de importância igual são todos aquêles obstáculos mais sutis, que encontram sua raiz em práticas diferentes, em experiências diferentes e em tradições diferentes. O inglês é o idioma oficial da Administração, e em inglês são realizadas tôdas as sessões do nosso Conselho e as reuniões dos comités. Habitualmente, a maioria das nações-membros são representadas por delegados que falam inglês, embora haja alguns que se entendem por intermédio de intérpretes. Ao observador fortuito poderia parecer que essas reuniões se desenrolam com pouca demora e da mesma maneira que as reuniões de uma organização inteiramente nacional. Aquêles de nós que já têm participado dessas reuniões sabem, contudo, que freqüentemente não se atinge à plena convergência dos espíritos, porque os matizes de sentido veiculados pela língua inglêsa não são percebidos por delegados que falam inglês mas ainda perdem as nuanças de nosso idioma, que temos por certo serem de todos entendidas. E nós também compre-

endemos que, muitas vêzes, um adiamento polidamente solicitado é motivado pela necessidade sentida por determinado delegado, de fazer traduzir por seu intérprete o documento pôsto imediatamente em discussão, antes de expressar sua opinião a respeito do mesmo.

Êsses mesmos obstáculos se juntam às dificuldades que encontramos para construir uma organização eficaz. A U.N.R.R.A. tem, no momento, um *staff* de mais de dois mil indivíduos. Êsses indivíduos, homens e mulheres, pertencem a mais de trinta nacionalidades diferentes. Situam-se em muitas partes do mundo — Londres, Paris, Atenas, Roma, Belgrado, Addis Abbaba, Rio de Janeiro, Sydney, Chungking e Washington. E se se deseja que a U.N.R.R.A. seja uma organização eficaz, essas duas mil pessoas espalhadas pelo mundo, com os mais variados *backgrounds* nacionais e com experiências pessoais ainda mais diversas, devem ser amalgamadas em uma unidade na qual cada uma desempenhe sua parte com uma compreensão clara e *comum* dos objetivos da U.N.R.R.A. e de quão conjuntamente procuramos atingí-los.

Mas é excessivamente difícil conseguir essa indispensável compreensão comum a despeito das diferenças de língua, dos modos usuais de negociar e das experiências pessoais amplamente variadas. Aqui na sede — para dar um único e simples exemplo — nosso *staff* executivo supremo inclui um inglês, um polonês, um russo, um chinês e um canadense, assim como um número mais ou menos igual de americanos. Após uma das reuniões de nosso *staff* ,um dos membros não-americanos fêz perguntas a respeito da conclusão de certas discussões nas quais parecia haver-se chegado a completo acôrdo. Perguntou êle : "Govêrno *"nonpartisan"* (não controlado por partidos políticos) é um govêrno no qual o partido *"Partisan"* não terá participação alguma?" Em outra ocasião, um de nossos colegas não-americanos, que já falava inglês há cêrca de seis anos, perguntou : "Que quer êle dizer quando afirma *"I have a hunch* ("Tenho um pressentimento")? Mesmo entre os membros de língua inglêsa verificamos, em uma reunião do *staff*, que certa divergência de opinião, aparentemente irreconciliável, surgira simplesmente do fato de que nós, americanos, empregamos as palavras "administrative" e "executive" para significar exatamente o contrário dos sentidos que elas têm na Inglaterra.

Podemos dar uma ou duas ilustrações relativas a diferenças de tradições que também concorrem para tornar mais difícil a administração. Tradicionalmente, em nosso país, tanto nas emprêsas privadas como públicas, exige-se fiança dos servidores responsáveis pelo manejo ou desembôlso de fundos. Entretanto, quando foi sugerido que certos oficiais do Exército Britânico, destacados para a U.N.R.R.A. a fim de prestarem auxílio em operações de campos de refugiados no Oriente Médio, deveriam ser afiançados, verificamos que êsses homens tinham o entendimento tradicional de que nenhuma fiança era mais valiosa do que o juramento de um oficial do Exército Britânico. Insistir na violação dessa tradição, como viemos a saber, daria em resultado, simplesmente, a resignação de todo o grupo de oficiais. Encontramos uma reação algo semelhante por parte de nossos colegas britânicos, quando sugerimos que todos os novos servidores de nosso *staff* de Londres deveriam declarar formalmente lealdade à U.N.R.R.A. Nós, americanos, estamos tão acostumados à prática de exigir-se um juramento, por parte dos altos funcionários, que êsse juramento pode por vêzes tornar-se sem sentido; mas na Inglaterra não existe essa tradição. O cidadão britânico que vai trabalhar num emprêgo público tem por certo que sua lealdade ao novo empregador é esperada e compreendida. Pedir-lhe que *jure* que êle será leal é manifestar certa desconfiança nêle e insultá-lo. Em vista disso, modificamos nossas práticas e, simplesmente, solicitamos aos membros britânicos do *staff* que *assinem* uma declaração de lealdade, quando aceitam o emprêgo.

A lealdade a uma instituição internacional, por parte de milhares de homens e mulheres oriundos de muitas nações, constitui um problema que se apresentou sucessivamente a cada uma das instituições internacionais que precederam a U.N.R.R.A. Quando a Liga das Nações foi fundada, discutiu-se se o seu pessoal seria constituído de servidores civis experimentados, para ela designados, ou de indivíduos de ambos os sexos sem quaisquer laços que os prendessem aos respectivos governos nacionais, recrutados para servirem exclusivamente à Liga. Foi preferida esta última alternativa; e a experiência demonstrou a sabedoria da escolha.

A Liga sustentou que os indivíduos que aceitavam emprêgo em seu *staff*, conquanto conservando sua identidade nacional, trabalhavam ùnica-

mente tendo em vista os interêsses da Liga. Os funcionários do secretariado que teve início em 1932 tiveram que fazer e assinar uma declaração de fidelidade, pela qual se comprometiam, enquanto servissem à Liga, a "não procurar ou receber instruções de qualquer govêrno ou outra autoridade externa". O mesmo princípio e, conseqüentemente, o mesmo problema prevalecem na U.N.R.R.A. Para ser realmente uma instituição intergovernamental, deve ela recrutar um pessoal com a indispensável competência intelectual e profissional, selecionado das numerosas nações que a constituem. E' o que a U.N.R.R.A. tem procurado fazer, e de cada novo membro de seu *staff* solicita que assine a seguinte declaração:

> "Comprometo-me solenemente a exercer com tôda a lealdade, discreção e consciência as funções a mim confiadas como (oficial ou empregado) da Administração, a cumprir minhas funções e regular minha conduta tendo em vista ùnicamente seus interêsses, e a não procurar ou receber, de qualquer govêrno ou autoridade exterior à Administração, quaisquer instruções controladoras da execução de meus deveres oficiais".

Um problema menos fundamental, que surge quando se pretende organizar um *staff* internacional, é o que diz respeito aos salários. Poder-se-ia fàcilmente pensar que a U.N.R.R.A. devesse estabelecer um sistema de classificação de cargos abrangendo tôdas as suas posições, para assegurar que indivíduos incumbidos de tarefas do mesmo gênero e de igual responsabilidade percebessem compensação idêntica, fôsse qual fôsse sua nacionalidade ou a zona geográfica em que se situassem. Essa conclusão simples e aparentemente óbvia é, na realidade, impossível de se atingir. Os contadores recrutados nos Estados Unidos, no presente mercado de trabalho, percebem, em dólares, uma compensação cêrca de 20 % superior à que percebem contadores com treinamento e experiência comparáveis, na Grã-Bretanha e no Canadá, e 30 ou 40% superior à dos recrutados na Austrália. Diferenças semelhantes existem entre muitas outras nações e pràticamente em tôdas as profissões dentre as quais a U.N.R.R.A. deve recrutar seu pessoal.

Uma solução alternativa para o problema seria remunerar os servidores com salários equiparados aos dos funcionários públicos do país em que se acham a serviço da U.N.R.R.A. Se isso não fôr feito, os altos funcionários do país se ressentirão com a U.N.R.R.A., por estar, mediante a oferta de salários superiores, roubando gente de outros empregadores. Por outro lado, se isso fôr feito, a U.N.R.R.A. não poderá recrutar pessoal em regiões de salários elevados, para servirem em zonas onde os salários são de nível inferior. Não se poderá, por exemplo, recrutar americanos para serviço na Austrália.

Resulta, pois, impraticável o ideal de uma classificação de cargos nítida e metódica, com pagamento igual para trabalho igual. Se a U.N.R.R.A. adotasse uma clasificação de cargos uniforme, isso lhe permitiria um recrutamento mais livre em todos os países e asseguraria um maior movimento de pessoal, de uma tarefa para outra, dentro da administração. Mas a única base satisfatória para uma classificação uniforme seria a usada pela Liga das Nações; isto é, remunerar tão bem seus cargos quanto o mais bem remunerado serviço civil de qualquer nação. Se a U.N.R.R.A. aceitasse essa posição, o custo de suas operações seria muito aumentado e ela seria alvo da crítica da maioria das nações-membros que a acusariam de estar sendo estouvadamente perdulária.

O terceiro obstáculo básico por mim enumerado foi a distância. Contemplai por um momento a dispersão do pessoal da U.N.R.R.A. através do mundo. No momento, a U.N.R.R.A. conta com membros de seu pessoal no Egito, França, Luxemburgo, Itália, China, Tcheco-Eslováquia, Etiópia, Grécia, Albânia, Polônia e Iugoslávia. Mas a assistência que êsse pessoal poderá prestar depende dos recursos que outros membros do *staff* forem capazes de obter, de países tão distantemente separados como o Irã e o Paraguai, México, Cuba, e Nova Zelândia e Austrália. Para converter as contribuições dessas e de outras nações nos fornecimentos essenciais necessários às zonas de socorro — gêneros alimentícios, adubos, maquinismos, remédios, roupas, calçados e outros vários — a U.N.R.R.A. tem, no momento, especialistas em aquisições no Brasil, na Inglaterra, na Austrália e nos Estados Unidos. Essas diferentes atividades, assim como o pessoal nelas empenhado, em tão distantes partes do globo, devem ser efetiva e constantemente coordenadas, se a U.N.R.R.A. quiser empregar eficientemente seus limitados recursos financeiros para, quando necessário, obter de determinada parte do mundo os fornecimentos essenciais destinados às zonas de socorro.

A distância torna difícil essa coordenação administrativa. Tal coordenação é dificultada pelo tempo exigido para as comunicações entre o escritório central e os membros do *staff*. Em tempo de guerra, o congestionamento e a drástica limitação dos meios telefônicos, telegráficos, sem-fio e rádio, bem como a necessidade de censura, tornam as comunicações inteiramente inadequadas a uma administração centralizada eficaz.

Pensai por um momento nas dificuldades com que a U.N.R.R.A. se defrontou para comunicar-se com sua missão em Atenas durante os recentes conflitos. Por alguns dias, quando decisões anteriores estavam em fase de execução, o pessoal de nosso escritório central não teve qualquer comunicação de nossos representantes locais. Quando se rompeu o silêncio, apenas magérrimos cabogramas puderam vir até nós, através de uma única linha de comunicação militar. Mesmo em ocasiões mais normais, cartas aéreas do Cairo atingem Washington três semanas após o despacho e, de Londres, freqüentemente gastam duas semanas em trânsito. Naturalmente se faz uso de cabogramas, mas mesmo êsse método de comunicação exige freqüentemente de dois a cinco dias entre pontos relativamente acessíveis de Londres e Washington, e cinco dias ou mais entre Cairo ou Roma e Washington.

Em face dêsse problema da distância e das dificuldades de comunicações que o mesmo estabelece, a U.N.R.R.A. se encontra debatendo, tal como todos os departamentos do govêrno federal dos Estados Unidos o têm debatido em uma ou outra ocasião, o problema da centralização *versus* descentralização. Existem entre nós as mesmas tendências humanas encontradas na maioria das instituições públicas em desenvolvimento, de se ligar tôda a autoridade e responsabilidade ao escritório central. Simultâneamente, existe a mesma insistência da parte de nossos agentes locais, para que haja uma generosa delegação de autoridade. Na U.N.R.R.A., a solução dêsse problema, que é tanto humano quanto de organização, deve ser encontrada nas várias características da tarefa a ser feita. Uma dessas características já foi mencionada — a vasta dispersão das atividades da U.N.R.R.A. através do mundo. Uma segunda característica, igualmente importante, da tarefa da U.N.R.R.A. é o caráter imprevisível do trabalho a ser feito; as necessidades de socorro da maioria das zonas a serem libertadas não podem ser conhecidas agora. Quando essas zonas forem abertas, suas necessidades serão imediatas e deverão ser enfrentadas pela improvisação de quaisquer métodos e meios que se ajustem às condições do momento. Uma terceira característica da tarefa da U.N.R.R.A. diz respeito aos gêneros, materiais e transportes, que constituem as necessidades básicas das zonas de socorro; 80 % sairão dêste hemisfério e, mais da metade, dos Estados Unidos. As duas primeiras características depõem fortemente em favor de um alto grau de descentralização de autoridade e responsabilidade. A terceira característica torna essencial o desempenho, em Washington, de atividades que necessàriamente controlam o que pode ser feito nas zonas onde a U.N.R.R.A. presta serviços. À medida que formos agindo, desenvolveremos uma administração descentralizada, adaptada a essas três principais características da tarefa da U.N.R.R.A., a qual permitirá que funcionários locais responsáveis ajam decisiva e prontamente, com conhecimento dos fornecimentos que estarão à sua disposição pelo trabalho do escritório central.

CONCLUSÃO

Eu enumerei alguns problemas de administração que a U.N.R.R.A. tem encontrado, a fim de ilustrar problemas peculiares a uma repartição internacional ou, pelo menos, de maior significação para esta do que para uma repartição nacional. Até o presente momento, a U.N.R.R.A. enfrentou e, posso dizer, dominou muitos dos mesmos problemas de administração encontrados por tôdas as repartições públicas novas de Washington à medida que vão atravessando a angústia da fase de organização e de início das operações.

Nossos concidadãos dotados de experiência e habilidade em administração pública têm especial obrigação de considerar êsses problemas de administração internacional, na U.N.R.R.A. e nas outras instituições que os Estados Unidos criaram ou criarão. Nossa política exterior do passado proporcionou pouca saída aos talentos que possuímos nesse campo. Os protestos de nosso país, no sentido de assumir um lugar ativo e, de alguma sorte, de liderança nos negócios internacionais nos anos vindouros, devem ser concretizados pela participação de pessoas dotadas de experiência essencial na organização e administração das instituições através das quais a colaboração internacional se tornará uma realidade.

Assistência e proteção à família dos servidores do Estado

EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO
Técnico de Administração

SUMÁRIO: Fundamentos — Histórico — Montepio civil — Pecúlio e pensões — Abono familiar — Influência da situação familiar na vida funcional — Salário-família — Licença por motivo de doença em pessoas da família — Facilidades educacionais — Conclusões.

SENDO o servidor do Estado um assalariado, não pode, de modo geral, constituir reservas econômicas que permitam amparo e proteção suficiente à sua família, após o seu desaparecimento.

O Estado, agindo com a dupla responsabilidade social e de patrão, tem, por isso, procurado ajudar os servidores a resolver êsse problema, não sòmente pela criação de institutos oficiais de previdência, de inscrição obrigatória, como também pelo estabelecimento de outras formas de assistência e previdência.

O Estatuto dos Funcionários (Decreto-lei 1.713, de 28-10-39), por exemplo, prescreve que o Govêrno deve promover o bem estar e o aperfeiçoamento físico, intelectual e moral dos funcionários e de suas famílias, mediante a organização de

> "um plano de assistência, que compreenderá a previdência, seguro, assistência médico-dentária e hospitalar, sanatórios, colônias de férias e cooperativas" (Item I, § 1.º, art. 219),

e estabelece como um dos deveres do funcionário,

> "amparar a família, tendo em vista os princípios constitucionais, instituindo, ainda, pensão que lhe assegure bem-estar futuro" (Item XI, art. 224).

A fim de dar objetividade a tão amplo programa assistencial e, ao mesmo tempo, conseguir a sua ordenação harmônica e sistemática, criou o Govêrno uma Comissão Organizadora de Assistência Social aos Servidores do Estado (1).

* * *

Não data de hoje, entretanto, êsse interêsse do Estado Brasileiro pela sorte da família dos seus servidores. Êle é antigo e constante.

Assim é que ainda nos albores da República, para não irmos mais longe, pelo Decreto 942ª de 31-10-1890, foi instituído o Montepio obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda, com o objetivo de

> "prover a subsistência e amparar o futuro das famílias dos mesmos empregados, quando êstes falecessem ou ficassem inabilitados para sustentá-las decentemente" (art. 1.º).

Criado embora para os funcionários do Ministério da Fazenda, o Montepio foi sendo ampliado, abrangendo outros Ministérios, até compreender a totalidade dos então existentes.

O Montepio assegurava aos herdeiros dos funcionários falecidos uma pensão pagável mensalmente, de acôrdo com a contribuição correspondente e que equivalia a um dia de ordenado (2).

A pensão representava a metade do ordenado que servira de base à contribuição, ou seja, 1/3 do vencimento básico.

Nenhum estudo técnico determinara, entretanto, a relação entre as contribuições exigidas e as pensões fixadas. Elas foram estabelecidas a êsmo, no puro domínio do empirismo. Dessa falta de orientação resultou que, em breve, o Govêrno foi

---

(1) Decreto-lei 8.145, de 28-10-45.

(2) O vencimento até a vigência do Estatuto dos Funcionários, era dividido em duas partes: *ordenado*, que correspondia a 2/3, e *gratificação pro labore*, que representava o outro têrço.

obrigado a suspender a admissão de novos contribuintes ao Montepio (3), dadas as responsabilidades acumuladas para os cofres públicos.

Como demorassem os estudos para o estabelecimento de um novo regime, em substituição ao Montepio, resolveu o Govêrno reabrir, em 1910 (4), as inscrições de novos contribuintes, para suspendê-las, definitivamente, cinco anos depois (5).

Apesar de suspensa há quase 30 anos a admissão de novos contribuintes para o Montepio, ainda hoje a despesa anual com as pensões pelo mesmo atribuídas atinge a apreciável quantia de Cr$ 82.176.000,00 (6).

*
* *

Durante 10 anos não tiveram os funcionários civis qualquer instituto oficial de previdência, até que pelo Decreto 5.128, de 31-12-26, foi criado o *Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União,* com a finalidade de conceder pecúlio às famílias dos funcionários, por morte dêstes.

Os pecúlios, pagos de uma só vez, eram do valor de Cr$ 10.00,00 para os funcionários que recebiam até Cr$ 3.600,00 anuais, e de Cr$ ..... 15.000,00 para os que tinham mais de Cr$ .... 3.600,00 anuais, e as contribuições variavam de conformidade com a idade do contribuinte e com o plano de amortizações escolhido que podia variar entre 10 e 30 anos.

Em 1934, o Instituto passou a denominar-se *Instituto Nacional de Previdência* e os pecúlios a serem concedidos foram fixados em 5, 10, 15, 20, 25 e 30 mil cruzeiros, de acôrdo com os vencimentos dos segurados.

Os beneficiários poderiam receber o pecúlio de uma só vez, ou convertê-lo em pensão mensal, na conformidade da tabela então aprovada (7).

Com o decreto-lei 288, de 23-2-38, foi criado um novo *Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado* (I.P.A.S.E.), no qual são obrigatòriamente inscritos todos os servidores, funcionários ou extranumerários.

O I.P.A.S.E. assegura aos beneficiários dos seus contribuintes pecúlios e pensões.

O pecúlio é entregue a pessoa livremente escolhida pelo segurado, seja ou não parente. Na falta de prévia determinação, será entregue à sua família.

As pensões são assim classificadas:

a) *vitalícias* — para o cônjuge sobrevivente do sexo feminino, ou do sexo masculino, se inválido; e para a mãe viúva ou pai inválido, no caso de ser o segurado solteiro ou viúvo;

b) *temporárias* — para cada filho e enteado, de qualquer condição, até a idade de 21 anos, ou, se inválido, enquanto durar a invalidez; ou para cada irmão órfão de pai e sem padrasto, também até a idade de 21 anos, no caso de ser o segurado solteiro ou viúvo sem filhos nem enteados (8).

A contribuição para o I.P.A.S.E. corresponde a 5 % do vencimento, remuneração ou salário do servidor. Comparando-a com a mensalidade do antigo Montepio, que correspondia ao ordenado de um dia (2/3 do vencimento) e que representa cêrca de 2,22 %, chega-se à conclusão de que aquela é bem mais elevada. Tomando-se, por exemplo, dois funcionários que tenham ingressado para o serviço público com a idade de 30 anos, ambos com o vencimento mensal de Cr$ 900,00, sendo um contribuinte do antigo Montepio e o outro segurado do I.P.A.S.E., descontaria o primeiro vinte cruzeiros mensais, e o outro, quarenta e cinco cruzeiros mensais.

Quanto ao regime de benefícios, é difícil estabelecer uma comparação, pela diversidade de sistema. No Montepio ,as pensões dependem, apenas, da retribuição do contribuinte; no I.P.A.S.E., elas variam de conformidade com a retribuição e a idade do segurado no momento da inscrição, e do número e da idade dos beneficiários, porque as pensões temporárias são fixadas em determinada base para os menores de seis anos de idade; aumentam entre os seis e os 12 anos e tornam a elevar-se quando os menores completam 12 anos, até a cessação do pagamento.

(3) Lei 490, de 16-12-1897. Durou, assim, apenas sete anos, a primeira fase do Montepio.

(4) Lei 2.356, de 31-12-910.

(5) Lei 3.089, de 8-1-916.

(6) Orçamento para o exercício de 1945 (Decreto-lei 7.191, de 23-12-44).

(7) Decreto 24.563, de 3-7-934.

(8) Decreto-lei 3.347, de 12-6-941.

A fim de dar uma idéia de cada um dos sistemas, imaginemos que aquêles dois funcionários, ao falecerem, deixem, cada um, viúva, um filho com menos de seis anos, dois filhos entre os seis e os 12 anos, e outro com mais de 12 anos.

O contribuinte do Montepio deixará uma pensão fixa de Cr$ 300,00 (a metade do ordenado, ou 1/3 do vencimento), cuja metade caberá à viúva (Cr$ 150,00) e o restante será repartido, igualmente entre os filhos (Cr$ 37,50 a cada um).

O segurado do I.P.A.S.E. deixará as seguintes pensões individuais:

	Cr$
à viúva	159,30
ao filho menor de seis anos	32,40
a cada um dos filhos compreendidos entre seis e 12 anos, Cr$ 47,70	95,40
ao filho de mais de 12 anos	63,90
Total	351,00

Ao atingir a idade de seis anos, o filho mais novo passará a receber Cr$ 47,70; ao completar 12 anos, e até a cessação do pagamento, Cr$ 63,90.

Além dessas pensões, o segurado do I.P.A.S.E., no caso em exame, deixará um pecúlio de Cr$ 3.828,60, pagável de uma só vez, à pessoa livremente designada pelo funcionário, faça parte ou não de sua família.

Procurou-se, por êsse meio, atender a situações de fato em que, além dos beneficiados pelo regime de amparo social, deseja o funcionário amparar pessoas outras, por quem se interesse.

No exemplo focalizado, há ligeira vantagem para o regime do I.P.A.S.E. Se o segurado não tivesse filhos, deixaria, porém, apenas a pensão da viúva (Cr$ 159,30), enquanto que a do contribuinte do Montepio, nas mesmas condições, seria sempre Cr$ 300,00.

Conclui-se, pois, que o regime estabelecido pelo I.P.A.S.E. é mais favorável às famílias numerosas, embora seja ainda insuficiente para garantir um mínimo de subsistência aos herdeiros dos servidores desaparecidos.

Jamais deveria a pensão (individual ou coletiva) ser inferior a 1/3 do vencimento, remuneração ou salário do servidor.

Quando o funcionário fica em inatividade, aposentado ou pôsto em disponibilidade, mesmo em virtude de pena disciplinar, estabelece o Estatuto, como provento mínimo, 1/3 do seu vencimento ou remuneração, a fim de evitar uma brusca quebra do padrão de vida, o que é de todo desaconselhável. O mesmo deve ser feito em relação às pensões concedidas pelo I.P.A.S.E., já que as do Montepio obedecem a êsse critério.

*
* *

Havendo a Constituição estabelecido que a família está sob a proteção especial do Estado e que "às famílias numerosas serão atribuídas compensações na proporção dos seus encargos" (art. 124), foi expedido o Decreto-lei 3.200, de 19-4-941, dispondo sôbre a organização e proteção da família.

Em relação aos servidores do Estado dispôs o referido decreto-lei:

a) dando preferência, para nomeação ou promoção, à situação de família dos candidatos;

b) assegurando um abono familiar aos chefes de famílias numerosas.

Com referência à promoção, por exemplo, dispunha a Lei (redação dada pelo Decreto-lei 3.284, de 19-5-41) que na classificação por antiguidade ou em igualdade de merecimento, teria preferência sucessivamente:

a) o funcionário casado ou viúvo que tivesse maior número de filhos;

b) o casado;

c) o solteiro que tivesse filhos reconhecidos;

d) o que tivesse maior tempo de serviço no Ministério;

e) o que contasse maior maior tempo de serviço público federal, civil ou militar;

f) o mais idoso.

Dava, assim, a lei uma importância extraordinária à situação de família do funcionário, para efeito de promoção.

O acesso dos funcionários é, entretanto, matéria que interessa profundamente à Administração, pelo incentivo que representa na melhoria da execução dos serviços públicos, e não deve ficar, por isso mesmo, subordinado a influências externas, alheias às condições de trabalho, por mais

ponderosas que elas sejam. Sôbre o assunto, escrevíamos em 1943 :

> "Outra coisa que não se justifica, ao nosso ver, é o estado civil ou o número de filhos influir na promoção ou melhoria de salário.
>
> O Estado tem o dever de incrementar a nupcialidade e a natalidade. Isso, entretanto, deve ser feito por meio de mútuos, abonos, facilidades educacionais e outros auxílios julgados convenientes, e não por meio de promoção.
>
> A promoção diz, apenas, respeito à atividade funcional. Se um servidor é o melhor da sua classe, não vemos porque se deva indagar se é solteiro ou casado, ou se tem filhos, para premiá-lo com um acesso" (9).

Foi, felizmente, o que compreendeu a Administração, que, tendo em vista :

> *a*) que a promoção deve ser um estímulo constante para o funcionário e um meio que permita à Administração premiar os mais capazes, despertando a justa ambição daqueles que desejam progredir na carreira, mercê dos seus predicados funcionais e do esfôrço e energia dedicados ao serviço público ;
>
> *b*) que baseadas as promoções em circunstâncias alheias às atividades funcionais ter-se-á estancado essa fonte de interêsse, que é a competição no trabalho, com prejuízo para o serviço público, pois os funcionários verão diminuídas as possibilidades de acesso, de recompensa, procurando outros misteres e afazeres (10),

alterou o sistema de desempate, restabelecendo, em conseqüência, os princípios fixados no Estatuto (11), que levam em conta, precìpuamente, a situação funcional dos interessados.

O abono familiar era concedido ao servidor que tivesse mais de oito filhos menores de 18 anos, ou incapazes, desde que recebesse menos de mil cruzeiros mensais, de acôrdo com a seguinte base:

a) Cr$ 20,00 por filho, aos que ganhavam menos de Cr$ 500,00 mensais; e

b) Cr$ 10,00 por filho, ao que percebiam entre Cr$ 501,00 e Cr$ 1.000,00 mensais.

Tal abono, além de abranger bem reduzido número de servidores (12), concedia um parco auxílio, de todo insuficiente ao fim que visava. Deve ser salientado, ainda, de relance, a ilogicidade que encerrava o sistema, ao conceder auxílio inversamente proporcional ao vencimento dos funcionários, quando os encargos de família crescem na razão direta do nível de vida conquistado pelo cidadão na órbita social a que pertence.

A experiência comprovou, dentro de pouco tempo, a inconveniência do regime.

Aproveitando a oportunidade de estudos sôbre o reajustamento de vencimentos e salários dos servidores, a fim de adaptá-los aos novos níveis do custo de vida, resultantes da segunda guerra mundial, substituiu o Estado o abono familiar pelo *salário-família*, de objetivos mais amplos e de efeitos mais seguros.

É que, como afirmou o D.A.S.P. em Exposição de Motivos aprovada pelo Govêrno,

> "o regime de abonos familiares, que o Estado concede aos necessitados, não se deve aplicar, evidentemente, ao funcionalismo público, que não participa daquela condição" (13).

*
* *

O salário-família, que é extensivo a todos os servidores do Estado, ativos ou inativos, seja qual fôr a sua classificação, constitui um novo sistema de retribuição, em que são levados em conta os encargos de família do trabalhador, e segundo o qual é concedido, além do vencimento, remuneração, salário ou provento, Cr$ 50,00 mensais, por dependente.

São considerados dependentes, para os efeitos legais, os filhos ou enteados de qualquer natureza menores de 21 anos, ou inválidos de qualquer idade, que vivam total ou parcialmente às expensas do servidor ou inativo.

O sistema atualmente em vigor não constitui privilégio nosso nem está restrito ao âmbito do Govêrno Federal.

---

(9) PINTO PESSOA, *Manual dos Servidores do Estado* — 2.º Tomo, Livro do Extranumerário, 1.ª edição, Rio, 1943, pág. 84.

(10) Exposição de motivos 2.321, de 16-10-43, do D.A.S.P.

(11) Decreto-lei 5.938, de 28-10-43.

(12) Dum total de 146.000 servidores federais, apenas 450 se habilitaram ao recebimento do abono familiar (Exp. Mot. 3.474, de 8-11-43, do D.A.S.P.) o que representa cêrca de 0,3 % da massa de servidores.

(13) Exp. mot. 3.474, cit.

Com efeito, como afirmou o Professor FALLON no prefácio que escreveu para o livro de PAULO SÁ (14), pioneiro, no Brasil, dos abonos familiares, êstes "estão fazendo a volta do mundo".

Assim é que na França, na Bélgica, na Itália, na Nova Gales do Sul, na Nova Zelândia e na Austrália (15), entre outros países, já vigoram sistemas semelhantes.

Entre nós devem ser citados os exemplos de três Estados que antecederam o Govêrno Federal na concessão de salário-família aos seus servidores: Minas Gerais (16), que fixou em 5 % do vencimento o auxílio a ser concedido por filho menor de 18 anos; Santa Catarina (17), que atribuía um adicional de 10 % dos vencimentos aos servidores que tivessem seis ou mais filhos; e Pernambuco (18), que dava um acréscimo de 3 % sôbre o vencimento do funcionário ou militar, por filho menor de 18 anos.

Seguindo o exemplo do Govêrno da União, diversos Estados já concedem salário-família aos seus servidores, de acôrdo com as peculiaridades locais ou com as suas possibilidades financeiras. Assim, fixaram em:

I — Cr$ 50,00 por dependente:

Distrito Federal ...	Decreto-lei 6.027, de 24-11-43
Pará	Decreto-lei 4.574, de 2- 6-44

II — Cr$ 40,00 por dependente:

S. Catarina	Decreto-lei 1.022, de 29- 5-44

III — Cr$ 30,00 por dependente:

Espírito Santo	Dec.-lei 15.230, de 26-11-44
Paraná	Decreto-lei 354, de 6- 8-45
Rio de Janeiro	Decreto-lei 1.117, de 25- 3-44

IV — Cr$ 25,00 por dependente:

Bahia	Decreto-lei 487, de 30- 4-45

V — Cr$ 20,00 por dependente:

Ceará	Decreto-lei 1.143, de 12- 5-44
Goiaz	Decreto-lei 6, de 7- 3-45
Mato Grosso	Decreto-lei 665, de 24- 5-45
Rio Grande do Norte	Decreto-lei 367, de 23- 3-45
Sergipe	Decreto-lei 583, de 31-12-44
São Paulo	Dec.-lei 15.128, de 15-10-45

VI — Cr$ 15,00 por dependente:

Maranhão	Decreto-lei 944, de 22-12-44
Piauí	Decreto-lei 830, de 25- 8-44

Finalmente, o Estado do Rio Grande do Sul concede um *abono familiar*, de Cr$ 40,00 por dependente a todo servidor que perceba menos de Cr$ 4.000,00 mensais.

Constituiu, sem dúvida, grande conquista dos servidores públicos a concessão do salário-família, que atendeu, indistintamente, a todos os que têm dependentes sob sua guarda. Duas observações podem ser feitas, entretanto, ao regime instituído.

A primeira diz respeito à espôsa, que não seja servidora do Estado. Indubitàvelmente, deve ser concedido o salário-família nesse caso, como já procedem, aliás, o Instituto de Resseguros do Brasil (19) e o Estado de Minas Gerais (20).

A outra observação se refere à uniformidade do salário-família, sem levar em conta a remuneração do servidor. Dada a ordem social vigente, os funcionários de vencimentos mais elevados têm responsabilidades maiores de representação, desfrutam de um padrão mais alto de vida, seus filhos freqüentam, necessàriamente, escolas mais caras, de modo que o custeio dos seus filhos é mais elevado que os dos funcionários de menor retribuição. Enquanto que Cr$ 50,00 de salário-família, por dependente, representam 10 % da retribuição do servidor que recebe Cr$ 500,00 mensais, é inferior a 1 % da dos que recebem Cr$ 5.500,00. Deveria, pois, o salário-família levar em conta essas diferenças, podendo ser estabelecida uma escala como a que apresentamos abaixo, a título de sugestão:

Cr$ 50,00 por dependente, aos que recebessem até Cr$ 1.000,00;

(14) PAULO SÁ, *Abonos Familiares*, Rio, 1943, pág. 9.

(15) *Ibidem*, pág. 23.

(16) Decreto-lei 77, de 8-2-38. Atualmente concede 7 % para a espôsa e 7 % por filho (Decreto-lei 971, de 1-12-43).

(17) Lei 283, de 19-1-39. Atualmente concede Cr$ 40,00 por dependente (Decreto-lei 1.022, de 29-5-44).

(18) Decreto-lei 435, de 28-12-39. Atualmente concede 5 % aos que recebem até Cr$ 500,00 mensais; 4 % aos que recebem entre Cr$ 501,00 e Cr$ 1.000,00, e 3 % aos que recebem mais de Cr$ 1.000,00 (Decreto-lei 1.160).

(19) O Instituto de Resseguros do Brasil concede Cr$ 150,00 ao cônjuge — PAULO SÁ, *ob. cit.*, pág. 79.

(20) Decreto-lei 971, de 1943, cit.

Cr$ 75,00, por dependente, aos que recebessem entre Cr$ 1.000,00 e Cr$ 3.000,00;

Cr$ 100,00 por dependente aos que recebessem acima de Cr$ 3.000,00.

*
* *

Outra medida de assistência, de grande importância, que se dispensa ao funcionário, é a licença por motivo de doença em pessoa da família, ou do cônjuge do qual não esteja legalmente separado.

Tal providência, além de permitir ao funcionário dispensar uma assistência mais direta e imediata aos que lhe são caros, em caso de moléstia grave, vem beneficiar o próprio serviço, pois é curial que o funcionário, obrigado a trabalhar em disposição de espírito desfavorável, não poderia dar tôda a sua capacidade de produção, com evidentes prejuízos para a Administração, em alguns casos bem maiores que os resultantes do seu afastamento remunerado.

Por isso, pelo que representa de espírito de solidariedade humana, de sentimento de família e pelas vantagens que proporciona ao próprio serviço, o sistema de licença por motivo de doença em pessoas da família deve abranger também os funcionários interinos e os extranumerários, hoje excluídos dessa forma de amparo social.

*
* *

Finalmente, assegura o Estatuto ao funcionário, ou às pessoas de sua família cuja subsistência esteja ao seu cargo, matriculados em estabelecimento de ensino, em caso de remoção ou transferência, matrícula em estabelecimento congênere no local de sede da nova repartição ou serviço, em qualquer época do ano, e independentemente da existência de vaga.

Em matéria de ensino muito pode e deve o Estado fazer pela família dos seus servidores.

O ensino gratuito, em todos os graus e ramos, deve ser assegurado, de imediato, aos filhos dos servidores públicos, civis ou militares, quer pela concessão de auxílio aos estabelecimentos existentes, em razão do número de filhos de servidores matriculados gratuitamente, quer pela criação de novos institutos especialmente destinados a êsse fim, de modo a evitar que, como se verifica atualmente, grande número de servidores do Estado se veja compelido, pelas dificuldades de vida e encarecimento do ensino, a cedo retirar seus filhos das escolas, agravando, assim, a falta de preparação técnica e geral em que se debate o nosso país.

*
* *

Chegamos ao fim do nosso trabalho. Bosquejamos o sistema de assistência que o Estado proporciona aos seus servidores, tendo em vista, principalmente, o que diz respeito à situação de família; comparamos sistemas e procuramos mostrar a sua evolução; demonstramos vantagens e desvantagens e apresentamos algumas sugestões. Vamos agora sintetizar.

Do exame de tudo, podemos concluir que, se muita coisa foi feita em benefício do servidor, muito ainda resta realizar.

Indicamos, assim, como aspirações imediatas dos servidores do Estado:

a) a concretização do plano de assistência traçado no art. 219 do Estatuto dos Funcionários, extensivo a todos os servidores e não apenas aos que são lotados ou têm exercício no Distrito Federal;

b) o estabelecimento de um limite mínimo de 1/3 do vencimento, remuneração ou salário do servidor, para as pensões a serem concedidas aos seus herdeiros;

c) a concessão do salário-família à esposa do servidor, que não seja, também, servidora do Estado;

d) a concessão do salário-família em razão da retribuição do servidor;

e) a extensão do regime de licença para tratamento de pessoas da família aos interinos e aos extranumerários; e

f) facilidades educacionais para os filhos dos servidores do Estado.

Confiamos em que a Comissão Organizadora de Assistência Social aos Servidores do Estado (C.O.A.S.S.E.), últimamente criada, dê um caráter objetivo aos seus trabalhos, convertendo em realidade dispositivos legais de proteção e assistência aos servidores públicos, e sugira novas formas de amparo aos que dedicam seus esforços em prol da causa pública.

Considerações sôbre o problema imigratório

CARLOS DODSWORTH MACHADO
Assistente de Organização do D.A.S.P.

AS CONDIÇÕES atuais, dentro e fora de nossas fronteiras, atestam a marcha que o mundo realiza na direção de um novo estado de coisas, favorável à resolução de problemas brasileiros que afetam particularmente o nosso bem-estar social e econômico.

O extraordinário desenvolvimento dos meios de transporte e comunicações reduziu de tal forma as distâncias, que novas concepções constituem condição fundamental para um proveitoso intercâmbio do progresso representado pela vulgarização das vitórias científicas sôbre os males físicos e pelos descobrimentos e invenções ampliadoras das possibilidades de confôrto e bem-estar.

Unidos povos e nações na mobilização integral de recursos, e também nos multiformes padecimentos impostos pelo gigantesco conflito, aprendemos que, malgrado diferenças de raça, língua, religião e costumes, a humanidade é uma só e um só o seu problema: a implantação decisiva de um genuíno sentimento de fraternidade universal.

Ante as novas contingências que se delineiam, parece oportuno colocarmo-nos à altura dos acontecimentos, identificando e provendo racionalmente as necessidades que assolam a nossa estrutura social e econômica.

A pobreza demográfica de nossa pátria e a proximidade de empreendimentos carecedores, qualitativa e quantitativamente, de mão de obra, parecem reclamar a introdução imediata de largos contingentes imigratórios, a exemplo do que se vem verificando com outros países sul-americanos.

Os aspectos delicados que a questão oferece prestam-se a considerações bastante amplas, às quais somos levados mais pelo objetivo de encarecer a sua importância do que de versá-la com a segurança e proficiência dos que se acham de ofício incumbidos do seu tratamento.

* * *

Já nos períodos iniciais da história da humanidade, podem ser observados movimentos migratórios nos grupamentos humanos mais rudimentares, à cata de alimentos ou empenhados em movimentos coletivos de conquista e colonização.

A princípio francamente hostil, a atitude das sociedades, quanto à aceitação de elementos adventícios, variou através do tempo, ao sabor das contingências históricas.

Essa hostilidade, caracterizadora da atitude dos povos primitivos com relação aos estrangeiros, evoluiu lentamente no sentido de uma crescente tolerância, que culmina em Roma, com a introdução, na magistratura romana, da figura do "praetor peregrinus". Com efeito, não obstante originàriamente avêssa à integração de estranhos, a "urbs" institui estabelecimentos de beneficência destinados a acolher estrangeiros necessitados ("xenodochia"), marcando tais fatos, a nosso ver, o reconhecimento público da existência de direitos próprios do estrangeiro.

Essas tendências foram acentuadas pelo incremento das atividades de comércio, aliados à adoção dos princípios cristãos de fraternidade universal, elevando gradativamente a personalidade do alienígena, até quase nivelá-lo à situação do nacional.

O tema é vasto demais para enquadrar-se nos limites de um ponto de vista exclusivamente jurídico, o que daria uma visão unilateral do problema imigratório. Prende-se a outros ramos de conhecimento, eriçando-se das dificuldades próprias das ciências sociais.

Daí o não se poder, como faz ESPÍNOLA, considerar a Revolução Francesa como o marco principal da história das migrações no mundo, atribuindo-lhe a virtude de haver dissipado as prevenções existentes contra os estrangeiros, quando na realidade aquêle movimento veio apenas reconhe-

cer uma situação que já se vinha verificando anteriormente (1).

Reconhecidos aquêles direitos fundamentais que haviam sido durante tanto tempo negados, o período é da mais absoluta liberdade, e a imprevisão e indiferença gerais, quanto às migrações, iriam produzir as tão lastimáveis conseqüências que se seguiram.

*
* *

Foi por volta de 1850 que grandes massas imigratórias se canalizaram para os Estados Unidos, transpondo o oceano por fôrça das perseguições religiosas e raciais, da fome, da pobreza, e das facilidades propiciadas pelos naturais americanos, desejosos de vender terras e passagens.

JOHN COMMONS, na sua interessante obra intitulada *"Race and Immigrants in America"*, passa em revista os fatôres que influíram na formação daquela corrente imigratória, enunciando também os seus salutares efeitos sôbre a vida norte-americana.

A iniciativa particular predominou francamente, em razão das possibilidades que o braço estrangeiro vinha oferecer aos seus inescrupulosos exploradores. Organizaram-se várias companhias para introduzir imigrantes, e a influência dos motivos mercenários que norteavam a sua ação trouxe uma série de inconvenientes, tornando-se inclusive, a causa de futuros desajustamentos sociais.

Os governos iam-se deixando ficar à margem do problema e, quando não permaneciam em atitude passiva, limitavam-se a comprar colônias, providenciar a instalação dos imigrantes, firmar tratados e editar disposições administrativas internas, quando a verdadeira atitude cabível seria encarregar-se da direção sistemática de todo o aparelho imigratório, transformando a imigração, "de função do indivíduo, em função do Estado".

O resultado do influxo de indesejáveis, aproveitadores das disposições acomodatícias dos poderes públicos para penetrar com o pé esquerdo as portas da imigração indiscriminada, refletiu-se mais tarde no gangsterismo de Chicago e nos crimes e contravenções peculiares aos representantes da baixa classe de certas raças.

Em 1868 a América negociou com a China o tratado de Burlingame, outorgando amplas regalias aos chineses.

Uma nova fôrça introduziu-se na vida do continente americano, com a política dos altos salários. Havia entrechoque de interêsses de grandes proprietários, com empregados altamente assalariados, resultando dessa luta a falta de nacionais para a execução das tarefas mais pesadas.

Daí generalizar-se a avidez de mão de obra barata, encontrada nos grandes e necessitados contin-

---

(1) Tais são as palavras do mestre: "Foi a Revolução Francesa, com a violenta transformação das condições sociais, operada sob o influxo das idéias filosóficas da época e do proselitismo incomedido, através das ondas de sangue das vítimas de uma reação insaciável, imoladas nas confusões do terror, que teve a virtude de dissipar as prevenções contra os estrangeiros, admitindo-os a compartilhar, por tôda parte, dos próprios direitos reconhecidos aos nacionais, sem preconceitos, e, em muitos Estados, até, sem preocupações de reciprocidade legislativa ou diplomática". — (EDUARDO ESPÍNOLA e EDUARDO ESPÍNOLA FILHO — *Tratado de Direito Civil Brasileiro* — Vol. VI, Ed. Freitas Bastos, 1938, pág. 236).

O Sr. ESTANISLAU FISCHLOWITZ, que durante 18 meses pôs, no D.A.S.P., a serviço da Administração Pública Brasileira, a sua esplêndida cultura, refere-se ao assunto nos seguintes têrmos: "O princípio da liberdade das migrações foi proclamado pela revolução francesa e depois aplicado paralelamente ao liberalismo industrial, praticado, não sòmente na regulamentação interna, como também em relação às trocas internacionais de mercadorias e capitais" — (ESTANISLAU FISCHLOWITZ — "Migrações — problema internacional", *in Revista do Serviço Público*, dezembro 1943, pág. 43).

Como vemos, 1789, *proclamou* o princípio da liberdade das migrações, mas não veio *dissipar* a prevenção contra o estrangeiro, pois esta foi exacerbada durante a guerra, em face das atividades dos países totalitários empenhados em aproveitar os seus imigrantes como "vanguarda de suas agressões e imperialismos", no dizer de FISCHLOWITZ.

Também a prevenção contra o estrangeiro não foi *dissipada* pela Revolução Francesa, porque já vinha ela de longa data sofrendo abrandamentos sensíveis, como se poderá verificar nas afirmativas de CLÓVIS BEVILACQUA (*Direito das Obrigações* — Ed. Freitas Bastos, 1931, pág. 45), de que mesmo antes de reconhecidos os direitos dos estrangeiros, inventou-se um derivativo no instituto da hospitalidade. E citando IHERING: "No tempo da completa incapacidade jurídica do estrangeiro, a hospitalidade era a única forma dos contratos pessoais, entre pessoas pertencentes a comunidades diversas. À hospitalidade ligava-se todo o comércio internacional ou, mesmo, todo o movimento mercantil. Devia, portanto, ser o mais veemente empenho de uma comunidade, que não queria excluir-se de tôdas as relações com o mundo exterior, proteger o negociante estrangeiro que vinha ao país com suas mercadorias. A estrada devia ser franqueada ao mercador estrangeiro, do contrário êle não viria. Garantir-lhe a livre passagem era a condição essencial para atraí-lo. Esta livre passagem assegurava-lhe a hospitalidade que fazia, às vêzes, do salvo-conduto da idade média".

gentes estrangeiros, dispostos à trabalhar por qualquer preço (2).

A situação de desigualdade de compensação do trabalho do alienígena feria a suscetibilidade dos intelectuais estrangeiros.

LUIGI VILLARI profligava a emigração de seus compatriotas, asseverando que os italianos saíam de sua terra em bom estado de saúde e a ela retornavam invalidados por acidentes de trabalho, ou arruinados pelo trabalho em zonas insalubres e no interior de fábricas de condições higiênicas precárias. Tuberculose, sífilis, alcoolismo, e uma deplorável giria, eram as principais exportações dos Estados Unidos para a Itália.

Apesar dessas invectivas, a opulência dos Estados Unidos continuou a atrair os imigrantes, provando que na riqueza e nas possibilidades econômicas de uma nação reside o principal fator de atração de alienígenas.

Os Estados Unidos, tradicionalmente democratas, sempre procuraram beneficiar-se com a crítica construtiva de seus cidadãos, empenhados na erradicação oportuna de erros ignorados pelo poder público, a fim de impedir, através do tempo, o prolongamento de suas conseqüências lamentáveis.

Já começara a imigração tumultuária a produzir seus nefastos resultados, quando a voz vigilante de BENJAMIN FRANKLIN se fêz ouvir para denunciar a germanização da Pensilvânia: "Por que há de a Pensilvânia, terra fundada por inglêses, tornar-se ante nossas vistas, uma colônia de estrangeiros, que cedo serão tão numerosos a ponto de germanizar-nos, ao invés de serem por nós anglificados ?"

A 3 de março de 1891, criava-se o "Bureau of Immigration" no Departamento do Tesouro ,de onde foi transferido para o do Comércio e Trabalho em 14 de fevereiro de 1903. A 29 de junho de 1906, foram ampliadas as suas funções, cabendo-lhe também as atribuições relativas a naturalização, passando então a chamar-se "Bureau of Immigration and Naturalization".

Mais tarde, em conseqüência do "Reorganization Plan V", aprovado em 4 de junho de 1940, passou para o "Department of Justice", tomando o nome de "Immigration and Naturalization Service". Cabe-lhe a aplicação das leis sôbre imigração, assim como a identificação e registro de todos os estrangeiros residentes em terras norte-americanas.

O exame de casos de expulsão e extradição, e a imposição de multas às companhias de navegação infratoras de dispositivos legais sôbre o assunto, estão a cargo do "Board of Immigration Appeals", órgão integrante do "Office of the Attorney General" do Departamento de Justiça.

A coleta de informações sôbre a conveniência da introdução de imigrantes, levando em consideração os interêsses nacionais, assim como a fixaxão de quotas, constituem atribuições do Departamento de Estado. O órgão incumbido dessas funções é o "Office of Controls", constituído de quatro divisões "Passport Division", "Visa Division" (exercendo funções relacionadas com a imigração), "Special War Problems Division" e "Division of Foreign Activities Correlation" (incumbidas do estudo dos casos provenientes de relações decorrentes do estado de guerra, tais como troca de prisioneiros, repatriação de cidadãos americanos, etc., e, ainda, da articulação entre as atividades executadas pelo departamento a que pertencem os Departamentos de Guerra e Marinha) (3).

A nosso ver, a orientação norte-americana no trato dêsses problemas encerra uma idéia digna de aproveitamento: a proximidade entre a imigração e a naturalização, confiadas a um mesmo órgão, com vistas, é claro, a uma intensiva nacionalização.

*
* *

A variabilidade da condição do estrangeiro através dos séculos é de molde a demonstrar a fragilidade dos alicerces em que os governos têm baseado a sua ação no tocante à imigração.

Nota-se a falta de um plano sistemático e suficientemente detalhado, em que sejam nìtidamente fixados os objetivos visados com a introdução de imigrantes, e provendo a sua seleção segundo critérios preestabelecidos.

---

(2) JOHN ROGERS COMMONS — *Races and Immigrants in America* — Heath and Co., 1933, págs. 111-112.

(3) Informações colhidas do "United States Government Manual", 1945, First Edition, pgs. 203-273-275-613-619. Não nos prolongamos mais sôbre a enumeração das atribuições dos órgãos mencionados, porque é nosso propósito fazê-lo em estudo especialmente dedicado a êsse fim.

As enormes exigências do mercado de trabalho brasileiro e a vizinhança de uma nova era econômica, de trabalho e prosperidade, reclamam a abertura de nossas portas ao estrangeiro, sem prejuízo, evidentemente, das medidas acautelatórias necessárias para evitar a incidência em erros condenados por experiências anteriores.

E' chegada a hora de fazer ouvidos de mercador ao brado dos adversários da imigração, que se estribam no pretenso resguardo dos fatôres étnicos da nacionalidade. A imigração racionalmente dirigida, na qualidade de um ato voluntário de um país de pobre demografia que se debate angustiosamente na procura de braços, não pode ser temida como um fantasma ameaçador que venha desagregar a raça. Além disso, uma seleção bem feita e uma assimilação favorecida anulam os perigos representados pela impermeabilidade de certas raças. Os quistos raciais só aparecem quando a inércia dos poderes públicos permite o seu processo de formação.

Nenhuma raça é rigorosamente pura, e afirmar o contrário é incidir nas teses tão do agrado dos geo-políticos alemães. Esta é uma aseveração ociosa, em face do que diz COMMONS, sôbre a realização de amálgamas desde a idade da pedra.

A bolha de sabão do arianismo puro de LAPOUGE, CHAMBERLAIN, GOBINEAU, e outros adeptos do dolicocéfalo louro como padrão de "homo-sapiens", apesar de nascida como um movimento científico, acabou por empolgar o espírito germano, que precisava de uma justificativa para os seus excessos nacionalistas e suas tendências dominadoras.

Já é, portanto, tempo de relegar a doutrina às ruínas do passado, em vista do sangue, suor e lágrimas que exigiu a destruição daquele mito.

Os argumentos da Ciência corroboram a inexistência de superioridades raciais. Os Drs. BERTHA M. BOODY e EDMUND de S.BRUNNER realizaram testes psicológicos em filhos de fazendeiros imigrantes e crianças imigradas para os Estados Unidos, concluindo, da comparação entre as possibilidades mentais dos diferentes grupos raciais, pela inexistência de quaisquer inferioridades quanto à facilidade de apreensão, habilidade, etc. (4).

(4) Experiência narrada por HANNIBAL GERALD DUNCAN (*Immigration and Assimilation* — Heath and Co., 1933, pág. 490).

Os americanos não se pejam em reconhecer que sem o trabalho do imigrante as suas estradas de ferro não se teriam construído tão ràpidamente, nem se teria erguido, desenvolvido e mantido o seu extraordinário poderio industrial.

Achamos que o nosso país bem poderia valer-se da experiência dos Estados Unidos neste particular, dado que as semelhanças entre os seus atuais problemas e os daquela nação, no passado, argumentam em favor de soluções análogas (5).

A tremenda lacuna econômica representada pelo despovoamento rural reclama a afluência de novos elementos e as atenções dos poderes públicos para o restabelecimento do equilíbrio entre a população rural e a urbana em nosso país.

O abandono dos campos, pela falta de recursos dos camponeses, e o deslocamento dêstes para as cidades acarretam o crescimento desproporcional das metrópoles e o agravamento de seus problemas de manutenção.

As massas são atraídas pela vida falsamente ostentosa dos centros populosos, indo engrossar as fileiras dos que pululam à beira de uma prosperidade fictícia.

São as chamadas *tendências rurífugas*, tão bem analisadas num trabalho do Dr. FERNANDO MIBIELI DE CARVALHO (6).

A política imigratória orientada no sentido de povoamento do "hinterland", promovendo a fixação do homem à terra, identificando o campônio com novos processos agrícolas, servirá para estender-lhe os benefícios de ordem material e intelectual até agora adstritos ao âmbito dos grandes

(5) Êste é também o ponto de vista do ilustre Dr. ARTHUR HEHL NEIVA, que na sua magnífica tese intitulada *"O problema imigratório brasileiro"* (Publicada na "Revista de Imigração e Colonização", set. 1944, pág. 458) declara: (pág. 525) "... mas como havia possibilidades quase ilimitadas de prosperidade e progressos pessoais, desde que se desejasse realmente trabalhar com intensidade, para aquêle país foi atraída a maior imigração de tôda a história por ser uma nação democrática, onde as diferenças de sangue ou de condições econômicas nada significavam para quem desejasse, pelo seu esfôrço, contribuir para o desenvolvimento geral dos Estados Unidos. E' extremamente difícil traçar um paralelo adequado entre os Estados Unidos e Brasil. *Entretanto, as oportunidades existentes no Brasil de hoje não são menores do que as apresentadas pelos Estados Unidos de* 1870". (é nosso o grifo).

(6) O trabalho, que é realmente interessante, intitula-se: *"O êxodo rural"* e foi publicado na "Revista de Imigração e Colonização", dezembro, 1942, pág. 9.

centros urbanos, obviando os fatais inconvenientes do absenteísmo rural.

Mas não estamos muito certos das possibilidades imigratórias de após-guerra. A Comissão de Imigração da Conferência de Havana acha que "o empobrecimento considerável dos povos europeus, depois da guerra, criará fortes necessidades de emigração e aumentará a atração que sôbre êsses povos tem exercido o hemisfério ocidental".

ROOSEVELT, em 1939, prevendo os enormes deslocamentos que iriam exigir as atividades bélicas, prognosticava, para um mundo livre das ameaças totalitárias e quintacolunistas, a atenuação das considerações de ordem demográfica, étnica e política, predominantes depois da primeira guerra mundial.

Supomos, todavia, não obstante a atual depressão dos povos europeus, que os países duramente atingidos pelo látego da guerra não poderão abrir mão de seus trabalhadores, mais do que nunca necessários ao soerguimento de suas nacionalidades.

O entendimento recíproco entre os países de emigração e os de imigração faz parte das novas concepções a que fizemos referência no início destas considerações. A imigração é um problema irremediàvelmente preso a soluções internacionais, pois só dêste modo as transfusões de sangue europeu para a América tenderão a uma distribuição mais eqüitativa do fator humano sôbre a terra, de conformidade com os supremos interêsses da humanidade (7).

O Brasil se ressente, neste momento, da ausência de uma organização administrativa capaz de arcar com as responsabilidades que acompanham a ampla introdução de braços estrangeiros. Perduram ainda dúvidas sôbre o tipo de organização necessário à solução do assunto, tendo êste, aliás, constituído motivo para uma das recomendações da Conferência de Teresópolis, que chegou a optar pela criação de um Ministério de Povoamento, solução adotada com bons resultados em outros países.

A nosos ver, a principal necessidade é de que uma ação segura e objetiva proceda ao reajustamento das peças do organismo administrativo existente, seguida da racionalização das normas jurídicas reguladoras do assunto, o que se poderá conseguir mediante uma criteriosa consolidação, ou mesmo, elaboração de um Código de Imigração e Colonização.

Êste é, seguramente, um meio de amparar o Brasil na sua marcha rumo à industrialização de suas fôrças, rumo à posse de si mesmo, rumo ao reconhecimento de sua maioridade política e econômica, rumo, enfim, a uma nova era de prosperidade, em que o bem-estar da coletividade seja o reflexo ampliado do bem-estar de cada indivíduo.

---

(7) Recomendamos ao leitor o trabalho do Sr. FISCHLOWITZ, já citado, no qual focaliza com bastante agudeza êste aspecto da questão.

ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAL

ESTUDOS SÔBRE PREÇOS E MERCADOS

J. P. COELI

Assistente da D.M. do D.S.P. e secretário do Conselho de Estudos do Material do Estado de São Paulo

1. IMPORTÂNCIA E DESCONHECIMENTO

O ESTADO Moderno, em virtude de ser "a maior emprêsa até hoje estabelecida pelo homem" (1), é o maior comprador do país, porque não há organismo que funcione sem material. Não resta dúvida de que a influência dos fatôres humanos sobrepuja em importância a dos fatôres materiais, uma vez que é da inteligência do homem que tudo decorre. Desde que haja a necessidade da organização de um órgão, feito o levantamento preliminar, quando chegar a vez de planejá-lo, o planejamento não se limitará a fixar-lhe as atribuições e a dotá-lo apenas de pessoal; terá de equipá-lo materialmente, porque quem trabalha usa e emprega material. E essa necessidade continuará durante o período de implantação, adaptando-se os meios aos fins e, enfim, sempre, pois a indústria evolui, de modo que será conveniente valer-se de material melhor adequado às finalidades em vista.

A verdade é que a administração do material tem sido descurada. Segundo o Censo dos Estados Unidos da América do Norte, na indústria daquele país, em cada dólar, 57 cêntimos são gastos em material, 17 em salários e os restantes 26 em extraordinário, impôsto, lucro, etc. E dois especialistas norte-americanos, tecendo comentários em tôrno, estranharam o cuidado com que tem sido observado e controlado o gasto de 43 cêntimos de cada dólar que vão ao operário, à administração ,ao extraordinário e às taxas, quando tão pouca atenção é dada aos 57 cêntimos gastos com material, o que vem permitindo grandes desperdícios (2). Isto, lá nos EE. UU., que, de há 20 anos para cá, vêm aplicando a racionalização. Em nosso país, foi nesta última década que nos interessamos objetivamente pelo assunto.

Muito embora a percentagem gasta em material pelo Estado Moderno mantenha-se, mais ou menos, em 20 % do seu orçamento, e não 57 %, como a indústria norte-americana, justamente porque êle se limita a suprir as falhas do empreendimento particular e, por conseguinte, raramente se dedica à manufatura, pròpriamente dita, que é o ramo que mais consome matéria prima, assim mesmo são vultosas as suas despesas nesse campo. Basta lembrar que o Govêrno da União despende um bilhão de cruzeiros, e o do Estado de São Paulo, quatrocentos milhões de cruzeiros, mais ou menos, por ano, em época normal. Portanto, é inegável a importância técnico-econômica da administração do material. Tanto é assim que, em 1931, foi instituída, na esfera federal, a Comissão Central de Compras, atual Departamento Federal de Compras, e, em 1935, a Comissão Permanente de Padronização.

O que lamentàvelmente perdura é o desconhecimento da importância dos problemas diretamente ligados ao material. É preciso reeducar a mentalidade dos funcionários, a fim de que compreendam que as normas sôbre uso econômico e contra desperdício de material visam beneficiá-los e não prejudicá-los. Como dizem GUSHÉE e BOFFEY, é no setor do material que se poderá fazer ainda muita economia, através da compra científica. Mas a importância da administração do material é tão grande, que se emaranha com os problemas aduaneiros e da industrialização do país. Sem

(1) SILVA BENEDICTO, *Ensaio de Análise do Estado Moderno*, R.S.P., janeiro, 944, pág. 19.

(2) GUSHÉE, EDWARD T., e BOFFEY, L. F., *Scientific Purchasing*, McGraw-Hill Book Co. Inc., N.Y., 370 Seventh Avenue, pág. 11.

entrar na análise de tais problemas, que exigiriam desenvolvimento à parte, será vantajoso saber o que se entende por compra científica e ventilar o que, a respeito, vem sendo tentado entre nós.

2. A COMPRA CIENTÍFICA

Há enormes economias potenciais na compra e no emprêgo de material, cientìficamente realizados. Primeiro, porque a verba de material, no govêrno, só é sobrepujada pela de pessoal. Segundo, porque os métodos de compra dispõem, presentemente, de muito maiores recursos e oportunidade para se desenvolverem. Daí a necessidade da compra científica — esfôrço sistemático para a obtenção do "material certo, no volume certo, no tempo certo, da fonte certa, ao preço certo" (3) — o que será impossível, se o Departamento Central de Compras não dispuser de dados suficientes para orientar as suas decisões. Em geral, todos os dados indispensáveis ao mesmo cabem dentro destas cinco classes :

1 — Que indica *o que comprar;*
2 — Que indica *quando comprar;*
3 — Que indica *onde comprar;*
4 — Que indica *quanto comprar;*
5 — Que indica *quanto pagar* (4).

É claro que apenas a compilação de dados, por mais completa que seja, será insuficiente para permitir que qualquer leigo na especialidade faça compras infalíveis. Todavia, quando sobrevier a necessidade de adquirir um material, para o qual ainda não existe especificação padronizada, o comprador precisa saber de quem deverá ou poderá obtê-la. Desta questão decorrem outras, como : Quais as melhores fontes abastecedoras? Quais os fatôres geográficos que influirão na compra, principalmente tendo-se em vista o tempo e o encarecimento proveniente das despesas de transporte? As condições do mercado justificariam compra volumosa ou pequena? Seriam razoáveis os preços cotados?

Só a centralização das compras pode assegurar que tôdas as aquisições sejam feitas através de um departamento especializado, responsável pela procura dos materiais, de conformidade com as especificações e os padrões fixados pelos departamentos consumidores; pela seleção das fontes de suprimento, baseada na análise do mercado; pela aprovação das compras entaboladas ou efetuadas por outros departamentos em casos excepcionais, através de tomadas de contas; e pela legalização de tôdas as compras. Convém esclarecer, entretanto, que a centralização, seja do que fôr, exige organização eficiente, sob pena de fracassar. Em compensação, diminui os itens estocados, descongelando parte da verba; reunindo as requisições parciais de cada departamento, adquire em grande escala e a preço unitário muito mais favorável; elimina a dualidade de funções e controla o excesso de consumo; possibilita a compra em época propícia; colabora no reajustamento de especificações e padrões de material, de acôrdo com as fontes de produção; analisa a composição dos preços dos manufaturadores, eliminando lucros excessivos; incentiva a substituição de produtos anti-econômicos e simplifica o processo.

Justamente por ser o organismo centralizador, o Departamento Central de Compras tem que coordenar a sua atividade com a dos demais departamentos da emprêsa. Não adquirirá material por sua alta recreação. Deverá estar a par, além das necessidades normais do abastecimento, do Programa de Obras, com a devida antecedência. Como se depreende, a compra científica, para que o seja na verdade, exige o desenvolvimento racional das indústrias. Um parque industrial incipiente não produz materiais uniformes, padronizados. O que é considerado como manufatura por uma indústria, às vêzes não passa de matéria prima para outra. A grande industrialização é uma cadeia, de modo que uns dependem de outros, bem como a qualidade padrão do produto.

O estabelecimento de laboratórios de ensaio coíbe muitos abusos e evita muitas falhas, que prejudicam tanto o bom nome dos industriais conscienciosos como o trabalho do Departamento Central de Compras. A compra e a venda, cientìficamente realizadas, evitam dúvidas e facilitam o entendimento entre compradores e vendedores.

3. PREÇOS E MERCADOS

Como deixamos claro em artigo anterior (5), ao passo que as compras na União são centralizadas, no Estado de São Paulo são descentralizadas. Pelas tendências do ante-projeto de padrão de Diretoria do Material, que o Conselho de Es-

(3) GUSHÉE e BOFFEY, *ob. cit.*, pág. 21.
(4) *Idem*, pág. 22.

(5) *A Administração do Material no Estado de São Paulo*, R.S.P., agôsto de 1945.

tudos do Material vem elaborando, pelo menos a parte administrativa do sistema do material paulista será, futuramente, centralizada por Secretaria ou Departamento autônomo. Como todos sabem, o Departamento Federal de Compras, que funciona no Ministério da Fazenda, é quem centraliza as aquisições da União e, como não podia deixar de ser, a Divisão Comercial do mesmo é que "recebe as propostas, indicando ao diretor geral as aquisições mais vantajosas para o Govêrno, baseadas na eficiência do material, nos elementos estatísticos e nos preços correntes do mercado" (6). Ora, numa organização descentralizada, como vigora atualmente em São Paulo, cada repartição compra como melhor lhe parece.

De onde se conclui que, com referência à compra científica, as idéias entre nós eram bastante embrionárias. Diante da indiscutível dificuldade que se tem para estudar e fixar a composição dos preços de material e as disponibilidades do mercado, vimos tateando o terreno. O Decreto-lei que dispõe sôbre a compra dos artigos necessários às repartições públicas, diretamente nas fontes de produção (7), dominou melhor a questão, fixando normas de acôrdo com a compra científica. Depois de prescrevê-la, "por motivo de ordem econômica, financeira ou técnica" (art. 1.º), esclarece que "o preço de compra do material, para todos os efeitos, inclusive os de escrituração, será a soma do preço de custo na praça de origem, acrescido das despesas realizadas com o material para o seu transporte até o local da aplicação, sejam de frete, seguro, armazenagem e quaisquer outros que incidam diretamente sôbre o mesmo" (art. 3.º):

1 — preço de custo na praça de origem;
2 — despesas com embalagem;
3 — despesas com carretos, transportes, seguro, frete, armazenagem, capatazia, carga, descarga, despacho, taxa e demais que incidam sôbre a mercadoria;
4 — direitos aduaneiros e taxas adicionais.

A Divisão do Material do Departamento do Serviço Público do Estado de São Paulo também vem estudando o assunto e, entre outros serviços, que manterá, a fim de dar execução ao seu programa de "staff" normalizador do sistema do Material paulista, está previsto o de preços e mercados. Dos mais complexos e difíceis, exigindo merceologistas especializados em cada grupo de material, fica além das possibilidades de cada Secretaria ou Departamento autônomo, pelas despesas que acarreta; e, mesmo que assim não fôsse, as finalidades de tais organismos justificariam a sua integração.

O Serviço de Preços e Mercados da D.M. do D.S.P. de São Paulo terá as seguintes atribuições:

a) segregação e análise dos artigos de consumo geral e vultoso;
b) estudo da qualidade e quantidade dos principais itens adquiridos;
c) verificação e comparação dos preços de custo dos materiais adquiridos;
d) estudo da formação de estoques;
e) pesquisa das disponibilidades, nas fontes de produção e distribuição, dos materiais de interêsse para o Estado;
f) estudo dos tipos e quantidades dos materiais disponíveis;
g) composição dos preços de custo dos materiais que devem ser adquiridos pelo Estado;
h) manutenção de registros de produtores, distribuidores, transportadores e seguradores;
i) comparação dos preços de compra aos preços de mercado;
j) divulgação, aos órgãos compradores, dos resultados dos estudos realizados, sugerindo medidas para tornar mais econômicas as compras futuras (8).

4. Centralização ou descentralização

Aos estudiosos do assunto, parece incrível que ainda haja, entre nós, adversários da centralização das compras. Geralmente, as falhas que êles citam, como fundamentos da sua oposição, no fundo não infirmam os princípios combatidos; quando muito, põem à mostra as deficiências da organização dos órgãos abastecedores, alegando que a requisição não foi atendida a tempo e hora etc. É dos EE. UU., onde a centralização das compras se generalizou, tanto nas indústrias como

(6) Decreto-lei n.º 2.206, de 20-5-40, art. 14, alínea c).
(7) N.º 6.292, de 24-2-44.
(8) *Relatório* apresentado pelo Dr. Álvaro Pires da Costa, Diretor do D.M. do D.S.P. paulista, referente ao ano de 1944.

no govêrno, que nos chegam as melhores lições práticas a respeito. As vantagens da centralização das compras são indiscutíveis, para os norte-americanos, o que não quer dizer que êles não apontem as falhas que, comumente, podem advir aos órgãos compradores, pela ineficiência da sua organização.

É óbvio que o abastecimento não é tão fácil como pode parecer à primeira vista, mormente para aquêles que só se lembram de requisitar material quando o necessitam para emprêgo imediato. Para êstes, os órgãos abastecedores deviam adivinhar a multiplicidade de *material*, que êles possam necessitar da noite para o dia, e mantê-la em estoque, a fim de poder atender às suas requisições imediatamente. Os que assim pensam não fazem idéia do valor econômico e da importância técnico-industrial dos problemas administrativos do material. Quase sempre, as requisições que preenchem se apresentam falhas, a partir da nomenclatura do material e da unidade de compra, de maneira que exigem revisão técnica, antes de serem atendidas.

É por isso que a centralização das compras se torna muito mais fácil quanto maior fôr o número das especificações padronizadas, a ponto de alguns desejarem que esta preceda aquela. Todos sabem, porém, quão difícil e demorada é a elaboração de padrões, que devem atender tanto as necessidades dos consumidores como as possibilidades dos produtores. Sôbre a centralização das compras governamentais ,os estudiosos do assunto não devem ignorar o que, a respeito, escreveu WILLOUGHBY (9); e, com referência às falhas que mais comumente surgem no período da transição da descentralização para a centralização ou em conseqüência da supercentralização, convém ler o último livro de HOWARD T. LEWIS (10); embora verse especialmente sôbre compras industriais, os princípios são sempre os mesmos.

Segundo LEWIS, há três métodos para efetuar a transição da descentralização para a centralização.

O primeiro é estabelecer um Departamento Central de Compras. *Vantagens*: *a*) centralização imediata e completa; *b*) compras mais expeditas; c) vantagens informativas para os fornecedores. *Desvantagens*: *a*) violenta oposição dos órgãos anteriormente autônomos; *b*) descontentamento do pessoal; c) perda da intimidade com os consumidores; *d*) burocratização do D.C.C.

O segundo método é estabelecer um Departamento Central de Compras apenas supervisor, reconhecendo aos departamentos menores o direito de comprar, diretamente, quaisquer itens que, na sua opinião, possam comprar com maior vantagem. *Vantagens*: *a*) implantação gradual e sem resistência; *b*) conveniente para preparar a futura centralização total; c) relações íntimas e constantes com os consumidores. *Desvantagens*: *a*) centralização vagarosa, com perigo de ser relaxada, antes de dar tempo para a experiência ser comprovada; *b*) muito dispendioso; c) dificuldades para impor novas políticas de compra.

O terceiro método consiste em estabelecer uma Comissão Central de Compras, composta do gerente geral e dos encarregados das compras de cada fábrica. Por ser mais sutil, apresenta as seguintes *vantagens*: *a*) cooperação geral; *b*) padronização de materiais e equipamento; c) flexibilidade.

A Divisão do Material do D.S.P. paulista, de comum acôrdo com os membros do Conselho de Estudos do Material, considerando detidamente as dificuldades e as exigências técnicas de centralização das compras e, mesmo preferindo ater-se às características de órgão normativo, conforme a lei que a instituiu, resolveu não cogitar, presentemente, da centralização das compras no Estado de São Paulo. Como se verá no ante-projeto de padrão de Diretoria do Material, que está sendo ultimado, é idéia vitoriosa fazer a centralização, pelo menos administrativa, do setor do material, nas Secretarias e Departamentos autônomos. Assim, a D.M. do D.S.P. obterá, com maior facilidade e rapidez, tôdas as informações necessárias ao levantamento do material consumido, por classe, grupo e subgrupo, firmando a sua nomenclatura e codificando-a para, depois, desde a redução dos tipos afins, atingir, finalmente, a padronização. Concomitantemente, tratará da racionalização do sistema do material paulista e, principalmente, fará estudos práticos sôbre preços e mercados, através dos quais será obtida, sem dúvida, grande economia.

---

(9) *Principles of Public Administration* — Francisco de Sales Oliveira, representante do I.D.O.R.T. no Conselho de Estudos do Material da D.M. do D.S.P. de S. Paulo, traduziu e condensou a parte III sôbre *Material*, págs. 381 a 425.

(10) *Industrial Purchasing Principles and Practice*, págs. 54-57 e 56-76, de preferência. Olímpio Carr Ribeiro, Assistente Técnico da Divisão de Compras da Prefeitura Municipal de S. Paulo e membro do C.E.M. da D.M. do D.S.P. está traduzindo êsse livro.

Tributação nos territórios federais

CRESO TEIXEIRA
Técnico de Economia e Finanças
Técnico de Orçamento

I

SUMÁRIO: 1 — O problema. 2 — Princípios diretores. 3 — Objeto e fonte da obrigação tributária. 4 — Taxa do tributo. 5 — Competência tributária. 6 — Incidência do impôsto. 7 — Impôsto sôbre a propriedade territorial. 8 — Impôsto sôbre transmissão de propriedades. 9 — Impôsto sôbre vendas e consignações. 10 — Impôsto sôbre exportação de mercadorias. 11 — Impôsto sôbre indústrias e profissões. 12 — Impôsto do sêlo. 13 — Conclusões.

1. O PROBLEMA

NO momento em que se cogita de elaborar um código tributário para os Territórios Federais, pareceu-nos oportuno tecer algumas considerações a respeito de tributação. Animado dêsse propósito, logo nos ocorreu a idéia de percutir a delicada tecla da incidência do impôsto, e conseqüentemente discorrer em largos traços sôbre a política mais conveniente a seguir, no caso, em face dos interêsses do Estado, do indivíduo e também da coletividade. Daí por que, como era natural, não nos pudemos furtar a uma explanação de cunho doutrinário, antes de situarmos o problema, através de breves comentários em tôrno de alguns dos tributos que, com a criação dos Territórios, passaram à competência privativa da União.

O problema da incidência do impôsto, pela sua complexidade, implica uma profunda análise da economia que, em última análise, deverá suportar o encargo tributário.

> "Quando perquirimos sôbre a incidência de um impôsto" — escreve JOSIAH STAMP — "usualmente queremos dizer "por quem é afinal pago o impôsto? E quando falamos de efeitos, temos em mente alguma coisa além da incidência — se a conduta do contribuinte, em virtude do impôsto, é modificada de tal modo, em suas relações econômicas com os outros, a ponto de alterar o equilíbrio dos negócios" (1).

Daí por que, sempre que fôr chamado a dispor sôbre o assunto, terá o legislador que ponderar a cada instante os efeitos imediatos ou remotos da incidência sôbre a economia da área em que venha recair.

2. PRINCÍPIOS DIRETORES

Dois princípios, sobretudo, devem estar presentes ao se gravar a riqueza ou a atividade econômica do contribuinte — o da generalidade e o da uniformidade da imposição — cuja importância, em política tributária, não é demais ressaltar.

Segundo o princípio da generalidade, tanto quanto possível a obrigação de contribuir deve estender-se a tôdas as pessôas físicas e jurídicas que, por sua situação patrimonial ou pela renda que percebem, podem pagar um impôsto. Tal princípio, está claro, exclui de gravame o chamado "mínimo de subsistência", pois reconhece que a capacidade tributária de cada um começa quando se satisfazem as necessidades mais vitais e tem início o supérfluo.

Quanto ao princípio da uniformidade, êste, visando a justiça distributiva, leva muito em conta a capacidade econômica do contribuinte. Mas, semelhante conduta implica a consideração da política econômica do Estado. E a propósito desta última consideração, vale referir aqui as três principais teorias que sôbre o assunto se erigiram, tôdas guardando maior ou menor afinidade com o próprio fundamento da imposição. Ei-las, pela

(1) *Sir* JOSIAH STAMP, *The Fundamental Principles of Taxation* — London, 1936, págs. 143, 144.

ordem do mérito em que são tidas como norma de ação dos governos:

I — teoria do seguro;

II — teoria da equivalência;

III — teoria da imposição pela capacidade de prestação.

I — A *teoria do seguro* considera o impôsto como o prêmio do seguro pela proteção do patrimônio, exercida pelo Estado. É uma doutrina que restringe muito os fins do Estado, pois que êste não existe só para êsse fim.

II — A *teoria da equivalência,* por sua vez, recomenda gravar em conformidade com as vantagens e gozos que cada um perceba do Estado. O impôsto é aqui a contraprestação dos cidadãos pela prestação do Estado. A importância dessa teoria acha-se quase que adstrita às corporações de direito público distintas do Estado.

III — A *teoria da imposição segundo a capacidade de prestação* entende que, se o fundamento do impôsto está na essência e imprescindibilidade do Estado e na obrigação de os cidadãos lhe manterem as instituições, a uniformidade na imposição só será conseguida se se gravar cada contribuinte segundo sua capacidade de prestação econômica.

Para EHEBERG (2), êste princípio não só domina na teoria moderna, como ainda tem uma função norteadora na prática, a julgar pela direção seguida pelas mais recentes reformas tributárias.

Todavia, como obter o equilíbrio entre as solicitações do fisco e a capacidade tributária de cada região?

O ponto de partida não poderá ser outro senão o patrimônio no seu mais amplo sentido, isto é, todos os bens suscetíveis de valor de troca. Ficará, no entanto, por determinar o mais importante, talvez, que é a taxa de incidência. Daí a necessidade de uma detida análise da economia de cada uma das áreas territoriais, a fim de que se possa fixar na legislação a ser elaborada o objeto em que deve incidir o impôsto, o *quantum* ou taxa do seu pagamento e a sua forma de arrecadação. Antes, porém, conheçamos o

(2) C. T. EHEBERG, *Hacienda Pública,* tradução de Enrique Rodriguez Mota — Barcelona, 1936, pág. 19.

3. OBJETO E FONTE DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA

O objeto da obrigação tributária, segundo seu significado técnico-jurídico, é a própria prestação pecuniária devida ao Estado pelo sujeito passivo da obrigação que é o contribuinte. Ou, mais discriminadamente, como conceitua PUGLIESE:

a) a parte alíquota do patrimônio ou da renda dos cidadãos;

b) a porcentagem do preço ou do valor de bens dados (impôsto sôbre transmissão e consumo); ou

c) a quantidade fixa que o contribuinte deve entregar ao Estado para pagar uma dívida fiscal própria ou alheia (3).

Quanto às fontes da obrigação tributária, considerando que nenhum vínculo se forma entre o indivíduo e o Estado se a lei não estabelece êsse efeito, cumpre ao legislador ponderar a diversidade de circunstâncias, condições ou diferenças que tanto influem na capacidade do contribuinte. Tais condições, todavia, não devem ficar adstritas a elementos de natureza objetiva só pelo fato de serem êstes mais ponderáveis. De acôrdo com a moderna técnica tributária, não se deve subestimar o contingente que possa oferecer elementos ou relações jurídicas próprias do contribuinte. Essa distinção, salienta PUGLIESE, muito importa considerar, pois às vêzes:

> "para o nascimento da obrigação tributária o legislador exige que existam determinadas condições objetivas; outras, sòmente condições subjetivas; e outras, enfim, exige que existam condições ao mesmo tempo objetivas e subjetivas, isto é, não só a manifestação de um fato determinado, objetivo, que tenha importância tributária, como também a existência de uma relação jurídica, ou só material, determinada entre o sujeito passivo do tributo e o fato mesmo" (4).

4. TAXA DO TRIBUTO

Exprimindo as relações entre a base imponível e a própria imposição, é a taxa que vai dar forma ao conteúdo da política tributária. Precisamente por isso, ela tem refletido, através dos tempos, os mais diversos conceitos formados em tôrno do Es-

(3) MÁRIO PUGLIESE, *Derecho Financiero, Instituciones de Derecho Financiero,* tradução espanhola de José Silva — México, 1939, pág. 102.

(4) MÁRIO PUGLIESE, *idem,* pág. 136.

tado e da sua economia. E na época em que vivemos, essa importância assume um relêvo que não é demais ressaltar.

Como é sabido, a taxa pode ser fixa ou variável. No primeiro caso, expressa-se numa determinada soma de dinheiro devido por cada unidade da base imponível. No segundo, é indicada ou entre um máximo e um mínimo, ou, mais freqüentemente, em uma cota relacionada com a grandeza da base imponível. Em virtude de não permitir uma justa distribuição dos tributos, a taxa fixa é hoje de aplicação muito restrita, enquanto a taxa variável entre um máximo e um mínimo não mais se justifica a não ser para os pequenos impostos.

O critério da progressividade, muito bem aceito pela moderna política tributária, consiste em que a taxa do impôsto, para o mesmo tributo, ao invés de ser uniforme, varia com a base imponível. Segundo a própria expressão de GIANNINI, "a progressividade encontra aplicação sobretudo no impôsto que mais diretamente tende a adequar-se à capacidade contributiva do cidadão" (5). Êsse critério, se não vale para tôdas as categorias de imposição, ao menos tem o seu papel na realização da justiça distributiva, atenuando os encargos dos contribuintes menos afortunados. É que uma taxa progressiva que atenda realmente à capacidade econômica do contribuinte, só tem aplicação no impôsto sôbre a renda e, em dadas circunstâncias, sôbre o patrimônio e a herança (6). Ainda assim é inconteste que a mais recente opinião propende para a imposição progressiva, procurando na teoria da utilidade limite ou marginal, um fundamento científico para sua justificação (7).

Parece que a solução está em evitar uma demasiada diferenciação das rendas e patrimônios que tenham de fato concorrido para o progresso da comunidade, limitando a sua intervenção à própria constituição da economia ou seja considerando sempre suas repercussões na produção, na circulação e, mesmo, no consumo dos bens econômicos e evitando tanto quanto possível gravar a renda derivada do trabalho (8).

(5) A. D. GIANNINI, *Istituzioni di Diritto Tributario* — Milano, 1938, pág. 120.

(6) EHEBERG, *ob. cit.*

(7) O tributo, segundo essa teoria, deve gravar apenas a margem que o contribuinte possui acima das suas necessidades imediatas.

(8) "Não há dúvida que tal é a tendência prevalente no sistema tributário do Estado moderno e que a multiplicidade e variedade do impôsto real é conseqüência necessária da própria evolução econômica, que dá lugar ao complicado ordenamento da producão e da distribuição". (V. E. ORLANDO, *Diritto Amministrativo Italiano*, vol. IX, Parte I — Milano, 1915, pág. 191).

5. COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

Diretamente administrados pela União, da qual são meros departamentos administrativos, os Territórios Federais não dispõem de competência tributária. Os serviços que prestem à coletividade são, em conseqüência, custeados sob regime de dotações consignadas pelo Govêrno Federal. Precisamente por isso, os tributos que a Constituição atribui aos Estados, nas respectivas áreas desmembradas, passaram à União, que os decreta e arrecada, de acôrdo com o art. 20, I, letra *f*, emendado pela Lei Constitucional n.º 4 (9).

Nos seus lineamentos gerais, pode assim ser condensada a situação dessas áreas especiais do território federal, em matéria de tributação:

I — competência exclusiva da União (art. 20);

II — competência anteriormente exclusiva dos Estados (art. 23);

III — competência de decretar e arrecadar juntamente com os municípios (art. 23, § 2.º, L. Const. n.º 4);

IV — competência não discriminada (facultada art. 24).

Em conformidade com a competência privativa e a remanescente admitida aos Estados, cumpre ao legislador fiscal elaborar o sistema tributário dos Territórios Federais, distribuindo convenientemente os tributos em face das suas condições geo-econômicas e dos encargos assumidos pela União nas respectivas áreas jurisdicionais. "Não faz muito" — acentuamos em um dos nossos trabalhos — "como que desconhecendo a convergência dos interêsses públicos e privados, só depois de avaliada a despesa com o custeio dessas atividades é que se procedia à estimativa da receita que, dêsse modo, aparecia *in totum* como uma conseqüência das exigências de gasto. A tendência, no entanto, é para se observar cada vez mais uma constante reciprocidade de consultas, de maneira a que as reais necessidades sejam providas

(9) De acôrdo com essa Lei Constitucional, da arrecadação, pela União, do tributo sôbre a importação e a exportação de combustíveis e lubrificantes líquidos ficou cabendo aos Estados e Municípios uma cota-parte proporcional ao consumo nos respectivos territórios, a qual é aplicada na conservação e no desenvolvimento das suas rêdes rodoviárias.

e a economia privada possa desenvolver-se melhor e mais ràpidamente" (10).

A questão, que implica fatôres de ordem não só fiscal, mas também jurídica, econômica e política, reside sobretudo em determinar a que pessoas se estende efetivamente ou deve estender-se a obrigação tributária e como regular o modo e extensão do pagamento do tributo. Tratemos então da sua distribuição, ou mais precisamente, da

6. Incidência do impôsto

Dispondo a União do seu sistema tributário, não nos interessa no momento examinar a incidência dos tributos compreendidos no campo da discriminação do art. 20, a não ser os que por fôrça do disposto na letra *f*, dêsse mesmo artigo, passaram para a União. Ocupar-nos-emos, por isso, dos tributos da competência exclusiva dos Estados, ficando para outra oportunidade as taxas e impostos cuja criação lhes é facultada (art. 24). Considerando que a incidência depende em grande parte da natureza do impôsto, pareceu-nos acertado discutir a questão da incidência ao tratar de cada tipo de tributo.

Como ponto de partida, no entanto, aludiremos ao que afirmou Bielsa ao escrever, a propósito da distribuição do tributo, que as leis impositivas podem "estabelecer impostos sôbre os mesmos contribuintes e até sôbre as mesmas coisas gravadas por outro nível de govêrno, desde que não o sejam pelo mesmo fato nem pela mesma causa" (11).

7. Impôsto sôbre a propriedade territorial

O impôsto territorial, a que se refere a letra *a* do n.º I do art. 23 da Constituição, incide sôbre o valor venal da terra, cultivada ou não, de propriedade rural, com exclusão das benfeitorias, tais como edifícios, construções e instalações em geral. Não oferece, êsse impôsto, a flexibilidade de certos tributos, mas sua estabilidade o isenta das grandes flutuações de ordem econômica. Suas taxas, no entanto, por vêzes experimentam amplas variações de Estado para Estado.

O Código Tributário do Estado do Amazonas, depois de dividir os terrenos em legitimados ou não legitimados, subdivide essas categorias em beneficiados ou incultos. E conceitua: legitimados são os terrenos adquiridos por título hábil, anteriormente medidos ou demarcados; não legitimados são os que se acham na posse de qualquer, inclusive as concessões autorizadas ou toleradas pelo vigente regime de terras; beneficiados são todos aquêles que contêm edificações ou construções para qualquer fim, plantações ou benfeitorias, definindo-se estas pelos trabalhos ou explorações, permanentes ou progressivas; incultos são os terrenos baldios. Êsse mesmo Código completa a conceituação do objeto tributário classificando os terrenos da maneira como segue:

a) terras de lavoura ou indústria agrícola;

b) de criação ou de indústria pastoril;

c) de indústria extrativa de castanha, borracha, balata, caucho e de látex de qualquer espécie e óleos vegetais e congêneres;

d) de madeira, inclusive a extração de lenha.

O impôsto territorial grava o imóvel sôbre que incide, bem como seus produtos e rendimentos, pelo que, na falta do seu pagamento no tempo devido, por êle responderão as colheitas, frutos pendentes, rendimentos ou outros quaisquer bens.

Para determinação dêsse valor, o Código Tributário do Estado de Pernambuco adota um critério bem mais simples, pois toma em consideração tão apenas:

a) a localização da propriedade e sua extensão;

b) o valor constante das mais recentes escrituras ou documentos que se referirem à propriedade e que tenham transitado por cartórios ou repartições públicas.

Por último, transcreveremos a classificação das terras adotada pelo Código Tributário do Estado do Piauí, também muito mais simples que a estabelecida pelo Estado do Amazonas:

a) terras de criação e lavoura (mistas), por hectare;

b) terras de mata para lavoura, sítio, oiticicais, etc., por hectares;

c) terras de matas, babaçuais e produtos semelhantes, também por hectares.

---

(10) *Eficiência da Despesa* — Tese apresentada no concurso para a carreira de Técnico de Administração do D.A.S.P., 1943, pág. 20.

(11) Rafael Bielsa, *Derecho Administrativo*, Tomo I — Buenos Aires, 1939, pág. 495.

No Estado do Amazonas, cabe esclarecer, não há cadastros nem regime de valorização dos terrenos. O impôsto é cobrado à razão de 0,0002 do centavo por metro quadrado. Pagam, no entanto, apenas 50 % da taxa

a) os terrenos destinados à indústria pastoril, possuindo campos naturais;

b) os terrenos de pequena lavoura;

c) as terras de indústria agrícola.

A rigor, a fonte do impôsto aqui deveria ser a renda da terra em sentido estrito e não, como acontece entre nós, tôda a renda agrícola, inclusive a resultante da colaboração do trabalho e do capital. E, como se sabe, a diversidade e as variações de valor dos diferentes terrenos muito dependem de causas estranhas a êsses dois fatôres, como qualidades naturais, situação, desenvolvimento da população, etc.

A 1.ª Conferência Nacional de Legislação Tributária apresentou nas suas resoluções finais ,entre outras, as seguintes normas sôbre êsse impôsto:

I — O impôsto territorial rural recai sôbre as terras situadas fora das zonas urbanas e suburbanas;

II — Êsse impôsto é calculado sôbre o valor venal da propriedade, não computadas a produção e as benfeitorias.

Numa tentativa de sistematização da matéria, o Sr. GERSON DA SILVA (12), baseado na legislação tributária vigente nos Estados, classificou as taxas do impôsto da maneira como segue:

A — *Taxas percentuais sôbre o valor venal*:

1 — Proporcionais:

a) Com taxa única para todo o Brasil;

b) Com taxas especiais para determinadas categorias de propriedades.

2 — Progressivas:

a) Em relação ao valor das terras;

b) Em relação à sua extensão.

B — *Taxas fixas por unidade de superfície, discriminada por categorias*:

1 — Segundo a natureza da produção ou destino das terras;

2 — Segundo a zona do Estado em que se encontra a propriedade.

C — *Taxas mistas*.

Adotam proporcionais para êsse tributo os Estados de S. Paulo, Minas Gerais, Paraíba, Ceará, Bahia, Rio Grande do Sul e Sergipe, numa ordem decrescente que vai de 1,25 a 0,40 %. Prescrevem taxas progressivas os Estados de Pernambuco, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Alagoas e Rio Grande do Norte (êste em relação às áreas crescentes da propriedade).

Prescrevem taxas fixas por unidade de superfície os Estados do Amazonas, Pará, Piauí, Goiaz e Espírito Santo.

As taxas mistas, só o Estado de Goiaz as prescreve.

8. IMPÔSTO SÔBRE TRANSMISSÃO DE PROPRIEDADES

Êsse impôsto compreende a transmissão "causa-mortis" e a transmissão "inter-vivos" da propriedade plena ou limitada, de bens imóveis e móveis. Depois do de vendas e consignações, constitui a principal fonte de renda tributária arrecadada em conjunto pelas Unidades Federadas.

O de transmissão de propriedade "causa-mortis", êste incide por título de sucessão legítima ou testamentária:

a) nos direitos reais sôbre bens, móveis ou imóveis, e existentes ou situados nos Estados, por ocasião da abertura da sucessão;

b) nas ações de companhias ou sociedades anônimas, parte, quinhões ou cotas de sociedades civis ou comerciais;

c) nos depósitos bancários ou de qualquer natureza, créditos em conta corrente e quaisquer direitos obrigacionais;

d) em quaisquer direitos ou ações que tenham de ser movimentados ou tenham objeto nos Estados;

e) sôbre os valores dos bens corpóreos, inclusive títulos e créditos pertencentes à sucessão aberta no estrangeiro que tenham de ser liquidados ou transferidos aos seus herdeiros nos Estados;

f) no caso de curadoria e sucessão provisória, salvo o direito de restituição, aparecendo o ausente (D.L. 456, de 22-1-40,

(12) *Boletim do Conselho Técnico de Economia e Finanças*, abril de 1944, pág. 20.

da Interventoria do Estado de Pernambuco).

O cálculo para o pagamento dêsse impôsto deve ter por base o total da herança partilhável, de acôrdo com as taxas em vigor ao tempo da abertura da sucessão.

Quanto ao impôsto sôbre transmissão de propriedade "inter-vivos", dispõe o Decreto-lei número 2.723, de 30-12-41, da Interventoria do Estado de Alagôas, que o mesmo incide:

a) na compra e venda, doação, adjudicação, dação em pagamento e atos equivalentes de imóveis, inclusive usucapião julgado por sentença;

b) na constituição da enfiteuse, sub-enfiteuse e laudêmios recebidos pelos proprietários no ato da transferência;

c) nos contratos de antecrese e de arrendamento ou locação de imóveis;

d) na cessão de herança, inclusive a desistência em favor de outrem;

e) nas vendas ou cessão de benfeitorias, com exceção da indenização de benfeitorias pelo proprietário ou locatário;

f) nas sub-rogações de bens inalienáveis;

g) no ato que faz cessar entre os sócios ou acionistas a individualidade dos bens comuns com relação aos imóveis que proporcionalmente forem dados em partilha ou liquidação social e na alteração de contrato de sociedade, com exceção dos bens imóveis e transmitidos para formação do capital da sociedade em relação à cota do seu capital;

h) nos contratos de compra e venda de direitos à sucessão aberta de bens situados no Estado;

i) nas renúncias de herança em benefício de determinadas pessoas;

j) no valor dos bens imóveis que entrarem como cota de capital na constituição das sociedades anônimas.

Em geral êsse impôsto é calculado sôbre o valor real dos bens ou direitos transmitidos, sendo devido novo impôsto:

a) quando o vendedor exercer o direito de preleção;

b) quando as partes resolverem retratação do contrato que já houver sido lavrado;

c) quando se efetivar o pacto de retro-venda.

9. Impôsto sôbre vendas e consignações

Êsse impôsto, previsto na letra *d*, n.º I, art. 23, da Constituição, incide sôbre as vendas e consignações efetuadas no território do Estado, ou Território Federal, por comerciantes ou produtores, inclusive industriais, e é devido sempre que se realizar qualquer dessas operações.

É um tributo que deve ser cobrado de maneira uniforme, sem distinção de procedência, destino ou espécie de produtos (§ 1.º, n.º II, art. 23, da Const.). A própria Constituição isenta dêsse tributo a primeira operação do pequeno produtor, como tal definido em lei, o que, como pondera Pontes de Miranda, não implica imunidades, pois que "a mercadoria pagará o impôsto federal de consumo se se subsumir em qualquer das classes previstas na lei federal" (13).

É devido no local em que se realizar qualquer das seguintes operações:

a) vendas a vista, a prazo, ou a têrmo;

b) consignações de mercadorias dentro e para fora do Estado;

c) transferências de mercadorias destinadas a vendas e consignações;

d) vendas e consignações efetuadas para fora do país;

e) vendas às repartições federais e municipais;

f) operações efetuadas por sociedade civil, de fins econômicos, que não estejam sujeitas por outro título a êste impôsto ou ao de transmissão de propriedade imóvel "inter-vivos".

Dispõe o Código de Impostos e Taxas do Estado de São Paulo (14) que nos contratos de compra e venda celebrados fora do Estado, mas que tiverem execução no seu território, com a entrega da mercadoria ao comprador por filial ou representante do vendedor ali existente, ou por outro terceiro qualquer, a venda estará sujeita a êsse impôsto, ainda que a operação seja faturada por estabelecimento situado fora das divisas es-

(13) Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de* 1937, vol. I, pág. 556.

(14) Dec. 8.255, de 23-4-37.

taduais. Será no entanto devido novo impôsto se, na hipótese em aprêço, o próprio vendedor fizer entrega de mercadoria já existente no Estado. Ainda segundo disposições dêsse Código, não estão sujeitas ao impôsto as vendas de mercadorias importadas, quando, após a celebração do contrato de compra e venda, o vendedor estabelecido fora do Estado remeter a mercadoria vendida diretamente da praça exportadora ao importador ou comprador domiciliado em território paulista.

O Código Tributário do Estado do Paraná dispõe que êsse impôsto seja pago :

a) nas vendas a vista, por quinzena :

até Cr$ 1.000,00 ..... Cr$ 12,50
de mais de Cr$ 1.000,00 ... 1¼ %

b) nas vendas a prazo :

máximo ..... 1¼ %
mínimo ..... Cr$ 1,30

Essas taxas são calculadas :

a) nas vendas a vista, sôbre o importe das mercadorias ou produtos vendidos em cada quinzena ;

b) nas vendas a prazo, ou nas realizadas para fora do Estado, sôbre o importe da fatura pelo valor real das mercadorias ou produtos vendidos ou importados.

Na Conferência dos Secretários de Fazenda, realizada em 1938, foi assinado convênio entre os Estados, uniformizando, parcialmente, em 1,25% as taxas dêsse impôsto. As taxas vigentes, no entanto, eram, até bem pouco tempo :

Amazonas --- 8 % ou 4 %, na hipótese de o impôsto ser pago adiantadamente ; Pará — 2,50 % ; Maranhão e Piauí — 2 % ; Ceará — 0,7 % ; Mato Grosso — 1 %. Os demais Estados, inclusive o Distrito Federal, cobravam, 1,25%. Com o Decreto-lei federal n.º 7.549, de 14-5-45, êsse tributo passou a ser cobrado em todos os territórios, à razão de 1,25 %, até Cr$ 10.000,00, e a partir dêsse limite, à razão de Cr$ 12,50 por Cr$ 1.000,00, ou fração.

Quanto às terras cultiváveis e não aproveitadas, é razoável que sofra o impôsto uma progressão periódica de maneira a estimular o cultivo das áreas aproveitáveis.

10. Impôsto sôbre exportação de mercadorias

Uma condição fundamental é que esta mercadoria seja de produção do Estado (ou Território). É um impôsto que, seja qual fôr a denominação, não mais tem razão de ser como barreira fiscal entre os vários níveis de govêrno, em face do art. 25 da Constituição e do Decreto-lei n.º 379, de 18-4-38, que estabeleceu a extinção progressiva da parte interestadual. Nenhum outro impôsto ocupa posição tão diversa no sistema tributário dos Estados. No Piauí, como no Ceará, chegou mesmo a manter-se no primeiro plano em relação à arrecadação dos demais tributos. Suas taxas em geral são proporcionais, até o limite máximo de 10 % "ad valorem", fixado pela Constituição.

Não é demais insistir na necessidade de suprimir terminantemente a arrecadação, sob qualquer denominação, de impostos ou taxas interestaduais ou intermunicipais, de modo a assegurar a livre circulação das mercadorias do Estado (ou Território), para outros pontos do país, acabando de uma vez com interferências que tanto entravam o progresso da nação. 'Só assim se terá uma circulação harmoniosa ao longo e através do território nacional, retardando ou estimulando as várias regiões e suas atividades econômicas. E como medida de precaução, basta que sejam as mercadorias acompanhadas por guias em que fique consignado o pagamento do respectivo tributo ou a sua isenção, consoante já se vem fazendo.

11. Impôsto sôbre indústrias e profissões

É um tributo devido por todos aquêles que exerçam comércio, indústria ou profissão de qualquer natureza, arte ou ofício, seja individualmente ou em sociedade de qualquer espécie. À sua incidência estão sujeitas tôdas as sociedades civis ou comerciais, ainda quando tenham a sede fora do Estado, ou Território, sendo devido em dada localidade, mesmo que seja a atividade tributável exercida pela mesma pessoa física ou jurídica. A sua arrecadação deve ser dividida em partes iguais entre o Território e o Município (art. 23, § 2.º, da Const.). Essa igualdade, entretanto, não tem sido confirmada pela estatística, dada a intercorrência de vários fatôres, dentre os quais a existência, ou não, de adicionais, atingindo diferentemente a parte estadual ou a municipal, e a cessão aos Municípios, total ou parcialmente, da parte

que cabe ao Estado, como no caso do Pará e Espírito Santo (15).

Quanto às taxas, há Estados que adotam o sistema misto de taxas fixas e proporcionais, como os há que prescrevem tabelas contendo apenas a parte fixa. É um tributo que não tem sido bem aceito pelos contribuintes e cujo crescimento não acompanhou o desenvolvimento geral da receita tributária das unidades federadas.

12. Impôsto do sêlo

Acêrca dêsse tributo, referiremos apenas que sua incidência deve dar-se:

a) sôbre os atos emanados dos poderes da União e negócios de sua economia ou regulados por suas leis;

b) sôbre atos e papéis referentes às municipalidades, quando se tratar de negócios regulados por leis federais.

13. Conclusões

A elaboração de um sistema tributário peculiar às áreas compreendidas pelos Territórios Federais pressupõe, assim, uma adequada distribuição de rendas, o que só será viável mediante estudo das respectivas condições geo-econômicas. A explanação que fizemos, em parte de natureza teórica, teve sobretudo um objeto, que foi predispor o legislador a uma atitude que às mais consagradas autoridades pareceu necessária ao tratar de matéria tão relevante. Ademais, é possível, por procedimento legislativo, evitar uma distribuição defeituosa dos encargos tributários, de modo a objetivar "o progresso sócio-econômico das regiões desertas para o engrandecimento e posse efetiva da terra", a que alude em Relatório o Técnico de Administração Sr. Araújo Cavalcanti (16).

Tudo isso, com efeito, tem um fundamento econômico. Os direitos do Estado e os deveres do cidadão não podem distanciar-se muito da lei do processo econômico que governa a produção e o uso da riqueza. Por outro lado, é manifesta a tendência para cada vez mais utilizar a renda tributária para fins sociais (17). Já em 1935, nos Estados Unidos, o "Revenue Act" fixou taxas extremamente altas para o impôsto sôbre a renda, com o fito de, segundo expressou o Presidente Roosevelt em mensagem ao Congresso Norte-Americano, "encorajar u'a mais ampla distribuição da riqueza". Em nosso país, parece prudente ao Estado usar de seus poderes para ajustamentos econômicos e sociais, contrariando também aqui a "tendência para uma maior disparidade de riqueza" a que tão incisivamente faz menção o eminente Professor Seligman.

---

(15) *Finanças do Brasil*, vol. XIII, Balanços dos Estados e Municípios no triênio 1940-1942, Publicação da Secretaria do C.T.E.F., 1944, pág. 52.

(16) J. M. dos Santos Araújo Cavalcanti, *Administração Territorial* — Relatório apresentado aos Srs. Presidente da República e do D.A.S.P., 1944.

(17) "...a tendência da moderna imposição é fortemente nessa direção", afirma-o Raymond Green, *The Theory and Practice of Modern Taxation*, Commerce Clearing House, N.Y., 1938, pág. 18.

O Museu Nacional de Belas Artes

Reportagem de ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO

ANTES de iniciar esta reportagem consideramos bem a tarefa a executar e, naturalmente, a comparamos com outras anteriores, de que demos conta nesta Revista, realizando-as de acôrdo com os recursos e facilidades que então nos foram proporcionados.

Não sabemos se agradaram. Fizemos o que estava a nosso alcance e, nas passagens mais difíceis, ao ter de revelar nossas deficiências, a indigência de conhecimentos especializados, recorremos à entrevista, deixando que os técnicos falassem... E, assim, transpusemos profundos e escuros precipícios.

De uma feita, no Instituto Osvaldo Cruz, se não fosse a boa vontade do saudoso Professor Artur Neiva, teríamos deixado em meio a reportagem que ali fazíamos, colhendo apontamentos em laboratórios de complicada aparelhagem e trabalhada por silenciosos e circunspectos cientistas, indiferentes a qualquer publicidade. E a reportagem saiu e, por sinal, bem extensa. Tomamos coragem. E, desde então, passamos a considerar fáceis as reportagens sôbre os assuntos mais difíceis... Nossa desenvoltura na prática dêsse jornalismo cheio de imprevistos, embaraços e surprêsas cresceu de tal forma que chegamos a escrever sôbre... a Casa de Rui Barbosa. É verdade que ali também contamos com boa ajuda, a do Diretor Américo Jacobina e do Professor Homero Pires, que já dirigiu a Casa de Rui e onde ainda hoje mantém, na Sala Dreyfus, seu cantinho de trabalho, todo de amor e reverência à memória do grande Mestre, de cuja obra sempre foi, com justiça, considerado o maior intérprete.

No Museu Histórico Nacional — grande livro aberto da história política e social do país — o Diretor Gustavo Barroso deu a mãozinha ao velho repórter e o foi conduzindo pelas numerosas salas da Casa do Brasil, indicando-lhe o que era mais precioso e raro, conveniente, portanto, a uma reportagem. E, quando cansou, deixou-nos entregues ao Professor Menezes de Oliva, que também nos orientou com muita segurança e inteligência na revista às preciosidades do Museu.

*
* *

Agora, vamos percorrer uma outra grande casa, onde, em vez de preciosidades históricas, temos que apreciar quadros e esculturas, depois mencionar, a correr, alguns dêles, e reproduzir aqui as fotografias que conseguimos dos mesmos.

Não será demais que acentuemos que apenas desejamos fazer reportagem... E, quanto a sentí-los e bem compreendê-los — os quadros e as obras de escultura — temos sempre em muita conta a advertência de Apeles...

Como era natural, procuramos primeiro o Diretor do Museu, Professor Osvaldo Teixeira, que, inteirado do nosso propósito, achou conveniente oferecer-nos algumas publicações da casa, acrescentando que, depois, poderia conversar conosco.

E dentro em pouco, a nobre secretária do Palácio das Artes, senhorita Regina Real, que conhecíamos através de suas críticas e comentários a coisas e assuntos de artes plásticas, oferecía-nos com o melhor dos sorrisos o *Anuário* e o *Guia* do Museu, adiantando-nos que estaria às ordens para ulteriores informações. E ali naquela sala começamos a fazer nossas primeiras observações.

— Pelo que notamos, há muito expediente a despachar nesta secção...

— Muito! Aqui é Secretaria e também Secção Técnica. Como vê, o recinto não é muito propício a trabalhos burocráticos e muito menos aos de natureza técnica, que exigem sossêgo e tranqüilidade...

— Realmente. Assim deve ser. E, com franqueza, parece-nos que nesta sala falta tudo isso e mais esta coisa: espaço, muito espaço.

Por natural associação de idéias, lembrâmo-nos das instalações do Museu Histórico Nacional.



A Secretaria do Museu, vendo-se no primeiro plano a secretária, senhorita Regina M. Real.

Que beleza a sua Secretaria! E o gabinete de trabalho do Sr. Gustavo Barroso? Um primor de confôrto, sobriedade e elegância!

*
* *

Deixamos a Secretaria do Museu de Belas Artes mais confiantes na possibilidade de fazer mesmo esta reportagem. Acolhimento atencioso e solicitude em bem servir ao colaborador da *Revista do Serviço Público*.

Já tínhamos em mão o roteiro do tesouro precioso, onde se guardam as finas jóias de nossos pintores e escultores e algumas preciosidades também de artistas estrangeiros, e só nos restava ler e anotar o que nos parecesse adequado a oferecer depois aos leitores da *Revista do Serviço Público*.

Não poderá sair, bem o sabemos, trabalho escorreito e equilibrado, de tal processo de elaboração... Cabe-nos, portanto, dizer muito pouco do que observamos e sentimos, em nossa visita às galerias, e aproveitar muito, muitíssimo, da leitura das publicações oficiais do Museu e também dessa outra fonte, não menos valiosa, o *Boletim de Belas Artes*, do qual possuímos os dez números até agora editados, desde janeiro de 1945, quando apareceu essa atraente e útil publicação. Deve-se à Sociedade Brasileira de Belas Artes a iniciativa e responsabilidade do *Boletim*, onde se encontram crítica honesta e competente e oportuno registro de nossas realizações no mundo das artes plásticas.

Deixamos para o fim dêste programa de trabalho esta outra informação, que prestamos com muito agrado aos nossos leitores: quando nossa reportagem estava em meio de execução, encontramos no Museu o pintor Henrique Sálvio, o grande animador da Sociedade Brasileira de Belas Artes, de que é presidente, e conseguimos que êle também, como fêz Gustavo Barroso, nos desse a mãozinha e nos mostrasse algumas preciosidades do

Museu, que, conforme já sabíamos, mantém relações muito amistosas com a referida sociedade. Pena é que o Acaso não nos tivesse sido mais generoso, proporcionando-nos outros encontros, ali no Museu, com o conhecido pintor e crítico de arte. Também não nos animamos a provocar-lhe êsses encontros *casuais*... Seria pedir muito, com franqueza... E Henrique Sálvio, que não pôde deter-se por muito tempo com o velho repórter, só lhe fêz companhia na visita à Galeria Irmãos Bernardelli. Voltamos dias depois ao Museu, cujas dependências percorremos, orientados pela secretária, senhorita Regina M. Real, que nos encantou pela vivacidade, solicitude e interêsse, revelados na demonstração das preciosidades da casa.

*
* *

Agora, dispomos de bom material e é só aproveitá-lo devidamente .

Comecemos pelo

HISTÓRICO DO MUSEU

O Museu Nacional de Belas Artes foi criado pela lei 378, de 13 de janeiro de 1937, e sua inauguração oficial se verificou no dia 19 de agôsto de 1938, com a presença do Presidente Getúlio Vargas.

No *Anuário* do Museu assim nos é contada a sua história:

"A coleção de quadros que constitui sua exposição permanente teve origem na primitiva Academia Imperial de Belas Artes, fundada por D. João VI em 1816 e inaugurada dez anos depois, para seu ensino especializado, sob a direção da Missão Lebreton. Êste, aceitando o convite de Marialva, em Paris, lembrou-se de trazer uma pequena coleção para o início de uma Pinacoteca no Brasil. E é Henrique José da Silva que vai ser nomeado, em 1820, seu primeiro diretor.

A desinteligência que teve com os artistas franceses, aos poucos agravada, encontrou, felizmente, solução satisfatória na intervenção do Imperador D. Pedro I. Assim, foi conseguido um desenvolvimento artístico mais expressivo e um maior interêsse pelo ensino das belas artes. Mais eficiente ainda se tornou quando, em 1834, com a morte



Galeria Bernardelli. Vê-se no primeiro plano a "Faceira" e, ao fundo, "O Cristo e a adúltera".

de Henrique José da Silva, assumiu a direção Felix Emile Taunay; que recebeu valiosa colaboração por parte de Pôrto Alegre. Restauradas as telas que vieram da França, as dádivas imperiais e particulares, acrescidas, progressivamente, com os envios dos próprios alunos da instituição, vieram a formar um pequeno conjunto digno de nota.

Funcionou a Academia no antigo prédio do Tesouro Nacional, projeto de Grandjean de Montigny, até 1908, data em que se transferiu para o atual edifício, projeto de MORALES DE LOS RIOS, já com o nome de Escola Nacional de Belas Artes, que lhe foi dado à proclamação da República.

Com a reforma do Ministério da Educação e Saúde e por iniciativa do Ministro Dr. Gustavo Capanema, separou-se da Escola a Pinacoteca, assim como os objetos de arte em geral, para a formação do Museu Nacional de Belas Artes, sendo nomeado seu primeiro diretor em comissão, por decreto de 12 de maio de 1937, o Prof. Osvaldo Teixeira, que ainda exerce êsse cargo.

AS OBRAS DE ARTE DO MUSEU

Falamos anteriormente que iríamos ver no Museu *quadros e esculturas*. A rigor, as suas obras de arte acham-se divididas por estas três secções:

a) Quadros, desenhos, gravuras e medalhas;

b) Esculturas;

c) Objetos de arte, em geral, tais como móveis, moedas, medalhas, pratarias, porcelanas, cerâmica etc.

O INTERÊSSE DO PÚBLICO PELAS OBRAS EXPOSTAS

Nos seus oito anos de existência as estatísticas revelam que vem crescendo, de forma expressiva, a visita do público às galerias do Museu, também freqüentadas de vez em quando por grupos de estudantes, sobretudo de cursos secundários.

Há tempos, a direção do Museu teve esta iniciativa: reproduzir em cartões postais as fotografias de quadros expostos em suas galerias. Foi tal a aceitação que tiveram êsses cartões postais, que a edição se esgotou ràpidamente.

Agora, é preciso que o Museu mande imprimir mais...

Além de cartões postais, foi também solicitada ao Diretor dos Correios e Telégrafos a reprodução, em selos, de várias obras do Museu, para sua maior divulgação, destacando-se dentre elas as seguintes :"O Derrubador Brasileiro" e "Descanço do modêlo", de Almeida Júnior; "Iracema", de J. Medeiros; "Último Tamoio", de Rodolfo Amoedo.

Na Espanha, "La Maja", de Goya, figura em vários selos.

Ao que apuramos, os selos nacionais não chegaram a ser editados.

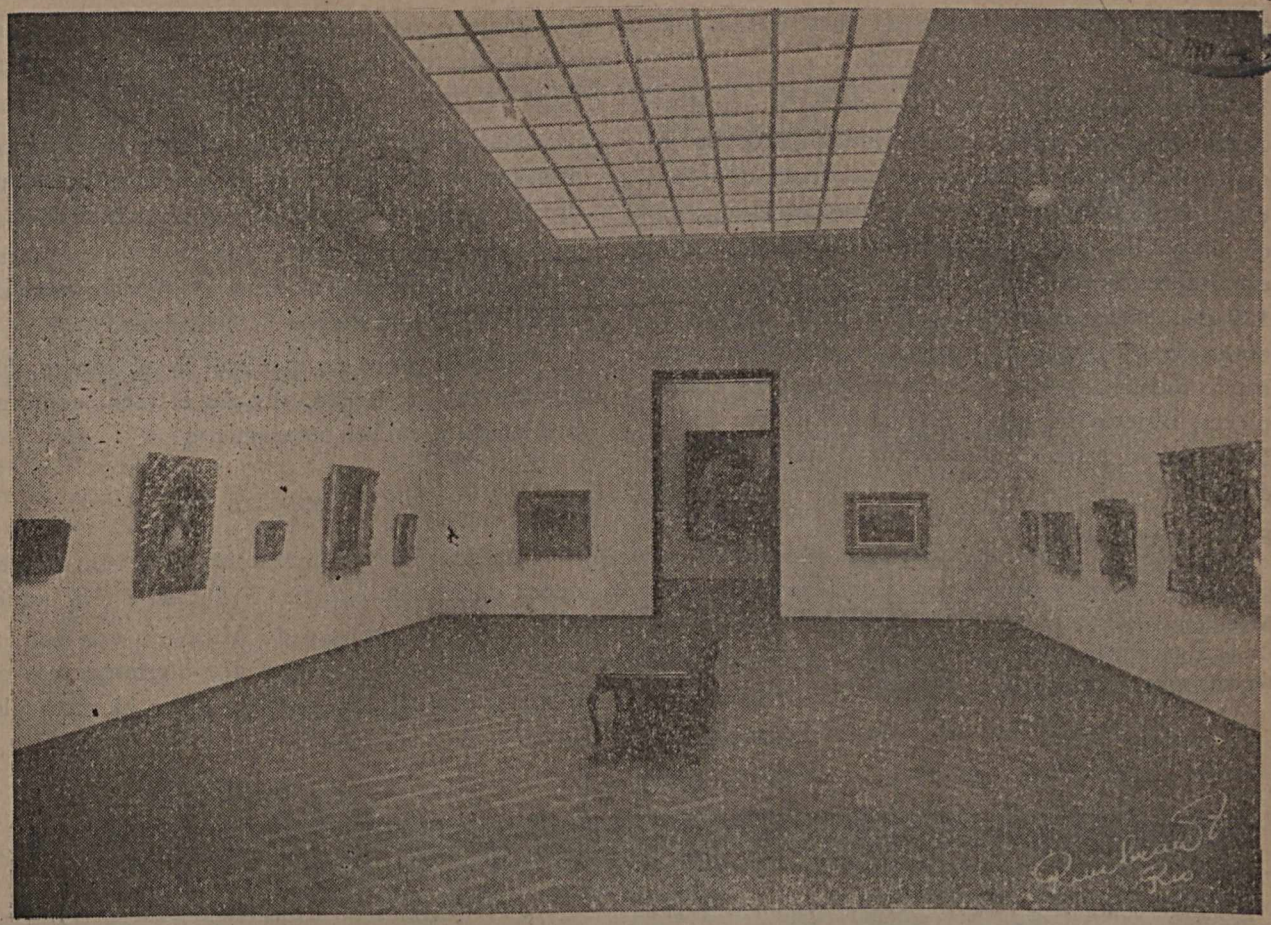
INTERCÂMBIO ARTÍSTICO

O Museu mantém constante intercâmbio com museus estrangeiros, enviando-lhes e dêles recebendo publicações de informações sôbre assuntos de artes plásticas.



"O Cristo e a adúltera", de Bernardelli.

E, quanto a êsse intercâmbio no país, dia a dia vai êle aumentando, embora muitos de nossos artistas se queixem de que não há quase interêsse por suas atividades... Não é tanto assim. Conhecíamos de perto as atividades da Sociedade Brasileira de Belas Artes, aqui nesta Capital através de suas constantes exposições e trabalhos



Coleção Barões de S. Joaquim (galerias internas).

de defesa do patrimônio artístico da cidade, e agora verificamos que, fora do Rio, há agremiações congêneres e em número já bem apreciável, tôdas trabalhando no mesmo sentido do Museu Nacional de Belas Artes: a elevação do nosso nível cultural no que diz respeito às artes plásticas.

Não nos custa mencionar os nomes dessas agremiações:

Associação dos Artistas Brasileiros (exposições, conferências, horas musicais, teatro educativo) — Sede: Pálace Hotel, Rio de Janeiro.

Instituto Brasileiro de História da Arte (cursos e conferências; excursões a monumentos históricos) — Sede: Avenida Rio Branco, 188, Rio de Janeiro.

Instituto de Arquitetos do Brasil (exposições, conferências) — Sede: Praça Floriano, 7, Rio de Janeiro.

Associação Cristã de Moços (cursos, conferências, exposições) — Sede: Rua Araújo Pôrto Alegre, 36, Rio de Janeiro.

Associação Fluminense de Belas Artes (exposições) — Sede: Em Niterói, Estado do Rio.

Clube Nilopolitano (exposições, cursos e excursões) — Sede: Em Nilópolis, Estado do Rio.

Sociedade Cearense de Artes Plásticas (exposições, conferências) — Sede: Em Fortaleza, Ceará.

Sociedade Mineira de Belas Artes (exposições, conferências) — Sede: Em Belo Horizonte, Minas Gerais.

Sociedade Antônio Parreiras (exposições, cursos) — Sede: Av. Rio Branco, 2.173, Juiz de Fora, Minas Gerais.

Associação Paulista de Belas Artes (exposições, cursos, conferências) — Sede: Rua Quintino Bocaiúva n.º 176, São Paulo.

Instituto de Belas Artes do Rio Grande (cursos, exposições, conferências, músicas) — Sede: Rua Senhor dos Passos n.º 248, Pôrto Alegre, Rio Grande do Sul.

O PATRIMÔNIO DO MUSEU NACIONAL DE BELAS ARTES

Três anos depois de fundado o Museu Nacional de Belas Artes, seu patrimônio artístico já era bem vultoso. Agrada-nos informar que seu valor excedia 34 milhões de cruzeiros! Havia, só de obras de pintura, gravura e desenho, 1.574 exemplares, sendo 1.396 de autores autenticados, 139 de autores ignorados e 39 cópias. Quanto a obras de escultura, o número de exemplares era muito menor: apenas 435. Mobiliários: 78 exemplares; objetos de arte: 193; medalhística: 289. Êsse acervo estava assim avaliado na moeda da época:

Pintura, gravura e desenho	28.303:899$0	
Escultura	6.004:550$0	
Mobiliário	153:000$0	
Objetos de arte	179:855$0	
Medalhística	172:150$0	
Total		34.813:454$0

Hoje, o patrimônio do Museu, segundo apuramos na Secretaria, é calculado em mais de 36 milhões de cruzeiros.

Não é fácil agora fazer preço de obras de arte, com o comércio todo de especulação de quadros e esculturas, conforme temos observado e no qual nem sempre o que é bom tem aceitação merecida... E as causas dêsse desajustamento são várias e não vale a pena mencioná-las...

Mas tratemos do que está lá no Museu, conseguido por aquisição, doação e troca, conforme está previsto em seu regulamento.

DOAÇÕES

As doações são muito antigas e vêm desde a época da Missão Artística Francesa e têm aumentado depois da criação do Museu, o que bem revela o aprêço e confiança dos ofertantes em sua direção, confiança e também amor às artes plásticas.



"Tentação", prêmio de viagem, de Manoel Constantino.

Gostaríamos de reproduzir aqui os nomes de todos êsses doadores, mas a relação é bem longa...

Das obras ofertadas depois da criação do Museu, desejamos destacar estas:

Diógenes, escultura de E. BOISSEAU, oferta Sr. Carlos Guinle.

Jarra Beethoven, à qual assim se refere o *Boletim* do Museu:

"Rafael Bordallo Pinheiro (cerâmica). Fabricada nas Caldas da Rainha, em Portugal, é uma das maiores peças de cerâmica do mundo, medindo 2m,25 de altura por 0m,85 de diâmetro, em sua maior largura. De estilo barrôco, traduz o encantamento que suscita a Sinfonia do grande compositor alemão. O próprio autor doou-a ao Brasil; estêve algum tempo no Palácio do Catete, daí passou para o Museu Nacional da Quinta da Boa-Vista, de onde foi, em 1939, remetida ao Museu Nacional de Belas Artes. Figura atualmente na "Sala da Mulher Brasileira".

Como nota curiosa, reproduzimos abaixo a fotografia de um quadro ofertado ao Museu em novembro de 1941 pela Sra. Olímpia Wanderley e que foi pintado por uma artista suíça... e com os pés.

— Mas com os pés?

— Sim, com os pés! É melhor ler a legenda, conforme transcrevemos do *Anuário* do Museu.



Retrato da Sra. Maria Oliveira Beltrão, de autoria de Aimée Rapin, 1895. Essa tela, que hoje integra as coleções do Museu, tem um grande interêsse, inclusive por haver sido pintada pela referida artista suíça, de Genebra, que num dos esforços mais curiosos da História da Arte, conseguiu desenhar e pintar com maestria e desembaraço, utilizando-se ùnicamente de seus pés, pelo fato de haver nascido sem braços.

VISITA AO MUSEU

Já é tempo de dizermos alguma coisa de nossa visita ao Museu.

Não será descrição minuciosa como a que fizemos da Casa Rui Barbosa e do Museu Histórico Nacional, nesta mesma Revista.

Um quadro aqui, uma escultura acolá e, entre um e outra, qualquer coisa sôbre os serviços rotineiros do Museu. Mas, nessa pressa, desejamos muito não tropeçar...

Comecemos, portanto, pelo vestíbulo. Duas estátuas, dois bustos e algumas telas lá em cima, perto do teto.

Só falemos das estátuas. Uma, "A Escrava", de ANTONINO MATOS, escultor brasileiro, falecido há pouco tempo, em 1938. É autor do monumento "A Retirada da Laguna", que vocês todos conhecem e que foi erguido na Praia Vermelha. ANTONINO MATOS foi aluno da Escola Nacional de Belas Artes e conquistou o prêmio de viagem à Europa e, mais tarde, a medalha de ouro. "A Escrava" é um belo trabalho.

Ainda defronte da entrada principal do Museu vê-se, à direita ,outra estátua: o "Paraíba", bronze de CÂNDIDO CAETANO DE ALMEIDA REIS, também escultor brasileiro, mas de época bem anterior à de ANTONINO MATOS. Nasceu êle nesta capital a 3 de outubro de 1838 e faleceu em 1889. O "Paraíba" está representado por um índio tamoio.

Quanto às telas, destacam-se entre elas a "Alegoria à cidade de Paris", do pintor francês EDMOND FRANÇOIS AMAN-JEAN, e o quadro "Eros e a Noite", com que RODOLFO AMOEDO conquistou a medalha de ouro.

Passemos ao

HALL DO 1.º ANDAR

Chama logo a atenção do visitante a escultura "Vitória de Samotrácia", encontrada no século passado na ilha dêsse nome, na Grécia, em 1863, e levada para o Museu do Louvre, em Paris, onde hoje se encontra.

O "Pulo da Onça" é excelente trabalho do saudoso escultor carioca ARMANDO MAGALHÃES



"Entardecer", de Vicente Leite (prêmio de viagem de 1940).

CORREIA, que com êle conquistou em 1912 o prêmio de viagem à Europa.

Não conhecíamos êsse bronze de MAGALHÃES CORREIA, artista e escritor que muito apreciamos através de sua constante colaboração ao "Correio da Manhã", cujo suplemento dos domingos vinha sempre repleto de desenhos seus de aspectos do Sertão Carioca, como êle chamava tôda essa vasta zona do Distrito Federal lá para os lados de Barra da Tijuca, Jacarepaguá, Sepetiba, etc. Como desenhava bem o grande amigo da cidade! Também andou êle pelo interior dos Estados do Rio e de Minas, à cata de velhas igrejas, pontes rústicas, de antigas fazendas, fixando-as em descrições minuciosas e sempre belamente ilustradas.

Defronte do "Pulo da Onça", de MAGALHÃES CORREIA, encontra-se o delicado trabalho "Santo Humberto", de JOSEFINA VASCONCELOS, escultora brasileira, que há muito reside na Inglaterra. Vamos transcrever aqui o que informa sôbre essa artista patrícia o *Guia do Museu*

Josephina Vasconcellos — Brasileira.

Escultora contemporânea. Nasceu em Hampton Court (Inglaterra) a 26 de outubro de 1904, tendo sido registrada no Consulado brasileiro. Iniciou seus estudos no Brasil com Rodolpho Bernardelli, tendo tido mais tarde como mestres Guido Calore em Florença, Bourdelle em Paris, e por último Brownswood. Tem obtido vários prêmios na Inglaterra e na França. "Santo Humberto" foi exposto no Salão Nacional de Belas Artes do Rio em 1927 e nesta ocasião adquirido pelo Estado. Dentre os seus mais notáveis trabalhos acham-se o Altar-mor da Igreja de Varengeville-sur-mer e um busto da Virgem e o Menino Jesus para a mesma Igreja. Dedica-se especialmente aos temas religiosos.

O "Ceifeiro", como a "Vitória de Samotrácia" a que já nos referimos, é escultura dominante do "hall", pela sua imponência. Seu autor é CONSTANTINO MEUNIER, escultor belga, antigo professor das Academias de Louvain e de Bruxelas.

O govêrno belga fêz doação do "Ceifeiro" à nossa Escola de Belas Artes por ocasião da visita ao Brasil, do rei Alberto I.

Não suponha o leitor que no "hall" só existem "O Pulo da Onça" e "O Ceifeiro". Há muitos outros trabalhos valiosos de escultura, mas precisamos tocar pr'a frente!

Passemos agora para a

GALERIA IRMÃOS BERNARDELLI

Eis como o Professor Osvaldo Teixeira se refere à obra dos irmãos Rodolfo, Henrique e Félix Bernardelli:

"A obra dos irmãos Bernardelli é feita de tradição e de beleza; por isso resistirá ao tempo. Só os artistas que com sinceridade e emoção constroem sua arte, lançam raízes fecundas e nobres, para as gerações futuras.

A lição sábia, humana e generosa dos artistas Bernardelli ficará glorificada como oração perene do ardente culto ao trabalho e ao esplendor da verdade.

A almas tão fraternas e a espíritos tão estéticos, bem se poderia aplicar o pensamento de MESSER LEONARDO DA VINCI: *Cosa bella mortal passa e non d'arte.*"

Na Galeria Irmãos Bernardelli, vamos encontrar obra copiosa dos três grandes artistas, que tão alto elevaram as artes plásticas no Brasil, enriquecendo o nosos patrimônio artístico de trabalhos que, como bem disse OSVALDO TEIXEIRA, resistirão ao tempo, pois foram, realmente, realizados com sinceridade e emoção.

Os Bernardelli têm história interessante e agrada-nos contá-la aos leitores da *Revista do Serviço Público* conforme nos oferece o *Guia* dos trabalhos expostos na Galeria Irmãos Bernardelli, elaborado pelos técnicos do Museu Nacional de Belas Artes:

Rodolfo Bernardelli

(1851-1931)

Mexicano por nascimento, italiano de origem pelo lado materno e também pelo paterno, pois seu pai, embora russo, era filho de italiano e austríaco, Rodolpho Bernardelli foi brasileiro de coração, dedicando um grande amor à nossa terra, que passou a ser a sua, ilustrando-lhe a história com obras primorosas e imperecíveis.

Seu temperamento era, pois, formado de muitas raças, predominando, porém, a influência italiana, seguindo-se-lhe a russa, a francesa, a austríaca, a espanhola.

Rodolfo Bernardelli descendia de artistas; seu pai, Oscar Bernardelli, era violinista; sua mãe, Celestina Thierry, dansarina formada pelo Conservatório de Milão; seu avô materno, escultor, o qual tendo sido contratado para fazer a estátua de Juarez, no México, para lá seguiu com sua filha, que aí se casou com Oscar Bernardelli, que havia conhecido em Paris. Daí ter Rodolpho nascido no México.

Tempos após, resolveu a família Bernardelli transferir-se para o Chile, naufragando o navio em que viajavam, à altura das ilhas Taiti. Depois de longa e angustiosa espera, conseguem seguir numa embarcação e chegar ao seu destino, onde logo depois nasce o grande pintor Henrique.

Mas tarde, a família Bernardelli muda-se para Argentina e, após, para o Rio Grande do Sul, onde vive de lições



"O pão nosso de cada dia", de Osvaldo Teixeira — "Salão de 1945".

e da renda de uma companhia de variedades. Finalmente, transfere-se para o Rio.

Num lar de artistas, foi, pois, que Rodolpho formou sua personalidade e, quando voltava do Mosteiro de São Bento, onde estudava, detinha-se para apreciar a aula de Chaves Pinheiro, na antiga Escola de Belas Artes. O seu radioso destino chamava-o àquela Casa, onde entrou em 1870, tendo como primeiro mestre Chaves Pinheiro. Como aluno, executou a estátua "David", com a qual obteve medalha de ouro.

Logo depois, apresenta Rodolfo Bernardelli "Saudades da tribo" e "À espreita", premiada esta na Exposição Universal de Filadélfia.

Em 1876, com um trabalho tendo como motivo uma cena grega, conquista o prêmio de viagem à Europa e parte para a Itália. Inicia-se, então, o período decisivo de sua carreira. Em Roma, viveu nove anos, trabalhando, observando e estudando com afinco, desenvolvendo, assim, suas raras qualidades de artista nato. Aí, teve como mestre Monteverde, que se tornou seu grande amigo e admirador. O meio artístico elevado contribui grandemente para que seu espírito criador se revele de uma maneira verdadeiramente prodigiosa.

Ainda como pensionista, apresenta trabalhos de artista feito, como "Cristo e a Adúltera", considerado como o melhor grupo escultural que possuímos; "A Faceira", "Sto. Estevam", "Fabiola", bem como as cópias de "Venus Calipígia" e "Venus de Médicis". Essas foram, aliás, as melhores obras do grande escultor, nunca excedidas na maturidade.

Regressando de Roma em 1885, Rodolfo passou logo a ser Professor de Escultura da Escola de Belas Artes. No início da República, Benjamin Constant nomeou-o Diretor dessa mesma Escola, cargo que ocupou com eficiência e dedicação durante 25 anos, conseguindo realizações notáveis, como a remodelação do ensino artístico, a criação de exposições com instituição de novos prêmios, a fundação do Conselho Superior de Belas Artes.

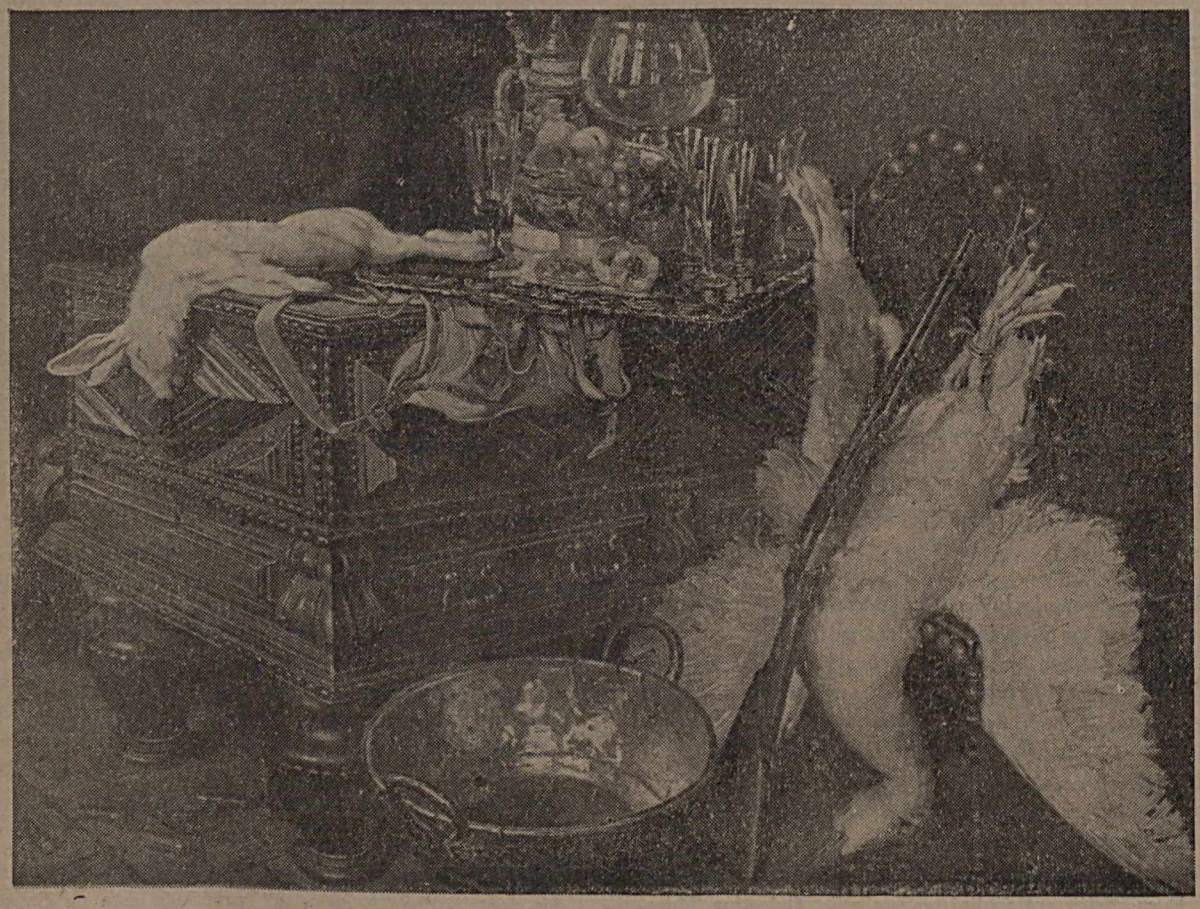
Lutou ardorosamente pela construção do novo edifício da Escola de Belas Artes; empenhou-se junto às autoridades, aos poderes públicos, e conseguiu vê-lo pronto e inaugurá-lo ainda como Diretor dêsse estabelecimento. Despendeu, então, enorme atividade, mas, acima da dedicação que tinha ao seu cargo de Diretor do ensino artístico, estava o amor à sua arte e, assim, produzia sempre, com crescente entusiasmo.

Nas praças e jardins do Rio de Janeiro, erguem-se belas estátuas de sua autoria,, entre as quais as de Osório, Caxias, José de Alencar. Otoni. Teixeira de Freitas. Francisco de Castro, Barão de Mauá, o grupo do Descobrimento do Brasil, os bustos de Pereira Passos e Gonçalves Dias. Fora da Capital, encontram-se ainda outros monumentos importantes: Pedro I, do Monumento do Ipiranga; José Bonifácio, em Santos; Carlos Gomes, em Campinas; Rio Branco, em Curitiba e Uruguaiana.

As estátuas que decoram o nosso Teatro Municipal; as da Biblioteca Nacional; as do túmulo de Campos Sales; do antigo edifício do "O País".

Modelou um enorme número de bustos das personalidades mais representativas de sua época; fêz baixos-relevos, medalhões, um grande número de maquetes para túmulos.

Muito produziu Rodolfo Bernardelli, legando-nos, em forma concreta, tôda a beleza de seu privilegiado temperamento de artistas. Era invulgar a sua capacidade de compreensão, a sua inteligência, e estudou sempre, até o fim



"Fim de caçada", de Osvaldo Teixeira — "Salão de 1945". Adquirido pelo Jockey Club (Rio).



"A caminho do curral", de Baptista da Costa.

da vida, cônscio de quanto é necessária ao artista uma cultura vasta e sólida, como a que possuía.

Por tôdas essas qualidades, era relacionado nos melhores círculos do país, não só com artistas, mas com homens de letras, políticos, jornalistas, professôres.

O Imperador muito o admirava e pousou para êle.

Como professor, teve uma ação verdadeiramente construtora entre nós — todos seus alunos o amavam e a êles transmitia R. Bernardelli não só o perfeito conhecimento da técnica escultórica, como erudição, persistência no trabalho.

Ensinou a maior parte dos bons escultores que possuímos atualmente.

Felizmente para o Brasil e para a arte, muito viveu Rodolfo Bernardelli — 79 anos de uma vida laboriosa, conservando até o fim tôdas as qualidades de espírito e intelecto, merecendo, assim, de todos, respeito e admiração.

O atelier dos inseparáveis irmãos Bernardelli, em Copacabana, foi, durante muitos anos, como que um "oásis" em meio às competições e lutas da vida; lá, se reuniam artistas e intelectuais, um grande e seleto número de amigos que ouviam emocionados a sábia palavra do grande mestre. A ação de sua presença era um bálsamo para quem dêle se aproximava; seu caráter era firme e sem jaça; tolerante para com todos, não transigia consigo mesmo; conservava sempre nos lábios um perene sorriso de indulgência.

Modesto por natureza e como são todos os que possuem real valor, Rodolfo Bernardelli sabia que sua glória estava assegurada com as obras que executara. A 7 de abril de 1931, finou-se o ilustre mestre, mas aí estão e estarão sempre, desafiando a posteridade, na Capital do país e em diversas cidades desta terra que êle tanto amou, os monumentos de sua autoria; aqui estão reunidos na "Galeria Irmãos Bernardelli" as mais importantes obras do grande plástico, que honram o nosso Museu e muito dignificam a arte brasileira.

Henrique Bernardelli

(1858-1936)

Irmão de Rodolfo, como êste herdou de seus ascendentes um verdadeiro sentimento artístico.

Henrique Bernardelli nasceu no México em 1858; vindo para o Rio, matriculou-se na Imperial Academia de Belas Artes em 1870, onde teve como mestre João Zeferino da Costa.

Em 1878 foi por conta própria estudar na Europa, fixando-se na Itália. Nesse grande centro artístico, Henrique muito lucrou, aperfeiçoando seus conhecimentos com os sábios ensinamentos dos mestres italianos, rece-

bendo, principalmente, forte influência de Domênico Morelli.

De volta ao Brasil, realizou em 1886 uma exposição, apresentando trabalhos de tal maneira vigorosos, originais, diferentes, que causaram uma verdadeira revolução e não foram por muitos compreendidos; entretanto, Gonzaga Duque teceu-lhe os maiores elogios; três dessas telas destacavam-se sobremaneira: "Tarantela", esplêndida pintura de costumes, pincelada com muita energia e realidade; "Mater", representando uma jovem mulher amamentando uma criança, e "Ao meio-dia", paisagem pintada de maneira sólida, segura e franca. Foi, sem dúvida alguma, um inovador em nosso meio.

Daí por diante, Henrique Bernardelli, apreciado por muitos, combatido por poucos, impõe-se como um artista feito. Conquista medalha de bronze na Exposição Universal de Paris, em 1889. Primeira medalha de ouro, na Exposição Geral de Belas Artes do Rio de Janeiro, em 1890. Nesse mesmo ano, é nomeado Professor de Pintura da Escola Nacional de Belas Artes, onde suas lições fizeram época.

A carreira artística de Henrique Bernardelli, porém, atinge seu ponto culminante com a apresentação de "Os Bandeirantes" onde representa a epopéia titânica dos penetradores do nosso "hinterland" e na qual a floresta brasileira está representada na magnífica realidade de sua pujança. É um quadro forte e digno de um mestre.

Decorador, retratista, paisagista, pintor de gênero e de natureza morta, Henrique Bernardelli produziu, em tôdas as modalidades, obras admiráveis. Além do óleo, executou pinturas a têmpera e aquarelas. É o autor dos vinte e dois medalhões "afresco" da fachada do atual Museu Nacional de Belas Artes.

Em 1916 conquistou a mais alta premiação a que um artista plástico pode aspirar no Brasil: a Medalha de Honra.

Foi Membro do Conselho Superior de Belas Artes, onde prestou relevantes serviços.

Muito trabalhou Henrique Bernardelli em seu atelier em Copacabana, conjuntamente com seu irmão, o grande escultor Rodolfo. Sobrevivendo ao irmão querido, faleceu a 6 de abril de 1936, deixando para imortalizar-lhe o nome, grande número de obras que demonstram claramente todo o brilho do talento privilegiado de tão ilustre mestre.

Felix Atiliano Bernardelli

(1866-1905)

Dos três irmãos Bernardelli artistas, foi Felix Atiliano o único brasileiro de nascimento, pois nasceu no Rio Grande do Sul, a 8 de outubro de 1866.

Vindo para o Rio, matriculou-se na Imperial Academia de Belas Artes em 1877. Mais tarde foi para o México.

Estêve na Europa, aperfeiçoando em Roma seus conhecimentos de pintura; também cultivou a música; obteve, como pintor, medalha de 3.ª classe na Exposição Geral de 1894.

Artista de grande talento, Félix Atiliano faleceu muito jovem ainda, no México, em 1905, onde muito produziu não só para a glória da pintura como da música. Foi, sem dúvida, um apóstolo da beleza; serviu com fervor e justificado orgulho ao divino Apolo e à encantadora Euterpe.

Em nosso Museu temos, de Félix Atilino Bernardelli, uma pequena tela de técnica notável e de efeito surpreendente: "Passará êle?". Dir-se-ia um holandês do nosso tempo, observando os nossos costumes com uma graça de que só os eleitos são portadores."



"Igreja de Santo Antônio", prêmio de viagem, de Jordão de Oliveira.

ALGUNS DOS NUMEROSOS TRABALHOS EXPOSTOS NA GALERIA

Antes de qualquer referência aos trabalhos expostos na Galeria, não podemos deixar de mencionar esta lembrança afetuosa de admiradores dos Bernardelli: pequena vitrine contendo a palheta de HENRIQUE, oferecida ao Museu pelo Dr. Ubirajara Coutinho. Ao lado da palheta, vêem-se vários desbastadores de que se servia RODOLFO, doação da Sra. Ester Campista. São, ao todo, 21 instrumentos diferentes para modelagem no barro.

Logo acima da vitrina, encontra-se um retrato a óleo de RODOLFO, trabalho de seu irmão HENRIQUE.

O pintor HENRIQUE SÁLVIO chama-nos a atenção para as mãos de RODOLFO, a naturalidade com que o escultor segura um desbastador, a expressão de sua fisionomia, tudo, enfim, a revelar a maestria de HENRIQUE, a maneira vigorosa de sua arte pictórica.

De HENRIQUE BERNARDELLI são, ainda, alguns outros quadros, poucos, aliás, naquela mesma galeria, onde os trabalhos de escultura predominam. "Cabeça de estudo", óleo, mostra-nos um velho italiano, com seu lenço à cabeça e expressão exata de... muita estupidez e rusticidade.

A galeria é, sobretudo, muito rica em trabalhos do escultor RODOLFO BERNARDELLI. "A Faceira" (bronze), "Cristo e a adúltera", mármore, "S. Lucas", gêsso patinado, etc. são esculturas que nos deixam funda impressão.

Muito bonita a escultura "Santo Estevão" de que ali está o original em gêsso, pois a escultura em bronze se acha exposta na pinacoteca. Santo Estevão, caído, depois de apedrejado, revela-nos dor, tortura dos ferimentos e insultos recebidos.

É imensa a exposição de bustos originais em gêsso, de figuras de outros tempos do nosso mundo político e social, como Carlos Gomes, Visconde de Araguaia, Condessa de Frontin, Leopoldo Miguez, Visconde de Amoroso Lima, Engenheiro Teixeira Soares, Conselheiro Gaspar da Rocha, Antônio Coxito Granado, e muitos outros.

Quanto ao de Coxito Granado, pudemos verificar a fidelidade de sua expressão, pois temos bem viva na lembrança a figura simpática do saudoso industrial, que na sua velhice — mais de 90 anos! — mantinha a cordialidade, a alegria de um moço!

A Galeria dos Irmãos BERNARDELLI não é só alta e nobre exposição de arte, mas também relicário precioso de recordações do nosso Rio, através de figuras das mais representativas do seu meio social, figuras que vão desaparecendo de nosso convívio, de nossa admiração!



Sala Missão Artística Francesa.

SALA FRANZ POST

Da Galeria Irmãos BERNARDELLI passamos para a pequena *Sala Franz Post*, onde se encontram 24 quadros, sôbre madeira e tela, de FRANZ POST (1612-1680) e dêstes outros pintores holandêses da época CORNELIUS VAN HEEM (1631-1695); BOTH (1610-1652); PETER MOLYN (1632-1701).

Realizou-se no Museu, em 1942, de 11 a 23 de julho, uma exposição de trabalhos de FRANZ POST.

Os estudiosos de História da Arte tiveram nessa exposição muito que apreciar.

FRANZ POST foi "uma das figuras mais interessantes de arte européia a documentar o Novo Mundo, como revelador do Nordeste do Brasil do século XVII. Aqui viveu, segundo consta, sòmente sete anos, durante o período nassaviano. De tal forma, porém, se impressionou com tudo o que viu, com todos os exotismos de uma civilização heterogênea que ainda procurava formar-se, que até o fim de sua vida, aliás longa, limitou-se quase exclusivamente a representar os temas aqui colhidos". Do *Anuário* do Museu, n.º 4, de 1942, extraímos o que aí ficou dito entre aspas. Mas há esta observação sôbre a obra de FRANZ POST, que deve ainda ser passada para aqui: "É, pois, de um valor inestimável para nós essa obra. É a documentação mais completa de nossas cidadezinhas nordestinas, de seus habitantes e de seus costumes. Nela encontramos dados para o estudo da indumentária da época em nosso interior, de vários tipos de construção em uso, de sua distribuição nas fazendas e nas vilas; constatamos já a existência de estradas largas, de magníficas ruínas de pedras invadidas por rica vegetação. Aquela região tão nova provava já ter um passado..."

Naquela pequena sala do Museu está, pois, verdadeiro tesouro, documentação preciosíssima do nordeste brasileiro, de uma época que tanto tem sido pesquisada pelos nossos historiadores, sobretudo daqueles que mais se detêm em estudar o período da dominação holandesa.

Lá está "Paisagem de Pernambuco", de FRANZ POST, oferta do Govêrno Real Holandês por ocasião do Centenário da Independência do Brasil, em 1922; "Vista de Olinda-Pernambuco" (óleo — tela); "Paisagem da Paraíba" (óleo — madeira); "Interior de Pernambuco" (óleo — madeira); "Engenho de cana" (óleo — tela); etc.

FRANZ POST, que era pintor, desenhista e aguafortista, deixou também retratos magníficos, como o do Conde João Maurício de Nassau, que também figura no Museu. Acredita-se que FRANZ POST tenha sido discípulo de VAN DYCK.

A senhorita Regina Real ressaltou-nos ainda o valor de outros quadros expostos na *Sala Franz Post* e contemporâneos dêste artista, como os de PETER MOLYN (*Pôrto fortificado*), de BOTH



"Nobre holandesa", de Mierevelt (holandês), uma das jóias do museu.

(*Grande vaso com flores*), de CORNÉLIUS VAN HEEM (*Vasos sôbre tapete*).

Já na reportagem anterior, que fizemos sôbre o Palácio do Ministério da Educação, havíamos aludido, ao tratar da biblioteca, ao célebre BARLEUS, que folheamos com admiração e respeito e no qual também admiramos magníficas paisagens de Pernambuco dessa mesma época de relêvo de nossa formação social. E, francamente, se nos sobrasse tempo, talvez procurássemos conhecê-la melhor abeirando-nos da documentação escrita a ela referente e detendo-nos com mais vagar a observar as pinturas da época.



"Tarantela" de H. Bernardelli.

Como não podemos fazer semelhante incursão pelo domínio da nossa história, aqui deixamos estas referências às primeiras pinturas realizadas no Brasil para que outros as apreciem com mais proveito.

SALA MISSÃO ARTÍSTICA FRANCESA

A existência da *Sala Missão Artística Francesa* constitui justa e merecida homenagem a um grupo de artistas franceses de nomeada, que muito concorreu para o desenvolvimento e progresso do ensino das artes plásticas no país.

Melhor será transcrever em seguida o histórico da Missão Artística Francesa, conforme nos oferece, de forma autorizada, o *Anuário* do Museu. Ei-lo:

HISTÓRICO

Elevado o Brasil a sede da Monarquia Portuguêsa, verificou-se um enorme surto de progresso, o qual não deixou, não podia deixar de atingir as artes, reflexo verdadeiro de uma civilização.

D. João VI, como todo Bragança, amava as belas artes; daí o ter apoiado inteiramente os conselhos de Antônio de Araújo e Azevedo, Conde da Barca, de mandar buscar à França uma missão artística e criar uma escola onde fôsse ministrado o ensino das belas artes.

Em fins de 1815, foi, pois, incumbido o então encarregado dos negócios de Portugal em França, o Marquês de Marialva, de organizar essa Missão. Êste, como hábil diplomata que era, recorreu a Humbaldt e desempenhou-se com muito critério da incumbência.

Para chefiar a Missão, foi aceito o nome de Joaquim Lebreton, membro do Instituto de França e homem de vasta cultura especializada no assunto, que, segundo documentos de origem portuguêsa, já havia oferecido os serviços próprios e os de um grupo de artista e profissionais ao Marquês de Marialva. Todos êsses artistas, inclusive Lebreton, atravessavam então uma fase de dificuldades na França, depois da queda de Napoleão, o grande Monarca que muito os protegera. Daí o interessar-lhes a perspectiva de uma tão longa viagem.

A Missão ficou, pois, constituída de pessoas de reconhecida competência, as quais podem ser divididas em 2 partes distintas:

a) *quadro diretor e artístico*, composto de:

Joaquim Lebreton — chefe (1760-1819);

Pierre Dillon — secretário;

Nicolas Antoine Taunay (1755-1830), pintor de paisagem;

Jean Baptiste Debret (1768-1848), pintor histórico;

Auguste Henri Victor Grandjean de Montigny (1776-1850), arquiteto;

Auguste Marie Taunay (1768-1824), escultor;

Charles Simon Pradier (1786-1848), gravador;

François Ovide, professor de mecânica; e três assistentes: François Bonrepos, Charles Louis Levasseur e Louis Simphorien Meunié.

b) *quadro complementar ou de artes mecânicas*, composto de seis mestres de artes e ofícios (carpinteiros, ferreiros, segeiros, etc.).



"O cozinheiro", de Joseph Bail (coleção Baronesa de São Joaquim).

Posteriormente, vieram ao Brasil incorporar-se a essa Missão os irmão Marc e Zepherino Ferrez, o primeiro escultor, o segundo gravador.

Reunidos todos êsses elementos, embarcaram os franceses no pequeno brigue americano "Calpe", que partiu do Havre a 22 de janeiro de 1816. Para essa viagem recebera Lebreton do cavalheiro Brito, funcionário da Embaixada Portuguêsa em Paris, uma ajuda de custo de dez mil francos.

É interessante salientarmos o fato de não haver Lebreton cuidado apenas de trazer artistas — futuros mestres dos brasileiros — e sim também uma coleção de cinqüenta e quatro quadros, com os quais pretendia fundar a pinacoteca da futura Academia, na qual figuravam telas de artistas de renome, inclusive cópias de alguns dos mais célebres quadros italianos. Lebreton não conseguiu formar a Pinacoteca projetada, que só muito mais tarde foi organizada. Ainda hoje o Museu Nacional de Belas Artes possui alguns daqueles quadros, que figuravam na "Exposição Missão Artística Francesa de 1816" e que foram trazidos por Lebreton graças à sua larga visão de esteta, de homem que de há muito trabalhava nos mais reputados meios artístico-culturais, como o Instituto de França e o Museu do Louvre.

A 26 de março de 1816, chegou a Missão Artística Francesa ao Rio. Dias após, foram os artistas apresentados pelo Conde da Barca a D. João VI, que lhes deu amistoso acolhimento.

A ação dêsses artistas no Brasil foi, porém, dificultada por uma enorme série de contratempos. Inicialmente, sofreram a guerra que lhes moveu o diplomata que então representava a França na Côrte de D. João VI, o Cônsul Geral Maler. Esta perseguição visava principalmente a Lebreton, ardoroso Bonapartista, e o Cônsul Maler quis levar o escrúpulo e o zêlo de representante do Govêrno dos Bourbons ao ponto de perseguir o chefe da Missão Francesa nesta outra parte do Hemisfério, chegando mesmo a lembrar a D. João VI que ia nomear para o alto pôsto de Diretor da Academia a um "servidor fidelíssimo de Napoleão I e correligionário daqueles que haviam forçado sua magestade a embarcar para a América". Êsse o motivo pelo qual só depois de decorridos mais de quatro meses da chegada dêsses artistas ao Rio foram os mesmos nomeados oficialmente como professôres, por decreto de 12 de agôsto de 1816, que criou a "Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios".

Mais tarde, muitas outras dificuldades vieram retardar e restringir a ação dos mestres franceses entre nós, entre as quais podemos destacar:

— a morte do Conde da Barca, infatigável protetor da Missão (1817); o falecimento de Lebreton (1819);

— o retardamento da construção do edifício da Academia (projeto de Grandjean de Montigny) e principalmente o da sua instalação, que só se verificou dez anos após a chegada dos artistas franceses;

— a nomeação de dois portuguêses para os altos cargos de Diretor e Secretário da Academia, respectivamente Henrique José da Silva (1772-1834) e Padre Luís Rafael Soyé, pelo decreto de 23 de novembro de 1820, que reorganizou essa Academia.

Por êsse mesmo decreto verifica-se haverem sido contratados os irmãos Marc e Zeferino Ferrez, que os assistentes dos professôres franceses não foram contemplados e que em lugar dêles foram aproveitados os já então discípulos de Debret, Simplício Rodrigues de Sá, João de Cristo Moreira e Francisco Pedro do Amaral.

Nicolas Antoine Taunay, desanimado, dedica-se quase que exclusivamente à arte em sua vivenda na Tijuca, onde trabalha incessantemente, encantado com a beleza de nossa natureza tropical — era êle um artista feito, premiado em vários "Salons" de Paris, membro do Instituto de França, de grande talento e marcada sensibilidade artística, como provam as telas expostas no presente certâmen, especialmente os retratos de pessoas de sua família e seus quadros de "gênero", de pequenas dimensões, verdadeiras miniaturas, de notável execução. Seguiu-lhe o exemplo de retraimento seu irmão, o escultor Augusto Marie Taunay, aqui falecido em 1824.

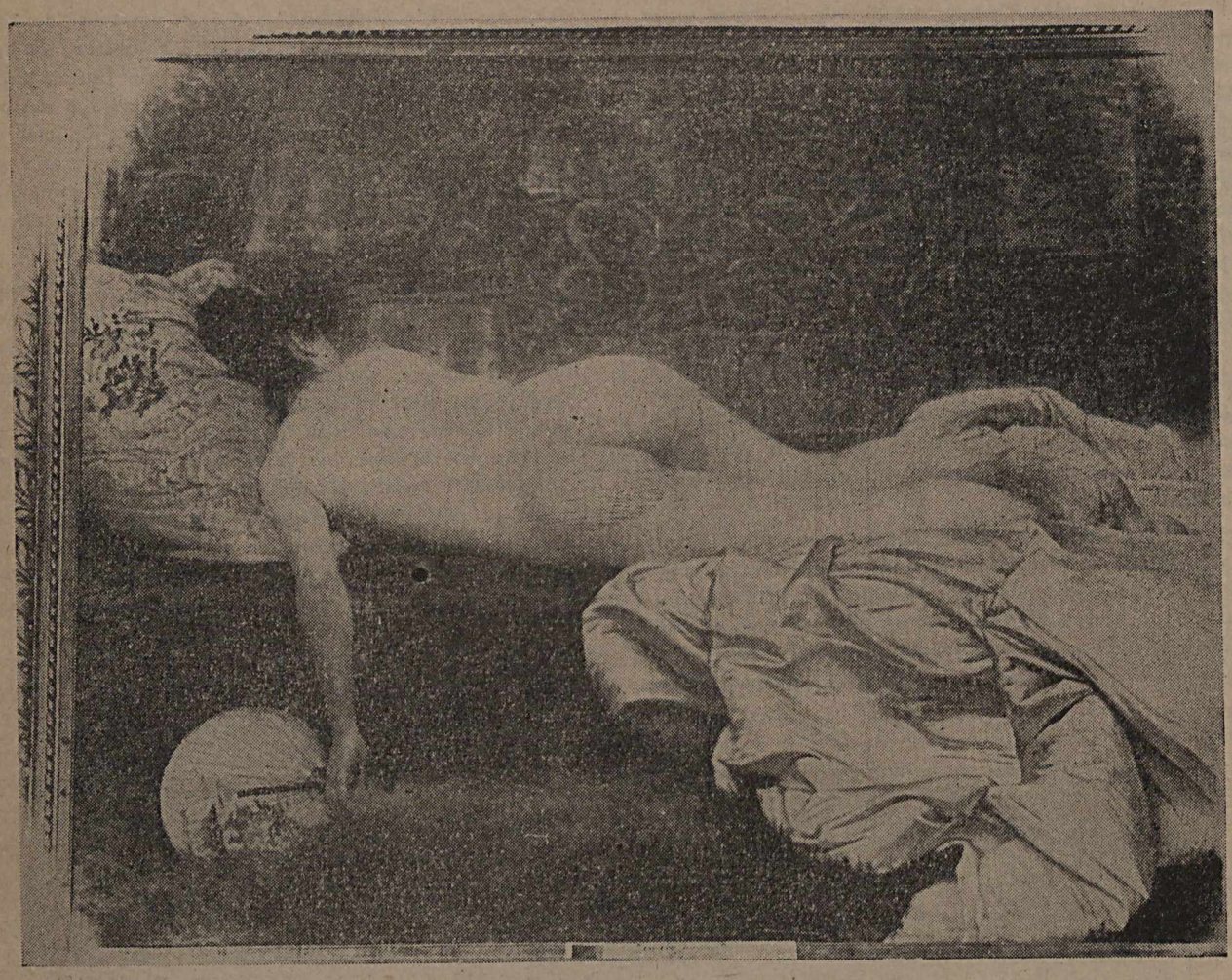
Com o regresso de Nicolas Antoine à pátria, em 1821, ficou como seu substituto, na cátedra de pintura de paisagem, seu filho e discípulo Félix Émile Taunay (1795-1881), que o acompanhara ao Brasil muito jovem ainda, não sendo por isso incluído na relação dos artistas competentes da Missão.

Tornando-se o país independente e subindo Pedro I ao trono, novas esperanças tiveram os artistas franceses. Conseguiram, então, do nosso Primeiro Imperador, a instalação de "cursos livres" de cada uma de suas especialidades, devido ao fato de ainda não estar oficialmente inaugurada a Academia, mas mesmo depois que isso se deu, com tôda a solenidade — a 5 de novembro de 1826 — continuaram os mestres franceses a ensinar em seus "cursos livres", porque o Diretor, Henrique José da Silva, havia elaborado um regulamento que obrigava o aluno a permanecer cinco anos na aula de desenho, da qual era professor, antes do estudo de qualquer ramo de arte que desejasse seguir. Sòmente Grandjean de Montigny podia dar uma lição de duas horas por dia aos alunos de desenho que se destinavam à arquitetura.

DEBRET, porém, desde que chegou ao Brasil, apesar de tôdas as dificuldades encontradas, dedicou-se ao professorado, exercendo êsse ilustre artista, membro do Instituto de França, prêmio de Roma, aluno do grande DAVID, uma ação verdadeiramente construtora e decisiva para o nosso ensino artístico. Podemos afirmar que, durante os quinze anos que permaneceu no Brasil, DEBRET dividiu sua atividade em duas partes distintas, mas igualmente proveitosas e interessantes para nós: ensinou com eficiência e dedicação e estudou com tal amor e interêsse nossa terra e nossa gente que nos deixou a maior e melhor documentação dessa época. Ao seu espírito de observador inteligente, de esteta, nada passou despercebido, fixando em seus trabalhos desde os aspectos da partida do "Calpe" do Havre e da vida a bordo, os da entrada da Barra do



"Último diálogo de Sócrates". Prêmio de viagem, de Raimundo Cela.



"Nu", de Amoedo, uma das mais valiosas telas do Museu.

Rio de Janeiro, até sua residência em Catumbi; pintou nossas paisagens, motivos arquitetônicos, assuntos religiosos; a flora e fauna brasileiras; as três raças que formaram o nosso povo — a índia, a lusa e a negra, foram objeto de seu detalhado estudo. Todos êsses seus desenhos, aquarelas ou óleos, foram ainda reunidos, reproduzidos e por êle descritos e comentados em seu interessantíssimo livro "Voyage pittoresque et historique au Brésil", publicado depois de seu regresso à pátria. A DEBRET devemos ainda a organização das duas primeiras exposições de Belas Artes realizadas no Brasil em 1829 e 1830.

GRANDJEAN DE MONTIGNY, o grande arquiteto francês, discípulo de PERCIER e FONTAINE, também muito trabalhou no Brasil, fazendo numerosos e interessantes projetos de habitações e planos urbanísticos, a maoiria dos quais não conseguiu tornar realidade. É interessante notar que nessa exposição não figuram apenas desenhos e projetos arquitetônicos de sua autoria e sim, também, três belíssimas telas.

FELIX ÉMILE TAUNAY foi de sua família quem teve maior e mais marcada influência no ensino artístico do Brasil. Substituto de seu pai NICOLAS A. TAUNAY na cátedra de pintura de paisagem, Secretário da Academia em 1831 e seu diretor em 1834, quando da morte de Henrique José da Silva, nesse cargo, de comum acôrdo com GRANDJEAN DE MONTIGNY, teve uma ação muito profícua. Conseguiu êle, entre outras importantes medidas, transformar as exposições anuais da Academia em "exposições gerais de belas artes", com a instituição de premiações aos expositores que mais se distinguissem, pertencentes ou não à Academia. Incentivados pelos prêmios, muitos artistas concorrem ao Salão de 1840, que marca um grande sucesso e o início da fase de verdadeiro florescimento das artes no Brasil, pois nesse ano sobe ao trono D. Pedro II, o nosso grande Imperador.

Em 1845, outra relevante conquista vem influir de maneira decisiva para o progresso das artes: a instituição dos prêmios de viagem.

Dessa época em diante, realizam-se exposições e concursos aos prêmios de viagem, podendo, portanto, ser considerado organizado o ensino artístico do Brasil, para o que tanto concorreram os componentes da missão artística de 1816 e muitos de seus discípulos brasileiros, dignos continuadores da obra encetada com tanta eficiência."

O QUE CONTÉM A SALA MISSÃO ARTÍSTICA FRANCESA

Na Sala Missão Artística Francesa, encontram-se trabalhos de:

Felix Emile Taunay (1791-1881) — 4 telas.

Nicolas Antoine Taunay (1755 — 1830) — 22 telas, entre as quais figuram muitos retratos e, tambem, êstes recantos da cidade do Rio de Janeiro: "Morro de Santo Antônio em 1816"; "O largo da Carioca em 1816"; a "Praia de Botafogo em 1816".

Jean Baptiste Debret (1768 — 1848) — 3 telas, entre as quais magnífico retrato de D. João VI.

Na Esplanada do Castelo, passando pelos fundos do Palácio do Ministério da Fazenda e indo até a Avenida Nilo Peçanha, encontra-se a Rua Debret, homenagem da Prefeitura Municipal ao grande artista francês, que tanto trabalhou pelas artes plásticas no Brasil.

Eis aqui sua biografia:

Nasceu em Paris a 18 de abril de 1768 e faleceu nessa mesma cidade a 22 de junho de 1848. Pintor de história costumes e paisagem. Membro do Instituto de França. Discípulo da Escola de Belas Artes de Paris na classe de Jacques Louis David; obteve em 1791 o segundo prêmio de Roma. Estreou no "Salon" de Paris de 1798, onde continuou a expor até vir para o Brasil como membro da Missão Artística Francesa de 1816. Aquí, executou DEBRET muitos trabalhos e, como professor de pintura, teve uma ação verdadeiramente construtora. *A êle se deve a organização da primeira exposição oficial de Belas Artes no Brasil, em* 1829. Foi condecorado por D. Pedro I com o oficialato da Ordem de Cristo. Em 1831, voltou à França, onde escreveu e ilustrou seu conhecido livro "Voyage pittoresque et historique au Brésil". Faleceu em Paris a 22 de junho de 1848.

Zepherin Ferrez (1797 — 1851) — um busto e duas medalhas. Foi êle o gravador de nossas primeiras medalhas, o mestre de nossos técnicos e o autor dos primeiros botões das fardas do Brasil Independente.

Marc Ferrez (1788-1850) — um busto e um bronze de D. Pedro I.

Ao canto da Sala Missão Artística Francesa destacam se dois bustos: um de Nicolas Antoine



"Antes da Aleluia", de Arthur Timotheo (prêmio de viagem).

Taunay, executado pelo escultor francês François Felix Rouband (1825-1876), e outro de Felix Emile Taunay, de autoria de Rodolfo Bernardelli.

EXPOSIÇÃO MISSÃO ARTÍSTICA FRANCESA DE 1816

De 23 de novembro a 31 de dezembro de 1940 realizou-se no Museu a *Exposição Missão Artística Francesa de 1816*, na qual figuraram 670 peças, sendo 625 obras de arte e 45 peças de mobiliário e objetos diversos. Das peças de arte, 386 pertenciam a particulares e 284 a estabelecimentos públicos.

Eram êstes os proprietários particulares das 386 peças que figuraram na interessante e preciosa montra: Dr. Raimundo de Castro Maia (298 peças); Dr. Djalma da Fonseca Hermes (58); Sr. Francisco Marques dos Santos (16); Srs. Júlio e Gilberto Ferrez (9); D. Laurinda Santos Lôbo (2); Dr. Augusto de Lima Júnior (2); e Dr. Carlos Guinle (1).

Artistas figurantes:

Quadros trazidos por Lebreton . .	27
Trabalhos de Jean Baptiste Debret	313
Trabalhos de A. H. Victor Grandjean de Montigny	204
Trabalhos de Nicolas Antoine Taunay	33
Trabalhos de Zepherino Ferrez	26
Trabalhos de Felix Émile Taunay	9
Trabalhos de Charles Simon Pradier	4
Trabalhos de Adrien Aimé Taunay	3
Trabalhos de Thomas M. Hipollyte Taunay	3
Trabalhos de Auguste Marie Taunay	2
Trabalho de Marc Ferrez	1

Essa exposição, que obteve grande êxito, foi organizada pelo Museu Nacional de Belas Artes, sob os auspícios da Sociedade de Amigos do Rio de Janeiro.

Na vigência do certâmen, breves conferências públicas foram proferidas pelos Srs.:

Prof. Morales de los Rios, sôbre "Grandjean de Montigny e a arquitetura do século XIX no Rio de Janeiro";

Francisco Marques dos Santos, sôbre "O ambiente artístico fluminense por ocasião da chegada da Missão Francesa de 1816";

Prof. Feijó Bittencourt, sôbre "A Missão Artística Francesa e a civilização brasileira";

Prof. José Mariano Filho, sôbre "A influência cultural da Missão Artística Francesa de 1816";

PRIMEIRA GALERIA DE BRASILEIROS

Quando penetramos na longa sala da Primeira Galeria de Brasileiros, com suas três séries



"Cavalheiro do Tosão de Ouro", de Van Dyck.

de quadros às paredes, de ponta a ponta, sentimos bem a dificuldade de nos reportar depois ao que vimos e transmitir aos leitores os apontamentos que deveríamos tomar de tudo. Só aquela galeria constitui imenso, valiosíssimo patrimônio artístico de que todos nós devemos orgulhar-nos!



"Vaidade". Prêmio de viagem, de Angelina Agostini.

E como mencionar, mesmo a correr, já não dizemos todos os quadros expostos, mas só os principais?

Assim, pois, não procurem levar muito em conta a omissão de nomes de artistas e de seus trabalhos nestas notas — verdadeira reportagem-relâmpago, que deveria ser desdobrada em vários números de *Revista do Serviço Público*, pois só assim conseguiríamos ser um pouco menos deficientes no descrever o nosso Museu Nacional de Belas Artes. Mas a *Revista do Serviço Público* não inaugurou, ainda, reportagem em série... Nem tão pouco dispõe de repórteres especializados para cada assunto, e se tivesse, só o grande museu dirigido pelo Professor Osvaldo Teixeira exigiria, para ser bem descrito, vários críticos de arte e técnicos de museologia capazes de aproveitar convenientemente tão rico e copioso material.

Prossigamos, portanto, nesta reportagem... desabalada:

Na 1.ª Galeria de Brasileiros, encontram-se os trabalhos de artistas do Século XIX.

Pedro Américo

Lá está o maior quadro do museu e um dos maiores do mundo: "A Batalha de Avaí", de Pedro Américo. Falamos de pintura de cavalete, pois em composições murais há outros que excedem em dimensões o quadro do grande artista paraibano. Diz o *Guia* do Museu:

"Pedro Américo dedicou-se às ciências e principalmente às artes. Como pintor, sente-se em seu estilo tendência natural e espontânea para o gênero decorativo das alegorias. Pedro Américo foi o nosso grande pintor de batalhas."

Manuel Dias de Oliveira Brasiliense

Pintor fluminense, viveu ,por muito tempo, em Roma. No meio artístico era chamado o "Ro-

mano". No Museu figura belo quadro de Brasiliense, "Nossa Senhora da Conceição". Como é bonito!

Brasiliense, ao regressar ao Brasil, trouxe esta inovação, que causou verdadeiro escândalo: o "modêlo vivo".

Jorge Grimm

É considerado, entre nós, como o fundador da escola ao ar livre. Era natural da Baviera, sendo contratado pelo govêrno brasileiro para professor de paisagem da Academia de Belas Artes. Teve como sucessor, nessa cátedra, Vítor Meireles. "Vista do Cavalão, Niterói" é um dos quadros de Grimm, no Museu.

Manuel Araújo Pôrto Alegre

Pôrto Alegre foi tudo isto: pintor, arquiteto, orador, professor e poeta!

Foi, com DEBRET, para a França, lá estudou e, na volta ao Rio de Janeiro, substituiu o mestre francês na cadeira de Pintura Histórica. "Paisagem" (quadro 98 na Galeria) é de Pôrto Alegre.

João Zeferino da Costa

Todo o Rio de Janeiro que já entrou na Candelária — conhece algumas das mais notáveis obras de Zeferino da Costa: a linda decoração dessa igreja.

José Ferraz de Almeida Júnior

Discípulo de Vítor Meireles é considerado como um dos maiores pintores brasileiros. Foi assassinado em 12 de dezembro de 1899 em Piracicaba. Possui o Museu suas obras primas.

Vítor Meireles

Vítor Meireles de Lima, como Pedro Américo, foi grande pintor, dos maiores que o Brasil tem tido. Não há brasileiro que não conheça o seu quadro "A primeira Missa no Brasil". Pintou "A Batalha de Riachuelo", "A Passagem de Humaitá", a "Batalha dos Guararapes".

São numerosos os trabalhos de Vítor Meireles no Museu.

Quanto a esculturas, vimos, na Primeira Galeria de Brasileiros, trabalhos de: Hildegardo Leão Veloso, Rouis Rochet, Ricardo Cipicchia, Hugo Bertazzon e Décio Vilares.

SALA AMOEDO

É pequena a "Sala Amoedo". Fica no ângulo do edifício, entre a Primeira e a Segunda Galeria de Brasileiros.

Todos os quadros que figuram na "Sala Amoedo" são da autoria dêsse artista, menos um, que ali foi colocado por uma questão de perspectiva: é a "Fuga para o Egito", a grande tela de Almeida Júnior.



"A Virgem, o Menino Jesus e Santos", de Perugino (Pietro Vannucci) 1446-1524. E 'um dos quadros mais antigos do Museu e foi identificado recentemente.

Também se encontram nessa sala várias esculturas, de autoria de diversos artistas. Assim é que ali podem ser vistos trabalhos de Francisco de Andrade, Nicolina Vaz de Assis, Hugo Bertazzon, Rodolfo Bernardelli, Almeida Reis, Amadeu Zani e de Humberto Cozzo.

No Palácio do Ministério da Fazenda os baixos relêvos foram feitos pelo escultor paulista

Humberto Cozzo, que é autor de vários monumentos existentes no país.

Segunda Galeria de Brasileiros

É situada no fundo do edifício, lado da rua México. É tão extensa como a primeira. Nela figuram alguns artistas contemporâneos e também do Século XIX.

Vamos dar primeiro os nomes dos artistas e depois fazer referência destacada a um ou outro, e toquemos para frente, pois ainda precisamos descer ao porão, onde há muito que fazer...

Primeiro os pintores:

Osvaldo Teixeira, Cândido Portinari, Augusto Bracet, Manuel Constantino, Presciliano Silva, Antônio Parreiras, Pedro Peres, Arsênio Silva, Aurélio de Figueiredo, Teles Júnior, França Júnior, Estevão Silva, Firmino Monteiro, João Batista Castagneto, Belmiro de Almeida, Rafael Frederico, Antônio Rafael Pinto Bandeira, Hipólito Boaventura Caron, Henrique Bernardelli, Eliseu d'Angelo Visconti, Fiuza Guimarães, Rosalvo Ribeiro (o "Alagoano"), Manuel Lopes Rodrigues, Luís Christophe, João Batista da Costa, Gustavo Dall'Ara, Lucílio de Albuquerque, Pedro Bruno, Túlio Magnaini, Rui Alves Campelo, Quirino Campofiorito, Artur Lucas, Paula Fonseca, Jorge de Mendonça, Malagutti, Georgina de Albuquerque, Guttman Bicho, Gilberto Trompowsky, Arquimedes Dutra, Vicente Leite, Alfredo Galvão, Luís de Almeida Júnior, Armando Viana, Atílio Baldocchi, Manuel Santiago, Teodoro de Bona, Henrique Cavaleiro, Renée Lefevre, Edgar Parreiras, Marques Júnior, Haidéa Lopes Santiago, Manuel Santiago, Garcia Bento, Paulo Vale Júnior, Jordão de Oliveira, Olga Mary Pedrosa, Francisco Manna, Hélios Seelinger, Manoel Constantino, Décio Vilares, Manuel Faria, Artur Timóteo, Eugênio Latour, Manuel Madruga, Mário Vilares Barbosa, Carlos Chambelland, João Batista Bordon, Rodolfo Chambelland, Pedro Alexandrino, Modesto Brocos, Oscar Pereira da Silva, Augusto Luís de Freitas, Roberto Rowley Mendes, Nicola Facchinetti, Pedro Weingartner, João Batista Pagani, Daniel Berard, Antônio de Sousa Viana, Domingos Garcia Y Vasquez.

Agora os escultores:

Correia Lima, Luigi Preatoni, Almeida Reis, Hugo Bertazzon, Leão Veloso, Cunha Melo, Margarida Lopes de Almeida, Nicolina Vaz de Assis, Zacco Paraná, Jorge Campos, Joaquim Lopes Figueira, Modestino Kanto, Paulo Mazzuchelli, Antonino Matos, Armando Magalhães Correia e E. Lansere.

Convenhamos que é mesmo impossível citar todos os trabalhos expostos nesta sala, pois só a relação dos nomes dos artistas que nela figuram basta para dar uma idéia ao leitor da extensão da tarefa que iríamos executar, se nos sobrasse engenho, arte e... muito papel!

Em todo caso, vamos fazer uma ou outra citação só para tirar a feição de catálogo que esta reportagem já está assumindo.

Correia Lima

FLEXA RIBEIRO, escrevendo no *Boletim de Belas Artes* sôbre Correia Lima, afirmou: "Depois de Rodolfo Bernardelli, que foi, de certo, a maior técnica escultórica da América do Sul, Correia Lima se afirmou, entre nós, como estatuário de mais destacada valia, continuando aquelas gloriosas tradições".

Vimos no Museu "Remorso", com que Correia Lima obteve o prêmio de viagem à Europa. São de sua autoria: o retrato de Gama Rosa e o de Batista da Costa, que também se encontram na Escola Belas Artes, e cá fora, a enriquecer o patrimônio artístico da cidade: o monumento do almirante Barroso, na praia do Russell; o friso decorativo, em cimento, da "loggia" do edifício do Conselho Municipal, na praça Floriano; monumento ao Coronel Machado, em Florianópolis; a Domingos José Martins, em Vitória; à República, em Niterói; ao Comandante Batista das Neves, em Jacuecanga; a Teixeira Soares, na praça Mauá; o busto de Amoedo, no Russell, e o de Bernardelli, no Passeio Público.

Batista da Costa

Vamos ver também o que diz de Batista da Costa o competente crítico Flexa Ribeiro: "João Batista da Costa foi das mais sólidas expressões artísticas do Brasil. Sua pintura é honesta e consistente, despida de artifícios. Viu a nossa natureza com encantamento, mas sem desfigurá-la. Dêle diz Carlos Rubens: "Ninguém conseguiu interpretar a luz dos nossos céus, a névoa azul de nossas montanhas, o nosso verde, a nossa terra, com o sentimento, a fidelidade, a alma com que Batista os interpretou". E, prosseguindo, afirmou

FLEXA RIBEIRO: "A arte de Batista da Costa é uma determinante nacional. Antes dêle, os paisagistas brasileiros, sem excluir Agostinho de Matos, pintavam a natureza brasileira pelas fórmulas européias".

No Museu vimos "Sapucaieiras engalanadas". de BATISTA DA COSTA. O *Boletim de Belas Artes* reproduz "Paisagem do Alto da Serra em Petrópolis", da coleção Ubirajara Campos e o auto-retrato do artista, pertencente à sua família.

Portinari

Seu quadro no Museu — "O Café" — foi premiado nos Estados Unidos e constitui ótima re-



Aspecto do depósito de quadros, antes dos melhoramentos introduzidos numa dependência do Museu.

presentação da arte moderna entre nós e do valor de um grande artista.

Eliseu d'Angelo Visconti

"Oreadas", "A caminho da escola", "Gioventu", são os quadros que vimos de Visconti no Museu, além de outros.

Êsse artista fêz várias decorações de vulto nos diversos estabelecimentos públicos, sendo de notar as do Teatro Municipal. A Editôra Zélio Valverde acaba de editar, em livro que é um primor de técnica de impressão, tudo quanto fêz Visconti, fazendo reprodução em lindas gravuras.

Lucílio de Albuquerque

"Despertar de Ícaro", grande quadro de Lucílio, que Georgina de Albuquerque assim classifica: "tela magistral pela concepção, pelo desenho, pelo colorido e pela execução". Pode ser vista no Museu.

São quadros de LUCÍLIO: "Mãe Preta", os retratos de seu filho Dante Jorge e de sua espôsa Georgina de Albuquerque. LUCÍLIO retratou Epitácio Pessoa e Rui Barbosa, sendo notáveis suas composições históricas "Expedição a Laguna", que está no Palácio do Govêrno em Pôrto Alegre; "Catequese", "Farrapos", "A bênção divina" e outros trabalhos de grande valor.

Presciliano Silva

O grande pintor baiano Presciliano Silva dedica-se a "interiores", especialmente de igrejas.

No Museu figura o "Interior bretão" de Presciliano, que viajou pela Bretanha, onde executou várias telas, nas quais fixou paisagens e tipos locais.

Aqui no Rio, Presciliano tem um mundo de admiradores.

Manuel Madruga

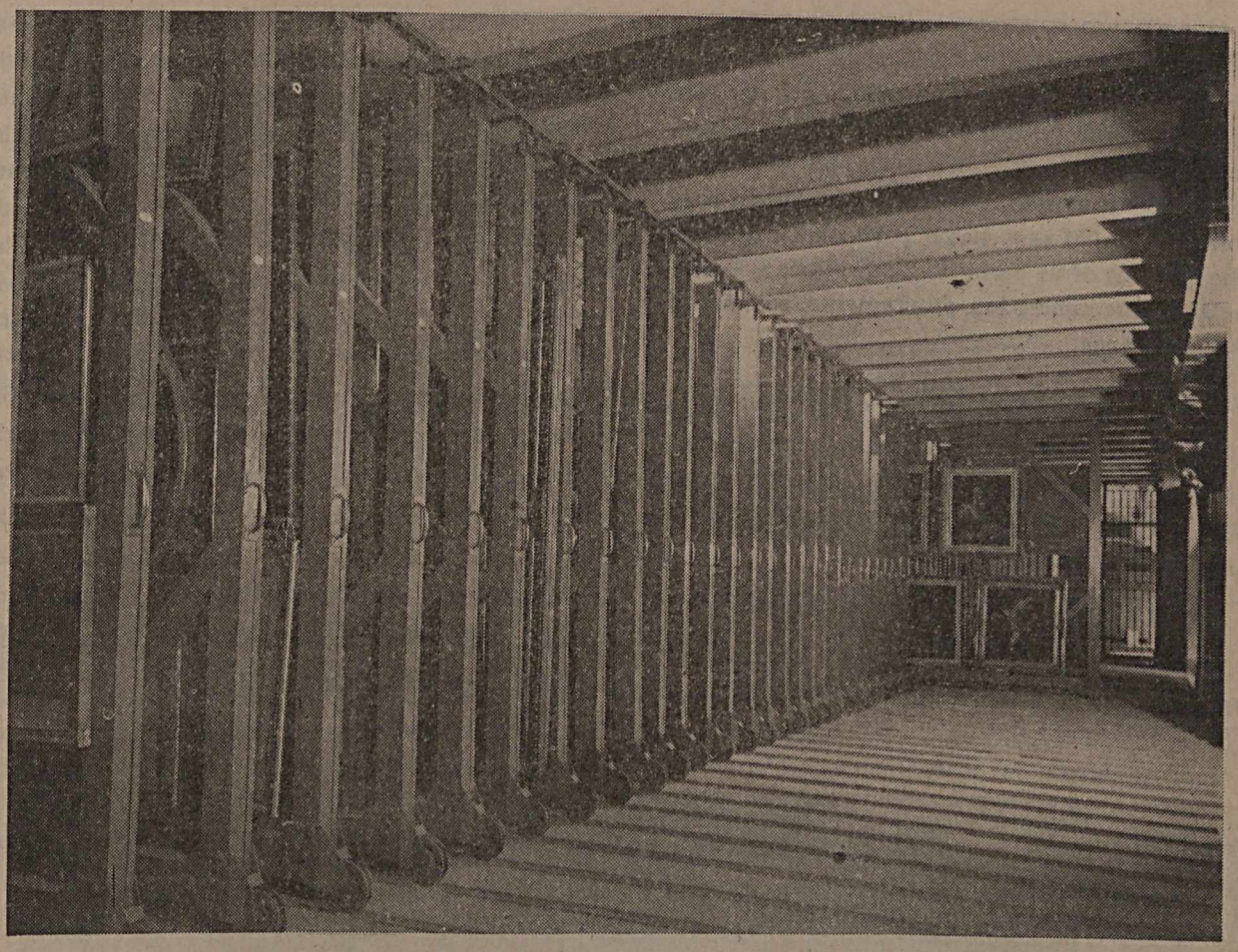
O pintor fluminense Manuel Madruga oferece-nos "Leitura santa". Viveu êsse artista muitos anos em Paris, tendo ali exposto em vários "salons". O grande painel "Proclamação da Independência", que figura no Ministério da Guerra, é de sua autoria.

Margarida Lopes de Almeida

Essa escultora brasileira, que foi discípula de CORREIA LIMA, conquistou medalha de prata e de ouro e prêmio de viagem à Europa pela Escola Nacional de Belas Artes. No Museu está exposto um bronze seu, "Crioula".

Sala Francesa

Vamos agora correr um pouco mais em nossos apontamentos...



O depósito de quadros no porão, vendo-se a longa série de trainéis montados recentemente, os quais permitem fácil exame das obras nêles penduradas e, também, melhor conservação das mesmas.

Figuram na Sala Francesa trabalhos de: C. Olson, Theodule Ribot, Henri Martin, J. E. Clary, Marius Michel, Adrien Moreau, Guillemet, J. L. M. Cosson, Eugène Baptiste, Émile Dauphin, Edouard Bernard Debat-Ponsan, Eugène Baudouin, Eugène Henri Gauchois, Jean Paul Laurens, Alexis La Maye, Leon Gustave Ravanne, Edouard Gelhay, Maurice Bompard, Henri Royer, Louis Edouard Fournier, Edouard Zier, Alphonse Marie de Neuville, Alexandre Gaston Guignard, J. J. Henner. Todos são pintores.

Trabalhos de escultura de: Hugo Bertazzon, Émile Andrée Boisseau, Jeanne Milde, Giuseppe Renda, Jean Antoine Houdon, Henry Bouchard e Gabriel Emamnuel Faraill.

Os quadros fazem parte das coleções: Conde de Figueiredo", "Barões de S. Joaquim" e "Luiz de Rezende".

PRIMEIRA GALERIA DE ESTRANGEIROS

Nesta galeria há muitos trabalhos de artistas italianos, holandeses, portuguêses, alemães, espanhóis, flamengos e franceses. Destacamos da Primeira Galeria de Estrangeiros os seguintes quadros: "O Tosão de Ouro", de Van Dyck; "Nobre Holandês" e "Nobre Horandesa", de Mierevelt; "Paraíso Terrestre", de Savery; "A Virgem, o Menino Jesus e Santos", de Perugino. Êste quadro foi identificado recentemente. A coleção dos Malhôa. Quadros italianos, do período-fim da Renascença, os quais são na sua maioria da coleção de D. João VI que, ao partir para Portugal, deixou aqui uma coleção. "Santa Clara", de autor ignorado (primitivo flamengo); "Jumentos", de Valezzi; "Priamo e Tisbe", de Caravaggio.

Há ali também bons quadros espanhóis dos seguintes pintores. Sorolla, Lagueruela, Madrazzo e Cubels y Ruiz.

Quando nos mostrava os quadros da Galeria de Estrangeiros, disse-nos D. Regina Real:

— Sente-se deficiência na nossa pinacoteca do rico período da pintura francesa do Impressionismo.

— Não seria mau que os nossos doadores se lembrassem do Museu, nesse particular, oferecendo-lhe quadros dêsse período..., dissemos a D. Regina Real, que concordou prontamente, sorrindo à nossa lembrança.

SEGUNDA GALERIA DE ESTRANGEIROS

Só também as nacionalidades, como acima. Há trabalhos expostos de artistas argentinos, peruanos, chilenos, uruguaios, inglêses, norte-americanos, gregos e brasileiros.

SALA DOS CONTEMPORÂNEOS

Citemos primeiro os brasileiros: Martinho de Haro, Henrique Cavaleiro, Augusto Luís de Freitas, Euclides Fonseca, José Ferreira Dias Júnior, Heráclito Ribeiro dos Santos, Luís Fernandes Almeida Júnior, João del Nero, Henrique Sálvio, Mário Túlio, Leopoldo Gotuzzo, Francisco Coculilo, Haidéa Santiago, André Vento, Gastão Formenti, Emídio Magalhães, Alberto Naddes, Eugênio de Proença Sigaud, Valdemar Costa, Armando Pacheco, Roberto Niaud, Domingos Dias da Silva, João Felipe de Azevedo, Osório Belém, Edgard Walter, Alberto da Veiga Guignard, Raul Deveza, Manuel Santiago, Rubem Fontes, Bustamante Sá, Edison Mota, Hilda Campofiorito, Roberto Burle Marx, Milton da Costa, Vicente Leite, Salvador Pujoli Sabati, José Pancetti, Inês Maria Luíza Correia da Costa, Orlando Teruz, Aldo Bonadei, Antônio José de Mesquita Bonfim, Hernani de Irajá, João Fahrion, Honório Peçanha, Bruno Georgio e Samuel Martins Ribeiro.



O pintor Henrique Sálvio conversando com o redator da "Revista do Serviço Público".

Estrangeiros: Dimitri Ismailovitch, russo; Bibi Zoghe, argentina; Maria Margarida de Lima Soutelo, portuguêsa; Takaoka Yoshya, japonês; Franco Cenni, italiano; Fúlvio Pennacchi, italiano; e Guena Seide, argentino.

OS FLUMINENSES NAS ARTES PLÁSTICAS

Obsarvamos em nossa visita ao Museu que são numerosas as telas, esculturas e outros trabalhos ali expostos, de autoria de artistas fluminenses.

Não é só na política e nas letras que o Estado do Rio de Janeiro tem oferecido valioso contingente ao patrimônio cultural do país. Nas artes plásticas sua contribuição é também muito expressiva.

Dêmo-nos ao trabalho de anotar os nomes de artistas fluminenses, levados por desculpáveis sentimento regionalista, que não soubemos sopitar, mesmo em coisas de arte... Mas falta cometida assim e confessada, afinal, com sinceridade, como estamos fazendo, quase não merece que seja tomada realmente como falta... Não exageramos se afirmamos que, nela, outros fluminenses como nós também incidem...

E, à distância, podemos contar a nosso lado com êste fluminense estudioso e culto, o jurisconsulto e poeta Artur Nunes da Silva, que ao ler na relação abaixo o nome de Honório Peçanha, seu conterrâneo de Cantagalo, há de sentir-se realmente satisfeito. Nem há dúvida!

Então, vamos à relação dos artistas fluminenses, entre os quais se destaca um grande artista vivo: Correia Lima.

José Otávio Correia Lima, escultor
João Batista da Costa, pintor (Itaguaí)
Antônio Parreiras, pintor (Niterói)
Oscar Pereira da Silva, pintor (S. Fidélis)
Manoel Madruga, pintor (Teresópolis)
Honório Peçanha (Cantagalo)
Edgard Parreiras, pintor (Niterói)
Galdino Guttman Bicho (Petrópolis)
Antônio Rafael Pinto Bandeira, pintor (Niterói)
João Batista Bordon, pintor
Eugênio de Proença Sigaud, pintor (Santo Antônio de Carangola)
Alberto da Veiga Guignard, pintor (Friburgo)
Milton da Costa, pintor (Niterói)
Antônio Garcia Bento, pintor (Campos)
Jorge Drumond de Mendonça, pintor (Valença)
Hipólito Boaventura Caron, pintor (Rezende)
Antônio Araújo Sousa Lobo, pintor
Manuel Dias de Oliveira Brasiliense, pintor (Macaé)
Antonino Matos, escultor.

CONVERSANDO COM O PINTOR MANOEL CONSTANTINO

No Museu só encontramos dois trabalhos de Manuel Constantino: *Tentação*, prêmio de viagem à Europa em 1938 (damos, nesta reportagem, fotografia de *Tentação*), e *Peixes do Mar*, que o Museu adquiriu no "Salão" de Belas Artes de 1937.

No momento em que fotografávamos o primeiro dêsses quadros, indagamos do artista se no Museu não havia outros de sua autoria.

— Não. Aqui no Museu só tenho êstes dois quadros e isto porque, como deve saber, os trabalhos premiados, com prêmio de viagem à Europa e no Brasil, ficam automàticamente pertencendo às galerias do Museu. E' o caso de *Tentação*. E o outro, *Natureza morta*, de pequenas dimensões, foi adquirido no "Salão" de 1937, como já disse, quando havia verba para aquisições durante os "salões" anuais.

— E hoje, então, não há mais essas verbas para aquisição de trabalhos expostos no "Salão"?

— Não. Existe, entretanto, verba anual para aquisições mediante requerimento do interessado na venda, dirigido ao Ministro da Educação, dependendo cada aquisição de parecer do Diretor do Museu.

— Não seria melhor que se restabelecessem as verbas anuais, como antigamente, para os "Salões", continuando também estas outras de que nos falou?

— Seria, de fato, um grande estímulo aos artistas se fôssem mantidas as verbas para aquisições nos "Salões". Não sei se o senhor se lembra de que antigamente havia "prêmios de animação" em dinheiro — pequenas quantias, é verdade, mas que sempre representavam alguma coisa para a época. Êsses "prêmios de animação" eram distribuídos aos novatos para animá-los de fato. Nesse caso, os quadros continuavam a pertencer aos seus autores.

— Lemos hoje no *Diário Oficial* qualquer coisa referente à aquisição de quadros expostos no "Salão" de 1945.

— De fato. Êste ano foi restabelecida, sob nova modalidade, a aquisição, por parte do Govêrno, de trabalhos expostos no "Salão". As aquisições serão promovidas pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, mediante indicação das comissões de julgamento das Divisões *Geral* e *Moderna* do presente "Salão". Os trabalhos assim adquiridos não serão exclusivamente destinados ao Museu Nacional de Belas Artes, mas também aos demais museus federais e não federais, filiados ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

— Essa medida, até certo ponto, parece-nos bem razoável...

— E', de fato, muito razoável. Aliás, devo dizer-lhe que o "Salão", apesar de ser mostra de arte — ou deveria ser — recebe trabalhos cujo valor artístico é relativo e muitos dos quais são valiosos como documentos históricos e, sendo assim, é lógico que devam figurar em museus especializados, como o Histórico Nacional, o Imperial de Petrópolis, o Museu da Cidade, aqui no Rio, etc. Não é demais que acentue que sempre achei ser imprescindível que as obras de arte no Museu Nacional de Belas Artes sejam *cem por cento obras de arte,* sem se levar em conta o assunto focalizado.

Além dos prêmios de viagem à Europa, o senhor também aludiu a *prêmios de viagem no país*...

— Êsses prêmios de viagem no país foram estabelecidos há anos e destinam-se a possibilitar aos artistas melhor conhecimento das paisagens, costumes e ambientes nacionais. E' claro que, com essas viagens ao interior do país, não se procura o aperfeiçoamento técnico do artista... Por isso é que todo artista deve ir à Europa, onde é muito que ver e aprender...

— E quanto tempo se dá ao artista para percorrer o Brasil?

— Um ano. E cêrca de quinze pintores já conseguiram êsse prêmio de viagem.

— Desculpe-nos se, de vez em quando, temos de voltar atrás... Mas o senhor também nos falou a princípio em Divisão *Geral* e *Moderna*. Que Divisões são essas?

— E' fácil a explicação. O "Salão" antigamente era um só. Nêle não havia "Divisões". Em 1940 criou-se a *Divisão Moderna,* destinada aos artistas modernistas. A *Divisão Geral* é para os acadêmicos de tendência clássica. Logo depois de criada a Divisão Moderna foi instituído um prêmio de viagem no país para expositores dessa Divisão. Como já havia o mesmo prêmio antes dessa criação, passou a haver, portanto, dois prêmios de viagem no país: um destinado à Divisão Geral e outro à Divisão Moderna.

— E quanto ao prêmio ao estrangeiro?

— Continuou a haver um só e isto até 1944. Agora, a Divisão Moderna já dispõe também dêsse prêmio.

— Uma grande coisa essa resolução...

— Realmente é medida acertada, sob todos os pontos de vista. Dessa forma, não haverá qualquer restrição aos modernistas, que disputarão o prêmio de viagem ao estrangeiro exclusivamente entre êles, num campo mais favorável, o mesmo acontecendo com os da Divisão Geral, porque os escrutínios finais para a indicação definitiva do premiado só se realizarão entre os componentes de cada divisão.

— E de quantas secções é formada cada Divisão?

— Neste ponto quero esclarecê-lo quanto a essa denominação de "Divisão". Até ao Salão de 1944 havia realmente duas *Divisões,* cada uma delas com as suas respectivas secções, a saber: pintura, arquitetura, escultura, gravura, desenhos, artes gráficas e artes decorativas. No presente "Salão" de 1945, o regulamento estabelece estas 7 Divisões: Arquitetura, Escultura, Gravura, Pintura, Desenho, Artes gráficas e Artes aplicadas. Por sua vez, cada Divisão do Salão Nacional de Belas Artes terá estas duas secções: *Geral* e *Moderna*. Como vê, o que antes era denominado *Divisão* passou a chamar-se *Secção* e vice-versa.

— Seria também liberal e justo que se desse mais de um prêmio ao estrangeiro e, se possível, a cada Divisão...

— Ah! isso seria ideal! Mas o Govêrno alegaria que semelhante concessão sobrecarregaria os cofres públicos. Como sabe, um prêmio ao estrangeiro não fica por menos de cem mil cruzeiros... Calcule se fôssem concedidos 14 prêmios anualmente às 7 Divisões de cada seção...

— E já houve concessão de prêmios ao estrangeiro em cada uma das Divisões?

— Não. Até agora só obtiveram prêmios dessa natureza pintores, escultores, arquitetos e gravadores.

— Gravadores também?

— Também. Assim de pronto posso citar os artistas Adalberto Matos, Leopoldo Alves Campos e Calmon Barreto.

Depois, nossa palestra com o gentilíssimo Manoel Constantino derivou para outros setores da vida do Museu, que, como dissemos no início desta reportagem, mantém constante intercâmbio com instituições culturais do país que se dedicam às coisas de arte. E, a propósito, o conhecido pintor assim se referiu a uma dessas instituições:

— Ninguém ignora que as relações dêste Museu com a Sociedade Brasileira de Belas Artes são antigas e constantes. Se o senhor conversar com o atual presidente dessa nobre instituição, o pintor Henrique Sálvio, terá notícia dessa aproximação e pormenores que, no momento, me escapam. Posso afirmar-lhe, em suma, que essas relações são, de fato, muito úteis aos nossos artistas e também, até certo ponto, a quantos se interessam pelo progresso das artes plásticas entre nós.

O MUSEU E A SOCIEDADE BRASILEIRA DE BELAS ARTES

A propósito das relações entre o Museu Nacional de Belas Artes e a Sociedade Brasileira de Belas Artes, ouvimos o presidente desta, o pintor Herique Sálvio, que assim nos falou, quando o procuramos na sede da tradicional instituição, ali mesmo perto do Museu, no "Edifício Pôrto Alegre", atrás da Escola Nacional de Belas Artes:

— Não existe nenhuma ligação oficial entre o Museu de Belas Artes e a S.B.B.A., sabendo-se que esta é uma organização autônoma. Mas existe, sim, um trabalho continuado, conduzido em harmonia, pois caminhamos todos para a mesma finalidade. Embora independente do "Salão oficial", nossa agremiação respeita suas decisões, procurando cada vez mais prestigiá-lo. Assim, acatamos os julgamentos dos júris oficiais. Quadro recusado no "Salão" não pode ser exposto nas nossas exposições coletivas. Os artistas "hors-concours", no "Salão", são por nós reconhecidos como tal. Ainda mais: para votar ou ser votado é necessário ter exposto pelo menos uma vez no "Salão" nacional, isto é, ter passado pelos seus júris. Como vê, há perfeita consonância entre ambas as instituições.

— E a Sociedade de Belas Artes congrega no seu seio muitos artistas?

— Somos um numeroso agrupamento de pessoas empenhadas, de uma maneira ou de outra, no progresso artístico do Brasil. Alguns, profissionais que são das Artes, aqui encontram apoio às suas atividades. São cêrca de 150. Outros, que formam a maioria, aqui se sentem à vontade, pois, neste clima, convivem com artistas, trocam idéias, aprimoram seus conhecimentos e passam horas agradáveis, livres dos problemas prosaicos que apoquentam o comum dos mortais. Isto aqui é um refúgio, um derivativo para muitos. Dêste modo, sub-reptìciamente, vai-se distendendo a cultura artística entre nós, graças a uma agremiação que, sem ser grande nem poderosa, é contudo influente. Porque, sem nunca ter conhecido grandeza ou opulência, nossa Sociedade, em compensação, tem vivido com dignidade.

— E quanto à subvenção federal?

— E' mínima. Dez mil cruzeiros por ano. Tão pequena contribuição é largamente compensada pelos serviços com que a ela correspondemos. Dizemos isto não sem um pouco de orgulho, como certos filhos que se gabam de não serem pesados aos pais. E' claro que se formos contemplados com uma subvenção maior — mostraremos desde pronto como rende o dinheiro em nossas mãos... E isto não é nenhum segrêdo. Resulta do grande espírito de colaboração dos nossos associados, todos dispostos a produzir muito sem nada receber em troca. Porque aqui, não obstante a gratuidade dos serviços — ou talvez por isso mesmo — o trabalho é sempre intenso. Sentimos um sabor um tanto esportivo ao trabalhar para a nossa S.B.B.A., não só os da Diretoria, como todos os associados, mesmo os que conosco não convivem. Nosso "Boletim" é rico de colaborações preciosas, que nos chegam envolvidas em simpatia. Flexa Ribeiro, Roquete Pinto, Carlos Rubens, Luís Felipe do Rego Rangel, Henri Kauffmann, Tapajós Gomes, Maria Barreto, Jarbas de Carvalho, C. Paula Barros, Regina M. Real, Alfredo Galvão e muitos outros colaboram na nossa publicação com a maior alegria. Muitos dêstes deixaram de aceitar remuneração de outras revistas preferindo figurar em nossas páginas, sem nada receberem. Não é isto bem expressivo?

Não é só quanto ao *Boletim*: o Professor Cavalleiro, artista famoso, emprega grande parte de seu tempo a ensinar nossos associados, como chefe de atelier, de forma não menos esportiva.

NO PORÃO

Descemos ao porão, onde se acha todo o material de reserva do Museu. Supúnhamos encontrar ali, empilhados pelos cantos, como coisas esquecidas e imprestáveis, quadros cobertos de pó e envoltos em teias de aranha e tudo a cheirar antiguidade, mas não essa antiguidade mimada pelos apreciadores de relíquias artísticas... E por que, afinal, considerávamos tão mal os porões do Museu?

Ninguém desconhece o poder corrosivo da maledicência... No Rio de Janeiro, todo o mundo arrepia-se quando ouve falar nos porões do Museu.

— E' um crime deixar estragar-se tanta preciosidade! Mas não há jeito, não! No Brasil é tudo assim...

Também há o reverso da medalha: quando se consagra que tal ou qual instituição é um primor de organização, acabou-se!

Assim também as pessoas.

Mas, vamos dizer o que vimos no porão do edifício do Museu de Belas Artes, o que vimos e o que fotografamos.

E' claro que no ambiente sombrio e escuro do porão do Museu é de contraste a impressão que se tem, depois da visita às galerias externas, lá de cima, onde o público, todos os anos, aprecia o Salão Nacional de Belas Artes, em recinto amplo e de iluminação natural, pois a luz o invade por amplas janelas que deitam para a rua. Talvez, mesmo, haja luz excessiva.

No porão, a iluminação durante o dia é artificial, como artificial também é a renovação do ar por meio de possantes exaustores. Basta que um dêsses aparelhos funcione durante uma hora apenas para que o ar fique renovado para 24 horas! O problema da poeira foi resolvido com instalação de uma bomba exaustora que força a entrada do ar pelo pátio interior do edifício, de atmosfera proveniente das camadas livres, tanto quanto possível, de partículas de poeira.

E a senhorita Regina Real, que nos acompanhou até ao porão, deu-nos mais êstes esclarecimentos:

— Como vê, os *mezzaninos* foram obstruídos, ficando um dêles encerrado na caixa do exaustor, como porta de saída para o ar expelido pela bomba.

Largo trecho do piso do porão é assinalado por trilhos estreitos, distanciados uns dos outros cêrca de meio metro e nos quais a gente tropeça naturalmente, se andar sem atenção.

— Por que êsses trilhos?

— Veja bem onde êles desaparecem: lá debaixo dos trainéis... Então o senhor não conhecia os trainéis do depósito do Museu?

— Não, pois é a primeira vez que aqui vimos...

— O espaço de que dispúnhamos para acomodar todo o material de reserva do museu era pequeno. Os quadros viviam encostados, em série, às paredes, e todos no chão em sentido vertical, pois se fôssem simplesmente deitados ainda mais se estragariam. E quando se queria tirar um dêles, em meio dos outros, que dificuldade! E como situá-lo com precisão, no caso de uma retirada rápida? Adotamos, pois, êsses trainéis — grandes telas de arame que, dotadas de roldanas, deslisam suavemente sôbre êsses trilhos. Cada trainel recebe vários quadros de um lado e de outro, e cada quadro nêle fica dependurado como se estivesse numa galeria de exposição permanente. Os quadros nos trainéis são fàcilmente examinados e identificados. Este ano, quando orientei a colocação nesses trainéis, tive oportunidade de ver e corrigir a identificação de vários dêles. Também são refrescados de tempo em tempo.

— E quantos trainéis há aqui?

— 77. Mede cada um 4.50 x 2.50. Como ambas as faces são utilizadas, temos uma área de 1.848 metros quadrados para pendurar quadros.

— E se se desejar ver determinado quadro, como se pode situá-lo, sem trabalho?

— Lá em cima, na Secretaria, temos o registro de cada trainel com o mesmo número de que dispõe aqui, nesta chapinha esmaltada, que o senhor vê. Às vêzes, tôda uma coleção de quadros de determinado pintor se acha contida num único trainel. Refiro-me a coleções pequenas, é claro.

— Não seria ideal que o Museu não precisasse dêsse depósito, conservando todos os seus quadros permanentemente expostos nas galerias lá em cima?

— Absolutamente. Os grandes museus não prescindem de depósitos, como êste. Os museus não devem ser *parados*. Precisam ser de vez em quando renovados, numa ou noutra galeria, com o material de que dispuser nos depósitos. Assim se faz em Paris, Londres, Nova York e noutras grandes cidades. Uma grande parte das atividades de um museu se desdobra em seções vedadas à visitação pública. Como num teatro, agora nos achamos nos bastidores do Museu. E quer ver um verdadeiro camarim, onde um artista trabalha silenciosamente na renovação das telas?

E D. Regina Real, batendo a uma porta, chamou êsse artista:

— Sr. Angenor está aí?

— Já vou lá, D. Regina!

E, sem demora, nos veio abrir a porta o Sr. Angenor Cesar de Barros, a quem D. Regina nos apresentou, dizendo-lhe de nosso propósito de saber

COMO SE TRABALHA NA SECÇÃO DE RESTAURAÇÃO DE QUADROS

Numa grande mesa estavam à vista, em meio de telas desprovidas de moldura, vidros e outros recipientes contendo naturalmente as drogas empregadas na limpeza e restauração de velhos quadros. E, ao lado dêsse material, pincéis e palhetas com tintas servidas recentemente.

O chefe da Secção de Restauração de Pinturas é o Sr. Tomás Glicério Alves da Silva, que no momento não se achava presente. E' êle o funcionário mais antigo do Museu e começou seu ofício ao lado do restaurador já falecido, da Escola Nacional de Belas Artes, Sr. João José. Na administração Batista da Costa, passou o Sr. Tomás Glicério a restaurador.



Na Seção de Restauração de Pintura, vendo-se o pintor Angenor de Barros na restauração de um quadro de Rosalvo Ribeiro, "Carga de Cavalaria", grande tela que foi exposta recentemente no Museu, entre outras daquele consagrado pintor alagoano.

O Sr. Angenor Cesar de Barros é artista pintor laureado pelo Salão Nacional de Belas Artes e antes foi professor de desenho na antiga Escola Venceslau Braz, hoje Escola Técnica Nacional.

Sabíamos que artistas assim não gostam muito de falar sôbre os processos, a técnica, enfim, que adotam em seus trabalhos de restauração de pinturas. Mas logo de início sentimos que nos daríamos bem com o Sr. Angenor... E, ali, ao lado do artista e de seu material renovador de preciosidades que o tempo procura manchar ou destruir, permanecemos mais de uma hora, à cata de apontamentos complementares desta reportagem.

E fizemos esta primeira pergunta ao técnico:

— As telas estragam-se fàcilmente?

— Não tanto como talvez o senhor suponha. Como são muitas as que no Museu precisam de restauração, aqui não me falta trabalho.

Seria mesmo verdade que aquêle restaurador de quadros não nos falaria também, embora por alto, dos segredos de seu ofício? Não nos custaria forçá-lo docemente a transigir um pouco com o velho repórter... Afinal, não nos interessaria muito conhecer com minúcia tudo que se faz na recomposição de uma tela furada ou suja. Só o essencial.

— Ninguém, lá fora na rua, sabe que se trabalha tanto no Museu e muito menos neste porão, onde tudo parece escondido...

— Se não tem muita pressa, posso mostrar ao senhor o trabalho dêstes últimos dias: uma coleção de 17 quadros do pintor Rosalvo Ribeiro, que o govêrno de Alagoas nos mandou para restaurar. O serviço está pronto. Êste quadro grande, "Carga de cavalaria", está no fim da restauração. Tem dois metros de comprimento por 1,30 de largura.

E observamos a tela. Que belo quadro!

O Sr. Angenor de Barros vai nos mostrando em seguida êste outro quadro de Rosalvo Ribeiro: "Sans Souci". Um mimo de composição! Um garotinho gracioso, com a mãozinha no bolso, e sentado à porta de casa, com um jeitinho natural das crianças de dois a três anos, de inocente despreocupação.

— Pois olhe, êste quadro chegou aqui em petição de miséria. Da mãozinha esquerda do menino só restava um dedo. Todo êsse primeiro plano do aparelho estava comido.

— Do aparelho? Que aparelho?

— Nós chamamos *aparelho* à pintura.

— Ah! bem!

O sr. Angenor adianta que, além do sujo ou perfuração das telas, há outros defeitos resultantes do ambiente em que elas permanecem, no qual a umidade ou o calor sejam excessivos.

— Aqui está uma tela cujo aparelho está se despregando e é preciso fixá-lo novamente, senão a derrocada continua. E' necessário passar a pintura para outra tela nova, pois a original não presta mais.

— E como se consegue fazer isso, sem prejudicar a pintura ou, melhor, o aparelho, como o senhor diz?

— Venha cá ver. Aqui está êste quadro antigo, sôbre o qual colocamos um papel, cobrindo-o todo. Êsse papel fica assim esticado uns dois dias. Depois, com uma esponja embebida em água morna, umedece-se a tela pelo lado de trás. E, em seguida e com muito cuidado, pode-se levantar a pintura, sem rompê-la, pois esta fica agarrada inteiramente no papel que lhe havia sido ajustado à frente e que depois é fixado numa prancheta, onde recebe a tela nova. Mas não vale a pena dar-lhe outros detalhes da operação seguinte porque seria exaustivo para o senhor ouvir.

O essencial aí está descrito, como desejávamos.

O Sr. Angenor de Barros, observando que tudo ali na sua oficina nos interessava realmente, apanhou pequeno quadro no qual a pintura fôra feita diretamente sôbre madeira. Esta já estava perfurada em alguns pontos pelo cupim. Impunha-se a passagem da pintura para outro bloco de madeira. Esta operação pareceu-nos mais difícil que a anterior. E é realmente. No seu início é semelhante à precedente. Empapela-se a pintura e sôbre o papel ajusta-se um papelão, cobrindo-a tôda. A pintura assim coberta é posta sôbre uma prancheta e virada para esta. Inicia-se depois esta outra operação, bem delicada, aliás. Com uma serra muito fina, depois de dividir-se em quadros a madeira, serra-se esta seguindo-se os riscos feitos a lapis e até certa profundidade. Depois, com a ajuda de um formão, vai-se levantando a madeira, desbastando-a até certo ponto e de tal forma que se não deixe perfurar a pintura pelo formão. Depois de ultimada essa operação com o desbaste

total das costas da pintura, esta fica naturalmente reduzida a quase uma película, que se ajusta a nova tábua. Molha-se em seguida o papel que estava colado sôbre a pintura e, por meio de uma espátula, vai-se levantando o mesmo com cuidado. Vimos essa transplantação num quadro pequeno de Visconti.

Voltando à restauração em tela, passou o Sr. Angenor de Barros a tratar da *reintelação,* quando a pintura apresenta rachaduras e é necessário evitar que estas prossigam.

E' outra modalidade de restauração, pois temos que considerar o fato de não se tratar apenas de uma pintura que está se desprendendo da tela, mas que apresenta, também, rachaduras. O processo de restauração, no caso, é êste: cola-se uma tela nova atrás da antiga, na qual se passa uma camada de cola especial de importação francesa, a "Cola Totin". E' preciso muito cuidado na preparação dessa cola, de forma a conseguir-se sua infiltração até atingir a pintura. Quando o tempo está quente, esta infiltração se opera em 24 horas. Já no inverno demora 48 horas. O que se observa depois é que a pintura, embora conserve suas antigas rachaduras, não fica sujeita a desprender-se, por se achar, agora, perfeitamente amparada.

E o técnico do Museu acrescenta:

— E quantas telas de alto valor se perdem por aí porque os seus donos ignoram que há recursos para salvá-las?

— Também quando sabem que existem êsses recursos de que o senhor nos falou, naturalmente procuram utilizá-los em tempo.

— Isso é verdade. Ainda há anos, quando o saudoso engenheiro Aguiar Moreira era provedor da igreja de S. Francisco de Paula, fui convidado a restaurar o teto da sacristia e os quadros da galeria dêsse templo, quase todos muito sujos e outros com buracos. Levei cêrca de três meses no trabalho de restauração dessas pinturas, de autoria do saudoso Augusto Petit e de outros artistas. Também já tenho feito êsses serviços em casas particulares, de colecionadores de arte, aliás já bem numerosos entre nós.

Ficamos encantado ao ver as telas que o Sr. Angenor de Barros nos mostrou, recebidas ali no Museu em precário estado de conservação, como aquêles quadros de Rosalvo Ribeiro, e consideramos naturalmente que a retribuição ao técnico por tão delicado serviço, de responsabilidade que não precisamos ressaltar, devia ser bem compensadora. E, com essa indiscrição que caracteriza o repórter, perguntamos-lhe assim de chôfre:

— No alfabeto burocrático qual é a sua letra, Sr. Angenor?

— Não se espante, Sr. Ribeiro, pois outras pessoas também já se espantaram... Por isso é que lhe faço esta advertência cautelosa... A minha letra é esta: F. Ganho 900 cruzeiros por mês e há pouco tempo o govêrno me pagava 400.

— Que pena fechar esta nossa conversa com semelhante informação... Antes tivéssemos sido mais discretos!

DOUTRINA

Do direito de poucos para o direito de muitos (*)

OSCAR SARAIVA
Consultor Jurídico do M.T.I.C.
Presidente da Câmara de Justiça do Trabalho.

"ATRAVESSAMOS a mais profunda das crises que a civilização conheceu desde a Reforma ou, talvez mesmo, desde a queda do Império Romano. E da nossa capacidade de compreender as suas causas e de agir na conformidade das mesmas dependerá a paz e o bem-estar da humanidade por muitos séculos futuros". E' essa a afirmação recente de um dos mais profundos pensadores contemporâneos, Harold Laski, em seu último livro, intitulado "Reflexões sôbre a Revolução de nossa época". Na verdade, à geração presente coube o terrível encargo de dar ao mundo novas bases de existência, operando a passagem daquilo a que poderemos chamar a *civilização de poucos* para a *civilização de muitos* ou, como será o ideal, para a *civilização de todos.* Tem razão Laski: não se passa fàcilmente de formas milenares em que prevaleceu o domínio de poucos, para a nova fase que surge e em cujos umbrais nos encontramos: a do bem-estar de muitos. E essa tese não é difícil de ser demonstrada.

Basta volvermos um olhar retrospectivo pela história e, sob o brilho dos grandes feitos de armas, das conquistas e das epopéias, das realizações artísticas e culturais, procurarmos discernir as realidades da vida de tantos povos, no âmago das quais refulgem os privilégios de alguns e os sofrimentos do maior número. A lição nos vem, aliás, da própria antiguidade, cantada em versos imortais e candentes: *humanum paucis vivit genus.* Para poucos vive o gênero humano.

De mais acêrto não poderia ser essa sentença lapidar no que concerne às organizações que no mundo pagão se qualificavam de democráticas.

As democracias gregas foram mitos que a visão errônea de escritores do Século XVIII trouxe à tona, pois a verdade é que as suas assembléias populares reuniam apenas castas privilegiadas que não passavam, segundo a observação de CHARLES BEUDANT, de oligarquias ociosas, que vicejavam à custa da escravatura. Do mesmo modo a Roma Republicana, em cujos comícios se reuniam os *quirites*, a estirpe fundadora e exclusiva, investida da plenitude dos direitos de cidadania, posta à margem, no todo ou em maior parte, a gente plebéia, tradição que se perpetuou através do Império, até a decadência, embora a cidadania se houvesse sucessivamente estendido aos povos itálicos e, dentro de certos limites, a outros povos. Em ambas as civilizações, e em número incalculável, viviam, ou melhor, vegetavam os escravos, sôbre cujo trabalho se fundava, quase exclusivamente, a economia dessas civilizações.

Das outras civilizações anteriores, tanto a egípcia como as asiáticas, poucas referências seriam necessárias; prevaleciam os grupos ou as castas e a grande massa humana era simples instrumento de servir. Nem demandará larga imaginação para que possamos reconstituir o quadro gigantesco, verdadeiramente ciclópico, que deveria ter sido a edificação das Pirâmides ou de outros monumentos, cujas ruínas até hoje perpetuam o orgulho dos que os fizeram erguer e o labor dos que efetivamente os ergueram.

PLATÃO, iluminado de espírito como era, declarava que certos homens achavam-se naturalmente destinados à escravatura, e ARISTÓTELES, com o método e a clareza que lhe foram peculiares, dividiu a sociedade em dois grupos: os homens superiores, que, pelas suas qualidades físicas, morais e intelectuais, tinham por destino comandar, e os outros, despidos dêsses atributos, destinados a servir e a obedecer.

Se a idéia cristã mitigou as brutalidades da exploração do trabalho humano e se conseguiu evitar que o homem fôsse considerado *coisa* ou pou-

---

(*) Oração proferida por ocasião da data comemorativa do quarto aniversário da instalação da Justiça do Trabalho. D.F., 1945.

co mais, como sucedia em pleno apogeu do Direito Romano, não conseguiu impedir, no entanto, que a servidão pesasse sôbre o maior número da população européia e que o trabalhador do campo, na Europa medieval e da Renascença, pouco mais fôsse do que um escravo, vivendo em nível que hoje consideraríamos de completa miséria, embora houvesse aquela idéia concorrido poderosamente para atenuar os seus sofrimentos.

Nem variou na América, depois de sua descoberta, a regra universal. Os povos indígenas inermes ou atrasados, foram fácil prêsa nas mãos ávidas dos colonizadores espanhóis ou lusitanos. E a glória máxima da Companhia de Jesus entre nós há de residir na sua defesa pertinaz do bem-estar do homem americano e do direito do índio à vida livre de que antes gozava. Cessada, entretanto, ou diminuída, a exploração do autóctone, iniciou-se a do negro, no mais desumano dos tráficos e na mais cruel das escravidões.

O direito, como um envólucro da ordem social existente, seguia em todos os seus contornos a estrutura econômica vigorante. No Direito Romano predominaram, em seus vários aspectos as regras sôbre a aquisição, a posse ou a perda dos bens. E' em relação a êsses fenômenos que a personalidade humana ganha maior ou menor relêvo e que se definem os seus direitos; é em tôrno da propriedade que as instituições jurídicas se desenvolvem e cristalizam, até se resumirem no aforismo característico, *beati possidentes* (bem-aventurados os que possuem). O Direito Civil, hipertrofiado no capítulo dos bens, foi o direito da antiguidade e só cedeu o passo, já na época moderna, a um conjunto de normas jurídicas melhor ajustadas à velocidade crescente das transações econômicas, ou seja ao Direito Mercantil.

Êsses dois ramos da ciência jurídica ocuparam a melhor das atenções dos juristas, e é sòmente com BECCARIA, em fins do Século XVIII, que o Direito Criminal lhes veio disputar essa atenção. Nem a era nova que surgiu com a Revolução Industrial e com as grandes descobertas no campo da técnica, alterou a atitude secular do predomínio de poucos, nem o direito, com a Revolução Francesa, passou a ser um direito popular. Se em 1783 caíram as últimas barreiras do feudalismo, a libertação do povo só em fórmulas teve lugar, não passando do verbo à ação. Em nome da liberdade, da igualdade e da fraternidade surgiu, ao revés, no mundo jurídico, o individualismo liberal como contemporâneamente surgira o liberalismo econômico, com a escola dos fisiocratas. Sôbre ambos iria edificar-se a nova forma da servidão moderna, a servidão industrial, que transportou a miséria do campo para as cidades, amontoando, em grandes manufaturas, proletários privados das mais rudimentares condições de vida humana.

O ideal jurídico da época repousava sôbre o tabu da liberdade contratual. Em nome dessa liberdade, o débil deveria enfrentar o forte, e o econômicamente poderoso tinha à mercê de suas condições o econômicamente fraco. No livre jôgo do contrato, e na santidade de suas cláusulas, embalava-se o artificialismo jurídico, e pena era que os doutores da época não vislumbrassem um pouco da realidade que já transparecia nas páginas de DICKENS ou de HUGO.

Os romancistas e literatos verberavam as conseqüências desumanas de um corpo de regras jurídicas que se prestavam apenas à expoliação do maior número, mas os seus clamores só aos poucos conseguiam abalar a rigidez da ortodoxia contratual.

Pouco a pouco, no entanto, essa rigidez se foi vergando sob os golpes humanitários de alguns legisladores mais esclarecidos. A princípio na Inglaterra e depois na França, surgem as primeiras leis limitadoras da livre discreção das partes no contrato de trabalho, e aparecem na Europa as primeiras formas do seguro social.

"A gestação do novo direito operário — ensina SÍLVIO TRENTINO — "é lenta e penosa, algumas vêzes quase imperceptível, contrariada a todo instante pelos preconceitos, a bem dizer intransponíveis, que o velho individualismo formalista não cessava de alimentar no espírito de magistrados e juristas. Não obstante, os seus princípios pouco a pouco sobrepujaram todos os obstáculos capazes de se opor à sua expansão".

Nessa época fêz-se ouvir a voz de Leão XIII, reclamando o reconhecimento de condições mais humanas para o trabalho, o que, entretanto, só veio ocorrer anos após no Tratado de Versailles, que, malfadado no campo político, teve o mérito social de firmar, no mundo ocidental, os preceitos primordiais da garantia ao trabalhador, ao recomendar às nações signatárias de seu convênio a observância dos princípios que deveriam

adotar no tocante à legislação do trabalho e aos seguros sociais.

E coincidiu essa declaração jurídica dos direitos básicos do trabalhador com um fato social que, no campo prático, contribuíu paralelamente para o triunfo da idéia social. A revolução que, em outubro de 1917, se iniciara na Rússia assinalou a implantação de um novo regime político, instaurado em nome dos interêsses do maior número.

Daí por diante, acelerou-se o ritmo da evolução jurídica; ao novo direito que surgia foi dado o nome de *Direito Social* porque, na frase de RADBRUCH, correspondia a uma alteração radical na estrutura de todo o pensamento jurídico de então, repousando sôbre uma nova concepção do homem e referindo-se, não ao indivíduo despido de realidade, abstrato, isolado ou dissociado, mas ao homem concreto e socializado.

Entre nós, os primeiros albores dessa evolução jurídica datam da lei de acidentes, de 1919, quando o classicismo civilista sofreu o primeiro impacto, com a proclamação do princípio do risco profissional em substituição ao dogma da culpa contratual ou extra-contratual. Curioso é observar que o Código Civil fôra promulgado três anos antes e, de seus 1.087 artigos, consignou apenas 21 às relações de trabalho, incluídos êsses artigos em uma seção do Capítulo sôbre a locação em geral, que tratava, igualmente da locação de coisas.

Dêsse Código, que avizinhou o trabalho humano ao uso da coisa, pode-se repetir, sem medo de contestações, o que foi dito de seu paradigma, o Código de Napoleão, que é bem "le code du propriétaire", tão impregnado se acha, até em seus capítulos referentes à Família, de regras atinentes a bens ou direitos patrimoniais.

Não nos poderia causar admiração, portanto, que a maioria da população do país, despida da posse de bens imóveis e possuidora apenas de móveis de valor precário e de serventia puramente doméstica, vivesse à margem da vida jurídica, e não tivesse, jamais, o ensejo de ingressar num tribunal, digo melhor, num tribunal civil, porque, infelizmente, fácil e freqüente era o ingresso nos pretórios criminais pelas portas da deseducação e da miséria. Aliás, o conteúdo jurídico não poderia divergir do continente político e, se a Constituição então vigente traçava limites negativos e cogitava apenas do homem abstrato, não se poderia exigir que a lei ordinária cuidasse do homem social.

A obra que se processou de 1930 a esta data no campo jurídico foi, portanto, uma obra de reerguimento humano e de justiça social. Uns após outros surgiram os diplomas que vieram assegurar aos trabalhadores os direitos que o Brasil lhes reconhecera em 1919, em Versailles; alguns trazendo certos defeitos de técnica, obras não raro tanto da pressa como da boa vontade, e despertando por isso mesmo as críticas, quando não as ironias, dos juristas da velha guarda. Mas o movimento continuou: limitou-se a jornada do trabalho, assegurou-se o repouso hebdomadário e anual,traçaram-se regras protetoras da mulher e dos menores, estatuiu-se o salário mínimo, assegurou-se o emprêgo do trabalhador, dando-lhes direito à indenização por despedida injusta e a estabilidade ao cabo de dez anos de serviço, ampliou-se a reparação pelos acidentes do trabalho, estendeu-se à quase totalidade dos trabalhadores urbanos o regime de seguros sociais contra a incapacidade da velhice, da doença e da invalidez e em favor de seus dependentes em caso de morte, protegeu-se e reintegrou-se na sua dignidade o trabalhador brasileiro.

E essas garantias, transcendendo dos textos de leis ordinárias, tiveram ingresso nos mandamentos constitucionais, quer na Constituição de 1934, quer na Carta de 1937, sendo criadas, para sua fiel execução, as côrtes judiciárias trabalhistas cuja instalação nesta data comemoramos.

Passamos assim, um pouco mais de um decênio, da *pré-história* social à integração de todos os brasileiros na órbita jurídica do Estado. Hoje, e entre nós, os bem-aventurados do Direito não são apenas o possuidores, *beati possidentes*, mas também os que trabalham e que, com o esfôrço de seu braço ou de sua inteligência constituem as alavancas da vida e do progresso de nossa Pátria.

Dir-se-á, entretanto, que estamos sendo conduzidos pelo entusiasmo ou pelo fervor apostólico próprio dos obreiros do edifício social e que, muito maior do que aquilo que foi realizado, é a obra a realizar. Não há dúvida que o caminho a percorrer é ainda longo. Mais longo talvez do que aquêle já caminhado; mas, a êsse respeito, seja-nos lícito repetir uma anedota ocorrida em França, que DANIEL STERN narra em sua "História

da Revolução de 1849": Apenas se instalara o Govêrno Provisório que substituíra o rei Luís-Filipe, compareceu perante seus membros um tribuno popular e lhes disse: "Cidadãos, há já 24 horas que a Revolução triunfou e o povo espera ainda os resultados. Venho dizer-vos que não será tolerada maior demora".

Mutatis mutandis, essa é a atitude dos críticos à obra social no Brasil, que desconhecem que os efeitos da legislação sôbre a massa do povo são lentos, por mais benéficas que possam ser essas leis e que a revolução que age em profundidade é a de evolução; a sociedade, como a natureza, não quer saltos. Mas, os resultados, já visíveis e tangíveis nas leis que quotidianamente aplicamos, hão de vir em maior abundância e traduzir-se-ão em frutos que farão rejuvenescer a velha árvore do direito, permitindo que sua sombra não abranja apenas grupos de beneficiados, mas todo o povo brasileiro.

Meus Senhores: na data de hoje marcamos mais uma etapa vencida, mais um ano de aplicação do Direito Social nas duas Câmaras em que se bifurca êste Conselho e, em sua plenitude, nos Conselhos Regionais, nas Juntas de Conciliação e Julgamento ou nos Juizados de Direito em tôda a extensão do território nacional. E a solenidade que aqui nos congrega, sob a presidência de um jurista ilustre, titular da Pasta do Trabalho, e na honrosa presença de convidados insignes, serve para que reafirmemos de público nossa fé nesse direito novo, e para que manifestemos nossa tranqüilidade e nossa confiança nos resultados da revolução que se opera e a que de início aludi, invocando a visão de LASKI. Essa revolução não nos alcançará voltados para o passado, na atitude daquelas figuras bíblicas petrificadas em sal, mas há de nos encontrar de espírito dirigido para o futuro, ao serviço de um ideal que, — permita-se-nos a frase churchilleana— argamassado pelo suor, pelas lágrimas e pelo sangue generoso de tantos heróis e que hoje se resume num código de poucas palavras, a Carta do Atlântico, emerge triunfante sob os escombros e as ruínas da guerra para trazer aos homens de boa vontade a felicidade que há tantos séculos lhes é prometida.

PARECERES

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — VENCIMENTO — IRREDUTIBILIDADE — ESTATUTO

— O estatuto é um sistema complexo, compreende um conjunto de normas que integram o regime da função pública, e não é possível, fora dos casos ali previstos, mutilar o diploma legal com a eliminação de um elemento essencial ao sistema.

— A irredutibilidade de vencimento pressupõe garantia constitucional ligada intimamente à vitaliciedade e inamovibilidade.

— Os vencimentos fazem parte do próprio sistema do estatuto. Não se pode atribuir a um funcionário civil vencimentos militares, nem ao militar subordinação ao regime de remuneração dos funcionários civis.

— O Estado deve amparo e garantia aos que a êle se encontram ligados pelo serviço.

— Interpretação do Dec. n.º 204, de 31-12-1934, art. 174.

— Idem, do Decreto-lei n.º 3.042, de 11-2-41.

CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA

PARECER

1. Os dois processos em que são requerentes O. de M. M. e J. E. do C. O., remetidos a esta Consultoria por determinação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, são semelhantes e contêm, em substância, a mesma tese jurídica. Ambos se referem a reclamações de funcionários do quadro suplementar do Ministério da Guerra, quanto aos vencimentos.

2. A questão ,em resumo é a seguinte:

Os requerentes eram funcionários do extinto quadro da Diretoria Geral de Contabilidade da Guerra, tendo feito o curso de adaptação da Escola de Intendência do Exército, de acôrdo com o art. 174 do Decreto n.º 204, de 31 de dezembro de 1934, que dispunha em seu § 1.º:

> "Haverá um curso de adaptação, especialmente instituído na Escola de Intendência, para os funcionários que satisfaçam as seguintes condições:
>
> a) tenham capacidade física comprovada em inspeção de saúde, para o exercício de suas funções;
>
> b) estejam habilitados ou se habilitem com o concurso de segunda entrância;

c) não tenham em seus assentamentos qualquer nota desabonadora;

d) não contem mais de 58 anos de idade".

Em conseqüência, julgam-se com direito às vantagens constantes do seu § 2.º, *in verbis*:

> "Os funcionários aprovados no curso de adaptação passarão a ter os vencimentos dos postos correspondentes às honras e graduações que possuem, ou venham a possuir, em virtude de acesso, e concorrerão ao respectivo montepio".

Os Decretos n.º 24.287, de 24 de maio de 1934 e seu regulamento, e n.º 204, de 31 de dezembro de 1934, por sua vez dispunham:

O primeiro, artigo 67:

> "§ 6.º O quadro da Diretoria Geral de Contabilidade da Guerra fica extinto por efeito da organização do Serviço de Fundos, mas os seus atuais funcionários serão mantidos no exercício das funções que ora desempenham ou em semelhantes, nos órgãos dêsse Serviço e na Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira, e conservarão o direito de acesso dentro do seu quadro de origem".

O segundo, art. 174:

> "Os oficiais honorários e graduados do extinto quadro da Diretoria Geral de Contabilidade da Guerra, com exercício nos órgãos especificados neste regulamento, gozam dos direitos, regalias e vantagens que atualmente possuem, ou venham a ter pelo acesso que lhes cabe, no seu quadro de origem, e são assemelhados, no exercício das suas funções, aos oficiais da Reserva do Exército, convocados para o serviço ativo".

Em conseqüência da extinção do quadro, passaram os requerentes para a categoria de funcionários civis, no cargo de oficiais administrativos, percebendo vencimentos correspondentes aos respectivos padrões, por fôrça do disposto no Decreto-lei n.º 3.042, de 11 de fevereiro de 1941.

3. Julgam-se os requerentes prejudicados com essa situação e feridos os direitos que lhes haviam sido assegurados pelas leis anteriores, porquanto os padrões do quadro civil são inferiores àqueles "correspondentes" do quadro militar e respectivos postos.

Assim, o último pôsto da hierarquia militar a que podiam atingir (coronel) seria de Cr$ 4.150,00, enquanto que a última classe (27) do quadro suplementar percebe Cr$ 4.000,00,

Tenente-coronel	Cr$	3.600,00
Classe 24	Cr$	3.300,00
Major	Cr$	3.160,00
Classe 22	Cr$	2.900,00

e assim por diante, sempre para menos, na categoria civil.

4. Levado o caso ao exame do Departamento Administrativo do Serviço Público, êste manifestou-se contra a pretensão, abrindo exceção, apenas, para um caso particular, o que evidentemente vem ferir muito diretamente a rigidez do princípio firmado por aquêle departamento.

5. A pretensão dos requerentes merece exame atento, levando-se em conta não sòmente o seu aspecto puramente administrativo, quanto aos padrões de vencimentos e organização dos quadros, mas ainda sob os pontos de vista jurídico e moral.

Efetivamente, se é indiscutível que, dentro dos bons princípios de direito, os requerentes não podem:

a) permanecer no quadro dos funcionários civis, sob o regime de estatuto dos funcionários civis, e ao mesmo tempo perceber vencimentos ou remuneração pelas tabelas militares;

b) pleitear a irredutibilidade dos seus vencimentos,

é também certo que o objetivo de tôdas as leis reguladoras de sua situação particularíssima foi assegurar os proventos que teriam, se tivessem permanecido sob o regime do seu quadro inicial.

E isto mesmo reconheceu o Departamento Administrativo do Serviço Público, ao opinar, em 1941, sôbre a situação decorrente daquela transferência de quadro, *in verbis*:

> "O requerente e todos os demais oficiais honorários e graduados, da antiga Diretoria Geral de Contabilidade da Guerra, foram assemelhados aos militares, por ocasião da criação do Serviço de Fundos do Exército, *para efeito da percepção das vantagens correspondentes aos respectivos postos militares*, estando, portanto, em uma situação *sui-generis*. A medida acertada, portanto, no entender dêste Departamento, é a inclusão, no Quadro Suplementar do pessoal civil do Ministério da Guerra, *de cargos correspondentes, em vencimentos e atribuições, aos que ora ocupam os aludidos servidores*, provendo-se, nêles, o pessoal de que se trata .....:"

6. Sob o ponto de vista jurídico, estritamente da aplicação da lei, não me parece que tenha apoio a pretensão dos requerentes, porquanto nem os seus vencimentos são irredutíveis, nem seria possível atribuir vencimentos militares a funcionários civis.

Que os vencimentos não eram irredutíveis, não tenho dúvida, não só porque a norma invocada como fundamento do pedido, o Decreto n.º 304, de 1934, emanou do poder executivo, não constituindo diploma legislativo, como ainda porque a irredutibilidade dos vencimentos pressupõe garantia constitucional, ligada intimamente à vitaliciedade e inamovibilidade (Ver CASTRO NUNES — *Teoria e Prática do Poder Judiciário*, pág. 108; nosso *Tratado de Direito Administrativo*, vol. III, pág. 268).

Esta é a doutrina hoje universalmente aceita.

Já o nosso ALCIDES CRUZ dizia :

> "E uma vez que tais relações não são de ordem contratual, a remuneração pode ser alterada pela autoridade que a fixou, diminuindo-a ou aumentando-a, salvo disposição constitucional em contrário (como no Estado do Piauí, art. 100 da Const.) sem dar direito a nenhuma reclamação, a não ser quando a lei estabelecer que durante o exercício das funções de determinado cargo o estipêndio do respectivo titular será invariável (Cfr. "Revista de Direito", v. 20, pág. 609)" (*Direito Adminstrativo,* pág. 100).

CARLOS MAXIMILIANO, ainda comentando a Constituição de 1891, art. 12, n.º 3, que prescrevia as leis retroativas, ofensivas de direitos adquiridos, escrevia :

> "Cabe ao poder público a faculdade de aumentar ou restringir as obrigações dos funcionários, bem como as condições de aposentadoria, reforma ou jubilação, *diminuir os vencimentos, emolumentos e custas (salvo exceções raras, previstas pela Constituição ou por uma lei superior)*, instituir novas penas para o não cumprimento dos deveres e, na maioria dos casos, remover o empregado ou suprimir o cargo" (*Comentários à Constituição,* pág. 273; ver também ARAÚJO CASTRO, *Estabilidade dos funcionários públicos,* pág. 40 e seguintes).

MARCELO CAETANO, igualmente :

> "os vencimentos são fixados por lei para cada classe de cargos e podem por lei ser modificados, conforme o interêsse do serviço público, sem que o funcionário possa arrogar-se um direito subjetivo.
>
> *d*) a situação do funcionário relativamente aos vencimentos ainda não ganhos é, pois, uma situação geral, impessoal, objetiva e modificável por lei" (*Manual de Direito Administrativo* — Lisboa, 1937, pág. 246).

O mesmo, BIELSA — *Derecho Administrativo,* II, página 117.

ROGER BONNARD :

> "le traitement peut toujours être modifié par une loi ou un règlement, sans que le fonctionnaire puisse pretendre au maintien du chiffre qui existait au moment de sa nomination. C'est pourquoi si les réductions de traitement opérées par le D.L. du 4 avril 1934 sont criticables au point de vue financier, elles sont parfaitement correctes au point de vue juridique" (*Précis de Droit Administratif,* pág. 409).

Igualmente, ROUBIER — *Les conflits des lois dans le temps,* II, pág. 473.

Nos Estados Unidos, vigoram os mesmos princípios — são de BLACK as seguintes considerações :

> "The election or appointment of a public officier, and his acceptance of the office, do not constitute a contract between the state or municipality and himself. Such an officer is a public agent or trustee, but he does not hold his office by virtue of any contract. The Constitution may protect him in his office or his compensation, and if so, he is beyond legislative interference. But so far as concern the clause we are now considering, it is entirely competent for the legislature to abolish the office, remove the incumbent, change the scope of his jurisdiction or duties, *or reduce or alter his salary, emoluments, or fees,* and this without impairing any contract which the Constitution protects".

E mais adiante :

> "The prospective salary or other emoluments of a public office are not property in any sense and may be increased, reduced or regulated by law at all times, except in cases where the Constitution expressly forbids it" (*Const Law,* pág. 734).

Igualmente, COOLEY — *Const. Limitations,* pág. 388.

Além do mais, como já disse, o dispositivo invocado como fundamento da irredutibilidade dos vencimentos, ou melhor, do direito aos proventos da carreira militar, não emana de lei, mas de um decreto executivo, artigo 174, do regulamento baixado com o Decreto n.º 204, de 31 de dezembro de 1934.

7. Por outro lado, não é possível assegurar a funcionários civis vencimentos correspondentes a patentes militares, porque não pode haver sôldo militar sem a patente respectiva, nem pode haver funcionário civil com patente militar (a não ser meramente honorário).

Por isso mesmo, os vencimentos fazem parte do próprio sistema do estatuto. Não se pode atribuir a um funcionário civil vencimentos militares, nem ao militar subordinação ao regime de remuneração dos funcionários civis

8. O estatuto é um sistema complexo, compreende um conjunto de normas que integram o regime da função pública, e não é possível, fora dos casos ali previstos, mutilar o diploma legal com a eliminação de um elemento essencial ao sistema.

A equiparação pretendida é, portanto, meramente convencional, visa apenas conservar os aludidos funcionários nos padrões da carreira primitiva, de maneira a não prejudicá-los.

9. Não há, pois, que cogitar aqui de direito adquirido, porquanto, como procurei mostrar, a situação do funcionário só é inalterável quando a Constituição e a lei assim o determinam expressamente. Quando, porém, não haja garantia legal expressa, a lei nova pode modificar os vencimentos, bem como o seu regime jurídico.

10. Nó caso em aprêço, modificou-se ainda o próprio regime jurídico e estatutário, por uma lei nova, que os transferiu para um quadro inteiramente diverso, obedecendo a padrões de vencimentos, regime e atividades funcionais completamente diferentes.

Não obstante, porém, não encontrar amparo na lei positiva e no regime jurídico que preside a organização e funcionamento dos serviços públicos, subsiste para o Estado a obrigação fundada em um princípio ético, que impõe o dever de não reduzir os proventos atribuídos aos seus funcionários, salvo como medida geral imposta por motivos econômicos da maior relevância.

11. Deve-se considerar, também, outra circunstância digna de maior atenção: por decreto, ofereceu o Govêrno vantagens àqueles que satisfizessem determinadas exigências. Cumpridas estas, teriam de ser asseguradas as vantagens oferecidas.

Embora não constitua o decreto executivo diploma adequado para criar uma situação jurídica definitiva, parece-me, entretanto, que a pretensão dos requerentes representa interêsse legítimo digno de ser atendido.

12. A redução dos vencimentos e a modificação da situação jurídica do funcionário só se justificam por motivo de relevante interêsse público. O Estado deve amparo e garantia aos que a êle se encontram ligados pelo serviço.

Ora, a diminuição dos proventos altera profundamente a vida do funcionário e sôbre ela se reflete, por vêzes, de forma desastrosa.

O próprio Govêrno ,dentro de um critério superior, tem atendido às exigências de seus servidores, procurando reajustar os salários com o aumento progressivo do custo da vida.

13. Êste é um problema, como notam MOSHER e KINGSLEY, não só de ordem econômica, mas também ético e social, em que o Estado deve proceder de maneira exemplar (*Public Personnel Administration*, pág. 441 e seguintes).

Efetivamente, assim o deve ser porque, dentro de uma atividade hoje considerada legítima, o Estado impõe, mesmo aos particulares, o pagamento de um mínimo de salário.

14. Acha-se, portanto, a situação dos requerentes vinculada a um princípio ético de que se não deve afastar a administração na solução dos casos em que está em jôgo a sua autoridade. De momento que, ao remover o requerente para outro quadro, assegurou certas e determinadas vantagens, não deve modificar a sua orientação, a não ser que razões de ordem superior e de interêsse público imponham a modificação do critério anterior.

Ora, isto não foi alegado.

A solução pleiteada, de pagamento da diferença entre o padrão atual e os correspondentes postos militares, é a mais simples, mas não constitui solução, porquanto sujeita a uma permanente abertura de créditos que se agravará quando estiver em funcionamento o poder legislativo ordinário.

Por outro lado, ficará sujeita a um reajustamento permanente, tôdas as vêzes que houver aumento ou modificação nos proventos dos militares, modificações quase sempre discordantes daquelas atribuídas aos funcionários civis.

15. Em resumo, posso concluir que, do exame meticuloso do processo, ressalta que não há direito a ser amparado, mas um interêsse legítimo a ser considerado pela administração, que, segundo me parece, deve procurar uma solução justa e eqüitativa para o caso.

É o meu parecer.

Rio de Janeiro, em 25 de setembro de 1945.— *Themístocles Cavalcanti*, Consultor Geral da República.

JULGADOS

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — DIREITO À PROMOÇÃO — DOUTRINA E LEGISLAÇÃO COMPARADAS — NATUREZA JURÍDICA DA RELAÇÃO DE EMPRÊGO PÚBLICO — DIREITO ADQUIRIDO — ATOS DISCRICIONÁRIOS — ABUSO OU DESVIO DE PODER — CONTRÔLE JURISDICIONAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.

— O direito à promoção está condicionado à conveniência administrativa.

— Os atos administrativos sòmente podem ser fulminados pelo Poder Judiciário quando eivados de ilegalidade.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n.º 8.575

Relator: o Sr. Ministro Filadelfo Azevedo.
Recorrente: Adolfo Goldstein e outros.
Recorrida: a Prefeitura Municipal de S. Paulo.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de Recurso Extraordinário número 8.575, de São Paulo, em que são recorrentes Adolfo Goldstein e outros e recorrida a Prefeitura Municipal de São Paulo, acorda o Supremo Tribunal Federal, pela Primeira Turma, em conhecer do recurso e lhe negar provimento, nos têrmos das notas juntas, pagas pelos recorrentes as custas.

Rio, 16 de abril de 1945. — *Laudo de Camargo*, Presidente e Relator do Acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo (Relator) — Adolfo Goldstein e outros, funcionários da Prefeitura de São Paulo, moveram ação contra esta para que fôsse declarado lhes competir direito à promoção ao cargo de segundo auxiliar de contador, em 1938, o que não acontecera, em seu prejuízo, por inobservância do Ato n.º 1.146, de 1936, desde o não funcionamento, por obra do Prefeito, da Comissão de Serviço Público, encarregada das listas de classificação por merecimento e a recusa ao preenchimento de vagas ocorridas a partir daquele exercício.

Assim, queriam ver reafirmados o direito à promoção e o cumprimento do Ato de 1936, que continua em vigor até a regulamentação do estatuto dos funcionários municipais, cuja vigência também era envolvida no pedido declaratório.

A Prefeitura contestou, alegando impropriedade de ação, por não ser o Judiciário órgão de consulta e, menos ainda, o indicado para decidir questões de caráter discricionário, afastadas de apreciação no pretório, máxime na ausência de abuso de poder, eis que explicada estaria a conduta da autoridade, norteada pelo bem público.

Ainda mais: não haveria, para o funcionário, um direito de promoção, salvo excepcionalmente, diante de texto expresso, inexistente na espécie, de modo que à administração cabe sempre julgar da oportunidade do preenchimento de vagas, especialmente quando ligadas apenas ao critério de merecimento, apurável após vários trâmites e exigências; descendo ao exame do caso, destacou a ré a situação dos vários autores, em face das vagas ocorridas e do aproveitamento de outros funcionários, e concluiu sua defesa, mostrando que desde 1942 vigorava o estatuto municipal, dependente, porém, de regulamentação nesse particular.

Afora documentação fornecida pelas partes, prescindiram estas de outras provas, mas se empenharam em magistral debate, realçado por pareceres emitidos pelos maiores nomes da nossa cultura jurídica (1).

Afinal o juiz pendeu para a legitimidade dos autores, em face de irrecusável interêsse, e da idoneidade e do meio declaratório; no mérito concluiu pela procedência do pedido, dado que o acesso constitui pela procedência do pedido do funcionário e estava atendido no ato municipal de 1936, senão como direito adquirido, ao menos como espectativa, suficiente para assegurar um resultado, enquanto não atingido pela nova, o que se dera sòmente em 1942, já depois de lesados os autores e ainda não vigente por falta complementar.

O poder discricionário, acrescentou o magistrado, não se poderia estender ao abuso, censurável, ao menos indiretamente, pela ação judicial, máxime quando se pedia sòmente a declaração, assim respondida afirmativamente.

(1) *N. da R.* — Foram publicados na *Revista do Serviço Público*, fascículo de agôsto de 1944, págs. 92 e 96, os pareceres dos Profs. FRANCISCO CAMPOS e MÁRIO MAZAGÃO.

Apelou a Prefeitura, que em erudito arrazoado reafirmou os seguintes pontos: imprestabilidade do meio declaratório, incompetência do Poder Judiciário para apreciar a conveniência do ato, ausência do direito à promoção, em princípio e na hipótese, e faculdade do administrador em fixar a oportunidade para o preenchimento de vagas; novos pareceres foram exibidos, após combate à reserva da sentença, quanto ao argumento de autoridade.

Responderam os autores e a Primeira Câmara do Tribunal de São Paulo, por acôrdo de votos, afastou a preliminar nos têrmos do art. 275 do Código de Processo, embora a reapreciasse, diante do agravo no auto de processo, interpôsto pela edilidade contra o despacho saneador, e a tivesse por procedente, eis que já seria cabível a ação condenatória: no mérito, também concluiu pela improcedência do pedido, eis que não existia qualquer preceito determinando prazo para o preenchimento de vagas, escapando, por isso, do Judiciário a apreciação da demora no exercício de atos discricionários praticados sem abuso, antes mediante satisfatória explicação — os autores só podiam pedir e os Juízes lhes conceder indenização, quando, acaso, fôssem preteridos na promoção por terceiros, sem direito (2).

Daí, o recurso extraordinário com fundamento nas letras *a* e *c* do inciso constitucional adequado, ante o desprêzo da lei municipal e da federal, pois o debate se orientara em tôrno do Decreto-lei n.º 1.713, de 1939, e dos regulamentos sôbre promoção ns. 2.290, 3.409 e 8.168 de 1938 e 1941; além disso, se cometeria ofensa aos arts. 159 e 160 do Código Civil, quando na causa se debatera sôbre abusos de poder e de direito.

Deferido o recurso, foi longamente arrazoado pelas partes, sendo que a recorrida levantou a preliminar de não cabimento, por versar a demanda em tôrno de leis municipais, não sobrepostas a qualquer regra federal, e não haver sido ferido o texto do Estatuto dos Funcionários da União; aliás não questionado oportunamente.

Nesta instância, assim opinou a Procuradoria Geral da República.

> "O recurso parece-nos cabível, com apoio na invocada alínea c (fls. 868), pois os recorrentes contestaram a validade do ato do govêrno local também em face da lei federal (fls. 850) e aquêle ato foi julgado válido.
>
> Em se tratando da alínea c, saber se foi certa ou errada a invocação da lei federal, é ponto que diz com o mérito do recurso.
>
> *De meritis*, opinamos que ao recurso seja negado provimento.
>
> Como bem decidiu o Acórdão de fls. 866v.-867, não tendo a lei marcado prazo para as promoções questionadas, o Poder Executivo há de ser o

(2) *N. da R.* — A decisão recorrida, do Tribunal de Apelação de São Paulo, foi publicada em nosso número anterior, pág. 117.

juiz da oportunidade em que elas devam ser decretadas.

Ao Poder Judiciário não seria lícito interferir na matéria, sem exorbitar, pois estaria invadindo atribuição privativa de outro Poder.

É o que temos sempre sustentado (v. parecer no *Arquivo Judiciário*, vol. 50, pág. 430).

Veja-se, por exemplo, o ensinamento de CINO VITTA:

"A propósito *delle promozione in genere si fece questione se, essendovi vacanze nei gradi superiori ed avendo l'impiegato del grado inferiore i voluti requisiti all'avanzamento, possa costui pretendere che la amministrazione pubblica proceda a promoverlo; in altritermini se siavi un diritto perfetto alla promozione. La risposta per gli impiegati civili fu negativa, essendo rimesso all'apprezzamento della pubblica amministrazione cuoprire o lasciar vacanti i posti di ruolo seconde le necessitá del momento*" (*Diritto Amministrativo*, 1935 vol. 2.º, pág. 433).

FRANCESCO D'ALESSIO, por sua vez, esclarece:

"Dovremo dunque escludere, salvo a farne la riprova, in via di massima, che u diritto subiettivo abbia ciascun impiegato all'avanzamento, in quanto questo resta pur sempre subordinato al potere discrezionale dell'amministrazione, la quale é poi arbitra assoluta di scegliere anche il momento più oportuno per eseguire le promozioni.

.....

.....

Accelerandosi o ritardandosi le promozioni, possono essere apostate sin le basi sulle quali la scelta deve esercitarsi e possono ricevere pregiudizio gli interessi di coloro che al verificarsi della vacanza trovansi in determinate condizioni per aspirare alla promozione.

Ma non è dato agli interessati reclamare per tali eventuali pregiudizi rissentiti dall'essercizio di una potestá discrezionale insindicabile della pubblica amministrazione" (*Istituzioni di Diritto Amministrativo*, 1932, vol. 1.º, pág. n.º 477-8).

Nesse sentido tem sentenciado o egrégio Tribunal, como se pode ver das decisões citadas em nosso referido parecer e de outra, mais recente, na Apelação Civel 7.307 (embargos), de que foi relator o eminente Ministro Orozimbo Nonato (apenso ao *Diário da Justiça* n.º 259, de 7 de novembro de 1944, pág. 5.177).

Em face do exposto e do mais que consta das magistrais decisões do ilutre patrono da Prefeitura recorrida, opinamos que ao recurso seja negado provimento.

Distrito Federal, 20 de novembro de 1944. — *Luiz Gallotti*, Procurador da República. — De acôrdo. — *Gabriel de R. Passos*".

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Sr. Presidente, o advogado da Prefeitura de São Paulo levantou nova preliminar, porque tendo o Tribunal de Apelação recebido a prejudicial da inidoneidade da ação declaratória, embora por demasia examinasse o mérito e concluísse pela improcedência do pedido, o recurso extraordinário, que se limitou, apenas, à última questão, estaria definitivamente prejudicado.

É preciso, porém, raciocinar dentro do sistema da lei processual que se afastou do velho caminho, que a lógica formal indicava. E tanto se afastou que, não obstante os juízes entenderem incabível o processo declaratório, entraram no mérito, porque, no atual sistema, sempre há prevalência do princípio de economia processual; e, ainda quando o processo seja nulo, se o juiz entender que, apesar da nulidade, a parte por êle prejudicada teria ganho de causa, afasta-se do rigorismo formal e entra no mérito, para decidir favoràvelmente àquêle a quem a nulidade prejudicaria.

Por conseguinte, embora o Tribunal entendesse que a ação declaratória era imprópria, entrou no mérito desprezando a preliminar; não haveria assim necessidade da parte vencida recorrer também contra essa preliminar, se, invertendo a ordem do debate, essa Côrte fôsse favorável no mérito aos recorrentes, aí é que se teria de cogitar, *a posteriori*, da idoneidade do meio processual empregado.

A causa é muito interessante, principalmente devido aos valiosos estudos de direito administrativo, que os autos contêm, especialmente em tôrno do conceito da função pública, versado com tanto brilhantismo pelos advogados de ambas as partes, especialmente pelo da recorrente e enriquecida ainda mais aquela com dezenas de pareceres dos nossos mais notáveis juristas desta Capital e de São Paulo. Isso me forçou a fazer demorado estudo da matéria e a escrever o longo voto, que peço a benevolência dos ilustres colegas para ouvir:

VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo: — Conheço do recurso, não só pela orientação que sempre adotei, como à vista do parecer da Procuradoria Geral da República.

É perfeitamente legítimo e, muitas vêzes, conveniente o uso da declaratória, embora o agente já disponha da condenatória, sem importar abuso do espírito de *finesse* o destaque das finalidades de ambas.

Já no empirismo da antiga legislação processual se encontravam casos de desdobramento da prestação jurisdicional, recorrendo-se, v.g., à anulação da hipoteca, antes do executivo hipotecário, à rescisória do contrato de locação, antes do despejo, ao sequestro antes da penhora, à ordinária antes da decendiária ou executiva, enfim, à inscrição da hipoteca judicial de sentença passada em julgado, ou sujeita a recurso extraordinário, antes de execução definitiva, desde logo cabível.

LEVÍ CARNEIRO reuniu num só capítulo de seu projeto de Código de Processo, como meios para a declaração de

direitos, a ação declaratória e o mandado de segurança, que também pressupõe concurso eletivo com as ações petitórias.

A cautela e a ponderação do bom pai de família sempre recomendaram os procedimentos moderados, em caso de dúvida, para evitar que uma decisão, porventura tomada contra a espectativa do autor, não depare com o dano irreparável ou de custosa reparação, a que, v.g., alude o Código de Processo, a respeito da anulação de execução provisória (art. 883, nº. III), em caso de recurso meramente devolutivo.

Por isso, a ação declaratória encontrou terreno preparado e vicejou no pretório brasileiro, a despeito de tímida reação, em alguns casos, como nas sentenças do saudoso BURLE DE FIGUEIREDO, ou nos votos do ilustre SARAIVA JÚNIOR, a que adiante se aludirá.

Em geral, os tribunais admitem e ampliam o emprêgo dêsse processo mais suave de litigar, tão da índole do nosso sentimentalismo, a fim de não impor ao interessado o duro emprêgo de meios desnecessários.

Nada mais consentâneo com a conduta jurídica de homem padrão que a reserva resultante do emprêgo de soluções menos drásticas, sem a menor ofensa a interêsses de ordem pública — o único argumento em contrário de solidez aparente é o do acréscimo de despesas; mas se a sentença, em tal hipótese, não tem execução e exige repetição de energias, contudo, fará coisa julgada e, assim, sòmente por capricho o vencido se furtará à execução, mantendo inútil rebeldia; também a sentença condenatória pode ser cumprida espontâneamente e as despesas de execução sòmente se justificam diante da insistência do vencido.

É certo que ainda na doutrina nacional e estrangeira se mantém algum dissídio, mas, a meu ver, no terreno puramente teórico.

Observa-se, por exemplo, que, na Alemanha, a possibilidade de abertura da condenatória exclui a declaratória, mas semelhante interpretação do § 256 do Z.P.O. encontra uma série de exceções levantadas especialmente, quando não há cálculos certos, mas dependência de estimação de danos, ou quando o processo se dirige contra o Estado, ante a probabilidade de se submeter êste ao julgado, sem ameaça de execução (GOLDSMITH — *Derecho processual civil* — 1936, págs. 108, § 14 e notas 28 e 29).

Nos países anglo-americanos, onde a moderna declaratória nasceu e se expandiu, não há, em geral, reservas, quanto ao seu emprêgo, como se vê da memória apresentada por BORCHARD, Professor de Yale, ao 1.º Congresso de Direito Comparado na Haya (*Anais*, tomo II, 4.ª parte, pág. 535); mais tarde, êsse animador da lei uniforme norte-americana sôbre o assunto proclamou suas virtudes — *more civilized method of submetting disputes to judicial determination* — em segunda edição de seu livro clássico e no artigo da "Brocklin Law Review", trasladado à pág. 39 de *Current Legal Thought* — 1939, censurando reservas encontradas em Pensilvânia e Michigan.

Naquele Congresso, fôra relator da tese o insigne CHIOVENDA (*Anais* cit., vol. II, 2.ª parte, págs. 598), que aliás, reproduziu seu relatório e a conclusão, unânimemente aprovada, na *Rivista di Diritto Processuale* (volume 1933, 1.ª parte, pág. 3), mostrando como, ao invés de carrear graves e prejudiciais sanções, a ação deve ter mero caráter provocatório, *re adhuc integra*, sem multiplicação de lides.

O mestre, já nos *Princípios* (pág. 175), já nas *Instituições* (§ 66, vol. I, pág. 210, da edição italiana, e 328 da trad. portuguêsa), mostrava como o interessado pode querer apenas a primeira função da sentença, ainda que depois de já violado seu direito.

PIERRE LEPAULLE, na *Revue trimestrielle de droit civile* (1934, págs. 773), acentua que *"le prejudice peut n'être qu'eventuel"* e na obra clássica de MIGUEL MAYNARD não se encontra outra orientação, afora a diretriz germânica, sujeita, aliás, a colapsos, como o julgado de 1880 (*Les jugements declaratoires* — 1912, págs. 98) e a opinião de HELLWIG, trazida a colapso por SABOIA DE MEDEIROS (Apelação n.º 3.094, 1932) e reproduzida em acórdão relatado por FREDERICO SUSSEKIND.

No Brasil, é certo, a controvérsia se tornou renhida, embora sem maior profundeza, a despeito da valia pessoal dos propugnadores da incompatibilidade das duas fórmulas.

Cita-se, por exemplo, o egrégio COSTA MANSO, que, no ante-projeto Paulista (art. 1|156 — *Trabalhos*, vol. 4, pág. 381), excluiria o uso da declaratória, quando já aparelhada a condenatória, mas a verdade é que entre os exemplos típicos por êle formulados se encontra o de abertura de discussão sôbre legitimidade de impôsto já cobrável por ação executiva, aberta, embora, esta a ampla defesa, dadas as vantagens da declaratória no evitar que se fizessem e desmanchassem pagamentos, com juros, etc.; também se alude ao relatório CARLOS DE CAMPOS (*Rev. Forense*, vol. 52, pág. 403), sôbre a lei mineira, aliás, silenciosa a respeito.

Certo é que aquêle grande jurista ainda há pouco patrocinou ruidosa causa, iniciada em São Paulo, onde se pedia declaração sôbre a moeda de pagamentos já efetuados, de acôrdo com parecer de PEDRO MARTINS (*Revista Forense*, vol. 84, pág. 67); do resultado dêsse pleito, redundaria, de certo, motivo para a repetição do pago, que poderia, contudo, ter sido logo objeto de ação condenatória.

Não posso, por isso, aceitar a provecta opinião de LUÍS MACHADO GUIMARÃES, nascida, aliás, a propósito de caso típico, a meu ver, de declaratória: o de um pai que queria apenas declarar o débito do filho, acusado de rasgar o documento comprobatório, em mão do procurador, não pretendendo, porém, cobrá-lo no momento (apelação n.º 3.094 no Distrito Federal — 1932).

Por isso, ao tempo do Congresso de Direito Judiciário, manifestou-se MACHADO GUIMARÃES (*Arq. Jud.*, vol. 40 — Supl., pág. 42, e *Anais do Congresso*, 1940 — 2.º vol., pág. 314 — 7 e anexo I), em apoio à proposta de GUILHERME ESTELITA, (projeto art. 8.º) que sôbre o assunto já escrevera elogiada monografia (*Da ação declaratória no direito brasileiro* — 1933), mas admitira, em sentença,

a simples provocação sôbre a espécie de moeda, em que seria paga dívida já vencida (*Arquivo Judiciário*, vol. 21, pág. 80).

Em favor da *madureza* da ação, ainda volveu MACHADO GUIMARÃES, outras vêzes, à liça, quer em comentário ao art. 2.º do Código de Processo (*Rev. Forense*, vol. 81, pág. n.º 38), quer (*Rev. Forense*, vol. 82, pág. 811) a propósito da tese de TORQUATO CASTRO (*Ação declaratória*, Recife, 1940), favorável à livre escolha do caminho pelo interessado (§ 45, pág. 123).

Acompanharam MACHADO GUIMARÃES, nesse terreno, PEREIRA BRAGA, que também invoca COSTA MANSO (*Exegese do Código de Processo Civil* — II, págs. 89 e 147), LOPES DA COSTA, buscando analogia com o direito alemão (*Direito processual civil*, pág. 19), HEROTIDES LIMA (*Código de Processo Civil Brasileiro*, I, pág. 39), e CARVALHO SANTOS, embora êste pouco nítido a respeito (*Código de Processo Civil interpretado*, vol. 1, pág. 52) e estendendo a proteção a direitos eventuais ou a têrmo, se houver interêsse atual (pág. 45).

De acôrdo com TORQUATO CASTRO ficou, porém, JORGE AMERICANO, a despeito das culpas que em geral lhe imputam, fazendo abortar a proposta de COSTA MANSO, em 1924, aliás, por um escrúpulo de ordem constitucional; em verdade, o reitor da Universidade de São Paulo hoje sustenta o cabimento irrestrito dêsse meio tão dútil, até porque "quem pode o mais, pode o menos" (*Comentário ao Código do Processo*, vol. 1, pág. 623); em verdade, se o réu assenta sua negativa apenas na incerteza da situação, e não na intenção de descumprí-la, quando acertada, não há razão para excluir o meio esclarecedor, ainda que possa vir a falhar a espectativa de satisfação.

PAULO BARBOSA DE CAMPOS entende, mesmo, que êsse meio permite substituir o conselheiro particular, sempre falível, pelo Tribunal (*Revista Forense*, vol. 82, página 264), evitando que se azedem os litígios, como já observava JORGE DA VEIGA, na conferência do Instituto dos Advogados, que despertou, confessadamente, a iniciativa de COSTA MANSO em São Paulo (*Rev. dos Tribunais*, volume 49, pág. 259). Só não se deve tolerar o abuso que transforme o judiciário em academia para a resolução de teses abstratas.

PEDRO BATISTA MARTINS, não só em parecer (*Rev. Forense*, vol. 84, pág. n.º 67), como no comentário ao Código, de sua autoria, sustentou o emprêgo indiferente dos meios judiciais, ao sabor das conveniências, ainda com caráter meramente preventivo, para eliminar a *res dubia*, recordando a hipótese de tributo, aventada por COSTA MANSO, e o caso da anulatória de assembléia de sociedade anônima, cuja gravidade entibiaria o litigante mais audacioso no tomar uma iniciativa, que pudesse ser tida por abusiva e até acarretar uma indenização (*Comentários ao Código de Processo*, vol. 1, pág. 34, e 3, pág. 363); assim, aliás, aconteceu no caso de arresto inútil (*Revista Forense*, vol. 92, pág. 450). SEABRA FAGUNDES também encomiou o papel reservado à ação declaratória (*Revista Forense*, vol. 96, pág. 40) no direito administrativo, como já opinara GUILHERME ESTELITA, respondendo à indagação de TEMÍSTOCLES CAVALCANTI (*Arquivo Judiciário*, vol. 40, Suplemento, pág. 40), e sustenta BORCHARD (Revista citada, pág. 67).

Assim, também, já foi decidido em caso de Jóquei Clube, a despeito da oposição do Procurador Geral da República (*Direito*, vol. 14, pág. 252) e, em outra hipótese, até sem dependência do depósito eu a admitia (Agravo n.º 11.886, em 23 de outubro de 1944), embora vencido.

Mas, onde o assunto está melhor estudado é na tese de A. BUZAID — *A ação declaratória no direito brasileiro*, 1943 — apreciando o fundamento e os objetivos das ações concorrentes, desde o precedente de RUI BARBOSA, no caso do Acre Setentrional, até os julgados conhecidos de nossos tribunais, rescenseados para melhor confirmação da tese de livre opção (§ 120, pág. 153).

Não destoa dessa orientação o ilustre anotador LIEBMAN da obra de CHIOVENDA, ora em colaboração científica conosco na gloriosa Faculdade de São Paulo, conforme a nota 8 ao § 66, da tradução das *Instituições* do grande mêstre italiano.

Como já observamos, escassos foram, no pretório, as espécies de repulsa à declaratória, por inoportuna (*Revista de Direito*, vol. 103, pág. 501, e *Revista Jurisprudência Brasileira*, vol. 13, pág. 227), quando freqüentes as hipóteses de seu recebimento irrestrito, conforme já acentuara ESTELITA em sua tese; — ainda, a sentença por êle mesmo já prolatada (*Arquivo Judiciário*, vol. 21, pág. 80), como a de NELSON HUNGRIA (*Arquivo Judiciário*, vol. 16, pág. 76) e os acórdãos do Distrito Federal (*Revista Forense*, vol. 67, pág. 721, e *Revista do Direito*, vol. 98, pág. 71), do Rio Grande do Sul (*Justiça*, vol. 25, pág. 411) e de São Paulo (*Revista dos Tribunais*, vol. 1.137, pág. 653), embora às vêzes surja, de novo um dissídio (v.g. *Revista dos Tribunais*, vol. 152, pág. 104, *Diário da Justiça* — 1944, pág. 3.730).

Se há dúvida, por exemplo, sôbre a firma do devedor e o credor hesita em consciência, por que iniciar a cobrança sob a violência da penhora, quando se pode prèviamente deslindar êsse ponto essencial?

Seria mais prudente usar de ação ordinária, como dantes se alcançava com a fase liminar da decendiária, ou, ainda, de mera declaratória.

A tôdas as razões, que aqui e alhures têm desaconselhado o afastamento da declaratória, quando o interessado já dispõe da condenatória, poderia acrescentar um último argumento no sentido de anular a objeção do acréscimo de ônus.

É que nosso Código de 1940, a despeito de valiosos e louváveis esforços em prol da economia processual, adotou preceito nada elogiável, mas denunciador da irrelevância da duplicação de lides — o do art. 157, que permite ao autor separar pedidos, ainda que conexos, desdobrando as ações; se assim acontece com duas ou mais ações condenatórias, a despeito do gravame que traz ao réu, por que não admitir o prévio uso da declaratória, que na grande, na imensa, maioria de casos dispensará qualquer outro procedimento?

Tão pouco o mandado de segurança evitaria novo processo para a reparação dos danos acaso decorrentes da ofensa a direito certo e incontestável por aquêle já amparado.

Apurada, assim, a idoneidade do meio, usado, aliás, na esfera do direito administrativo até na Alemanha, como já vimos, e afastada a segunda objeção por confundida com o mérito, isto é, saber se há interêsse no seu uso e não mera consulta teórica, incompatível com a função judicante, mais lógico seria passar agora ao exame da legitimidade do interêsse dos autores, mas a natureza da demanda aconselha a debater preliminarmente a existência do direito, em tese, para apurar, em seguida, seu exercício *in concreto*.

Preliminarmente, convém assentar ,quão infrutífero seria entrar, a fundo, no campo doutrinário, eis que para compensar o labor da penetração no labirinto das opiniões isoladas, ou obedientes a sistemas, com caráter *più dottrinale che pratico* (CINO VITTA — "Digesto italiano", vol. VI, pág. 796), problema elegante da *"efficienza pratica piuttosto scarsa* — (PETROZIELLO — *in Tratto di Dir. Amms. de Orlando* — vol. 2, p. 3, pág. CXII). nem sequer encontraríamos o prazer da novidade, pois, no Brasil, o debate sôbre a natureza do emprêgo público tem sido levado ao máximo analitismo, especialmente a propósito de duas questões surgidas, em 1924 e 1926, à conta de modificações feitas na organização judiciária do Distrito Federal.

Os trabalhos de MELO ROCHA, JOSÉ MIRANDA VALVERDE, ÁLVARO PEREIRA E PIRES E ALBUQUERQUE estancaram tôdas as fontes de pesquisas e artifícios de dialética, podendo, fora dos preciosos memoriais, então publicados, encontrar-se, por exemplo, o primeiro, na *Revista de Direito*, vol. 86, págs. 267 e 480; ainda os valiosos arrazoados de LEVÍ CARNEIRO, OSCAR SARAIVA e OSCAR SANTANA, respectivamente em casos da Prefeitura de Niterói, e dos médicos da União e da Municipalidade do Rio de Janeiro, e incluindo pareceres de RUI, CLÓVIS, ESPÍNOLA, LACERDA DE ALMEIDA, ABELARDO LÔBO e SÁ VIANA, destacaram os contornos do problema do emprêgo público no Brasil, afora monografia de CARPENTER (*Revista de Direito*, vol. 22, pág. 249), JOSÉ HIGINO (*Revista Forense*, vol. 2, pág. 15), NELSON BATISTA (*Revista Forense*, vol. 25, pág. 5) e PEDRO VERGARA, êste na assembléia constituinte (pág. 1.703) e os completos capítulos dos nossos modernos e conspícuos autores de direito administrativo.

Na presente demanda, também os arrazoados e os pareceres versaram com erudição e excepcional brilho o mesmo problema básico, mas todos, confessadamente ou não, chegaram à conclusão de que pouco proveitoso, senão indiferente, para o desfecho da lide, seria o debate a tal respeito; a menos que se recusasse todo e qualquer direito aos funcionários, seria, em rigor, secundário colocá-los em face das teorias privatistas ou publicistas, institucionais, contratuais ou unilaterais, eis que a um meio têrmo razoável e conciliador dos interêsses em jôgo, já chegaram, em regra, autores e teorias, as mais opostas, dando-se *rendez-vous* para a convergência de pontos de vista do Estado e de seus servidores, de modo a excluir o puro regalismo (RUI BARBOSA — *Constituição federal*, vol. 3, pág. 226).

Razões de ordem pública poderiam, assim, justificar modificações leves ou profundas na organização dos serviços estatais, afetando, com ou sem compreensão, interêsses individuais, e ofendendo até, por menção expressa, direitos adquiridos, respeitados sempre os limites constitucionais, porventura estabelecidos.

Na balança de interêsses, a tendência é, sem dúvida, para favorecer a liberdade de ação do Estado, de mãos livres para inovar sempre que não encontrar direitos já assegurados ou óbices constitucionais: o funcionário, por sua vez, só poderá reclamar o que lhe tiver sido concedido no estatuto, fornecido unilateralmente pelo empregador, mas dentro dêle adquirirá verdadeiros direitos subjetivos aptos a um valimento em juízo.

Admite-se ainda que a êsse terreno estatutário não alcançasse sequer o texto do art. 123 da Constituição Federal, que ressalva outras garantias que não as explícitas no preceito imediatamente anterior.

Êsses os postulados de já muito assentados e a que sempre me curvei, dando-lhes o máximo de rendimento, em várias oportunidades surgidas e procurando afastar preocupações privatistas: assim, os direitos têm que provir todos da lei (meu voto *in* apelação 8.430 — *Direito*, vol. 29, pág. 244).

Aceitando, portanto, ainda uma vez, semelhante argumentação, forro-me ao esfôrço de documentar objeções e reservas dos adversários, que ainda não se renderam ou exageram unilateralmente a face favorável ao empregado como GIOVANNI PACINOTTI, em seu *l'impiego nelle pubbliche amministrazione* — tomo — 1907; todavia, impõe-se, ao menos, ressalva, não incompatível com a extensão há pouco repelida: é que as garantias funcionais podem não decorrer de têrmos peremptórios ou minudentes, bastando que resultem do próprio sistema estatutário, inscrito na Constituição ou em leis ordinárias.

Eis aí insinuada a questão básica, que se agita com tanto brilho e imensa cultura nesta demanda.

Existe um direito de promoção para o funcionário, acima de preceitos positivos de leis ou regulamentos, que lhe fixem os contornos, que o declarem e regulem?

Na falta de regras, que fixem um têrmo para que as promoções se realizem, podem elas ser diferidas indefinidamente, demorando, assim, mais de seis anos, como acontece no presente caso?

Não basta, ao revés, a pressuposição derivada da indicação de datas para a promoção ou para a organização de listas, v.g., anualmente, além da alusão a suplementos para o caso de se esgotarem elas prematuramente?

Para mim, dês que a Constituição Federal se refere a *carreira* e faz a distinção entre cargos de carreira e cargos isolados, deesnvolvida em inúmeras leis ordinárias, existe, em tese e em contrário ao que ocorre, v.g. na Itália e em outros países, um direito de acesso, que aliás todos consideram conveniente, senão necessário ao próprio inte-

rêsse estatal pelo estímulo que traz aos funcionários — CINO VITTA o tem, até, por uma das características do emprêgo público (V. *Digesto Italiano*, vol. VI, pág. 792).

Os recorrentes se apóiam, ainda, em opinião do Ministro CASTRO NUNES que, embora relativa ao Poder Judiciário, tolera generalização, no exaltar o interêsse da carreira para todo o servidor, como para todo homem que precisa da esperança de progresso para ser feliz, ou, ao menos, tentar a felicidade, ainda que à custa de ilusões.

Podem, assim, as leis ordinárias desenvolver ou restringir êsse direito fundamental na sua regulamentação, mas nunca negá-lo em definitivo, lançando positiva norma jurígena na categoria dos preceitos literários, lemas ingênuos ou aforismas de intuito ilusionista, sem reflexo jurídico, como adverte em sua prévia classificação PONTES DE MIRANDA (*Constituição*, 1937, vol. I, pág. 85), que, considerando o emprêgo público figura bilateral, embora institucional, não deixa de reconhecer direitos subjetivos de ordem pública a favor de funcionários (*Comentários à Constituição* — 1934, vol. 2, pág. 450).

Podem os funcionários não ter maiores garantias, inclusive quanto à própria estabilidade, mas não se lhes pode retirar de todo o acesso qualquer que seja a conceituação que se prefira, como direito subjetivo, situação jurídica ou direito eventual, sob proteção *sui generis* (RUBENS GALENO GOMEZ — *Ensaio de una Teoria de los derechos eventuales* — Santiago — 1941, págs. 185-6). PETROZIELLO que se refere a *pretese giuridiche* transformáveis (*volta in veri e proprio diritti*), acentua não ser verdadeiro que nenhuma conta se faça de interêsses dos empregados, tuteláveis "per puro acidente, per mera casualitá, si trove a coincider con quello generale (*op. cit.*, página CXIII)".

É certo que, ao elaborar-se a Constituição de 1934, foram rejeitadas propostas de inclusão, no elenco do futuro estatuto, do direito de promoção dentro em sessenta dias, em razão dos princípios de merecimento e antiguidade, vencido o membro da sub-comissão encarregada do assunto, e então deputado *Valdemar Falcão*.

Seria realmente exagerado chegar a êsses detalhes, quando, em relação aos próprios juízes, nem se precisaram os prazos para o acesso, nem a proporção de critérios (art. 104, *b*), deixada às ordinárias de cada Estado, sem prejuízo, porém, de garantia eficaz, como transparece, ainda, da lei n.º 3.070.

A carreira como situação objetiva resulta, portanto, de regras constitucionais, repetidas em 1937, tanto para juízes, como para funcionários.

Reconheceu-o o legislador ordinário em todos os projetos de estatuto e, em várias oportunidades (*Diário Oficial* de 17 de dezembro de 1938, *Diário do Congresso*, 1929, pág. 6.453, projetos Henrique Dodsworth, de 1934, e Morais Paiva, de 1937, e parecer de Muniz Sodré, de 1913), ainda em 1936, o Poder Legislativo, votando a Lei n.º 284, chamada do reajustamento, regulou o direito de promoção para os cargos de carreira, no art. 1.º, destacado na exposição, precedeu o projeto de estatuto (*Diário Oficial* de 17 de dezembro de 1938 — pág. 25.567):

"A presente lei adota o princípio geral da formação de carreiras para os funcionários civis federais".

Justificando a adoção do estatuto federal, após rememorar o histórico do problema, entre nós, e o fracasso de inúmeras tentativas anteriores, LUÍS SIMÕES LOPES acentuou dito aspecto:

> "A negação da tese contratual não importa em negar-se aos funcionários direitos e prerrogativas...
>
> "A Constituição de 1934, cometendo ao legislativo ordinário a expedição do estatuto, fixou desde logo as garantias essenciais da função pública, não mais sujeita aos caprichos da legislação comum, ao menos em sua estrutura fundamental. O estatuto manteve o método de apuração do mérito por meio de uma fórmula matemática, a fim de cercar de maiores garantias e *direito à promoção* (*Rev. Forense*, vol. 78, págs. 10, 13 e 15)".

Antes mesmo da adoção do estatuto federal, já haviam sido baixados os regulamentos de promoções para desenvolvimento de preceitos da Constituição e da lei ordinária, desde os de ns. 2.290 e 3.409, de 1938, até o de número 3.569, de 1941, que transferiu das Comissões de Eficiência para os Serviços de Pessoal a formação das listas; a lei de proteção à família chegou a intervir no assunto, em favor das proles numerosas, assunto afinal regulado no Decreto-lei n.º 5.976, de 1943.

Ainda a Lei n.º 1.202, de 1939, sôbre as relações entre Estados e Municípios e a União, no regime provisório de incompleta aplicação da Carta de 1937, já estabelecia, no art. 48, que os funcionários locais teriam os mesmos deveres e gozariam das mesmas garantias que os federais.

O estatuto, aprovado pelo Decreto n.º 1.713, de 1939, aplicável, no que coubesse, a funcionários locais, se referiu, inequìvocamente, à promoção no art. 55, em têrmos incisivos, e fixou com extraordinária minúcia o dia da abertura de vagas — arts. 93 e 94, inclusive as decorrentes de um só evento.

Ainda, a Lei n.º 3.070, que determinou a elaboração de estatutos locais, acentuou no art. 6.º que seria adotado o princípio geral da formação de carreiras, salvo impossibilidade, e, nos arts. 19 e 20, que a lei regularia as condições de promoção e a apuração de merecimento de modo objetivo, e a de n.º 5.527 foi ao cúmulo de igualar as retribuições, proibindo fôssem ultrapassadas as tabelas federais para cargos locais idênticos.

Pessoalmente, venho me insurgindo, quer em matéria de serviços públicos (v.g., Rec. extr. n.º 8.614 *in Diário Justiça*, 1944 — págs. 5.802 e 6.412, em 14 de dezembro de 1944, e agravo n.º 10.923, *in Diário Justiça*, 34, págs. 33), quer no terreno fiscal (v.g. Rec. extr. n.º 6.221 em embargos e Agravo n.º 10.908 *in Diário Justiça*, 1943, pág. 118, e em 1944, pág. 1.311), contra a indébita intervenção da União na esfera local, ainda que neste período transitório, diante afinal do regime federativo mantido de todo modo na carta de 1937.

Foi, portanto, com grande satisfação, que encontrei, no mesmo sentido, o parecer autorizado e incisivo de FRANCISCO CAMPOS, que a recorrida trouxe a fls. 1.032 v., nestes autos.

Mas, não menos certo é que a maioria de votos, nesta casa, tem sancionado semelhante extensão, admitindo v.g., que não apenas os preceitos constitucionais alcançam a todos os funcionários locais, mas também, e igualmente, os constantes de leis ordinárias federais, especialmente quando, com tanto cuidado, resguardam o acesso, ligado a raízes constitucionais.

Assim, o recurso, como bem notou o parecer da Procuradoria Geral da República, encontraria cabimento diante da invocada inaplicação do art. 55 do estatuto federal, que postula:

> "As promoções serão processadas e realizadas em épocas fixadas em regulamento";

para mim, é certo, não seria suficiente, mas bastante a ofensa à própria Constituição, referida, aliás, na petição de fls. 868, diante da recusa genérica e total ao direito de promoção, postulada pela recorrida, ou de sua degradação ao arbítrio da esfera regulamentar.

Observemos, de passagem, que a alteração de fundamento jurídico, irrogada aos recorrentes, não teria maior consistência, eis que a lei sempre teve de ser aplicada pelo juiz, embora sem provocação das partes, desde o nascedouro da vida jurídica — *la Cour connsit son droit* — se os fatos não são alterados, intactos permanecem as condições objetivas da demanda.

Não seria, portanto, razoável negar-se, em princípio, o direito de promoção, aberto à evidência, desde a Constituição, aos funcionários civis, como aos juízes e aos militares e, na espécie, reiterado nos Atos municipais números 1.146 de 1936 e 1.349 de 1939.

Assim também o reconhecem TITO PRATES (*Direito administrativo* — 1939, págs. 294) e GUIMARÃES MENEGALE (*Direito Adm.*, vol. 1, pág. 203); os que o negam, aqui ou no estrangeiro, admitem, já vimos, exceções expressas na lei positiva, o que exclui uma incompatibilidade substancial, v.g., BERTHELEMY — *Droit adm.*, pág. 77, e WALINE, *Droit adm.*, pág. 356.

Ao contrário, CINO VITTA destrói tôda sua famosa teoria com a resposta dada à própria pergunta que formulara:

> "E'stato spesse volte discusso se esista un diritto alla promozione nel senso che l'amministrazione sia obligata a provvedervi quando un posto superiore resta scoperto e l'impiegato abbia i requisiti acertati por coprirlo e la risposta deva essere negativa in via generale, ma per certe categorie d'impiegati versamente: *nel silenzio della legge si presume la regola che non vi visia diritto al avanzamento* (*Nuovo Digesto*, vol. cit., pág. 801)".

Exatamente o contrário do que ocorre no Brasil, como se viu e se verá adiante, a propósito do caso dos militares a ser melhor examinado diante de outros aspectos.

Vejamos, pois, as objeções levantadas contra a afirmativa exposta, algumas das quais provariam até de mais: assim, a falta de prazo legal para o preenchimento de vagas libertaria a administração, e o esgotamento do têrmo, quando porventura fixado e desatendido, não ensejaria, de qualquer modo, a intervenção do Judiciário, salvo usurpando funções executivas.

O grande JÈZE, acentuando que o poder de promoção é, em princípio, discricionário, isto é, exercitado pelo chefe, salvo desvio de poder — *comme il veut et quand il veut* — observa:

> "Ce cas est de plus en plus rare en France. Le pouvoir peut être conditioné par une presentation ou par un concours" (*L'avancement, in* "Rev. de droit public" — 1928, tomo 45, páginas 500 e segs.).

Em outros têrmos o arbítrio da administração excluiria o compulsório da promoção e a indeterminação dos favorecidos impediria que o mero interêsse se concretizasse em direito; por último, sòmente no regime de contencioso administrativo se admitiria a pesquisa do abuso de poder na esfera do simples interêsse, distante do terreno legal.

Passemos à discussão dêsses motivos, que resumem a extensão do debate, na síntese feita pelo grande BIELSA, em sua nota de autorizado apoio à recorrida (*Anuário del Instituto de Derecho Público da Universidad del Litoral*, Rosário, 1944, pág. 479).

A indeterminação de prazos não seria irremediável, como não é na órbita civil, em que a lei presume, ou os juízes fixam, a data de cumprimento de obrigação incertas no tempo (Código Civil, arts. 127 e 952).

Tão pouco existe, no caso dos juízes, ou no dos militares, prazo obrigatório para o preenchimento de vagas, fixado diretamente em lei, mas, às vêzes, preceitos simplesmente indicativos de época de promoção; todavia, ninguém ousaria lhes recusar direito a essa promoção, cruzando o Judiciário os braços, diante da rebeldia do Executivo em efetivar o acesso por meses ou anos a fio.

Estudando-se, por exemplo, o estatuto dos militares, vê-se que acesso não foi sequer incluído na parte relativa a seus direitos e vantagens (capítulo III — art. 67), mas em outro título (VI), sôbre a *carreira militar*.

O estatuto militar (Decretos-leis ns. 3.084 e 3.864, de 1941) e, principalmente, a lei de promoções do Exército, n.º 1.928 de 1939, regulam o acesso de modo indireto, fixando apenas os processos preliminares de escolha, a formação de listas e quadros de acesso e indicando as datas de promoção; ditas regras sequer se aplicam integralmente à Marinha ou à Aeronáutica, onde os regulamentos não consignam datas certas para as promoções, sem que isso coloque seus oficiais em posição inferior à dos colegas do Exército, eis que, desde 1873, a Lei n.º 2.296 se referia à anualidade das promoções na Armada, como fato suficiente para assegurá-las.

É certo que o art. 128 daquele estatuto assegura o direito de promoção por *antiguidade* desde o dia da vaga,

mas além de não envolver a regra diretamente um prazo para execução, como pretende a recorrida, nada significaria, pois, o regulamento civil n.º 2.290, desde 1938, fôra, além, mandando contar a antiguidade na nova classe a partir da vaga, preenchível por *antiguidade* ou *merecimento*, até sua modificação pelo art. 119 do estatuto, que adotou outras regras.

Ambos os regulamentos, civil e militar, asseguram, ainda, reaparecimento ao funcionário nomeado (TEMÍSTOCLES CAVALCANTI — *Direito Administrativo*, vol. II, pág. 238); e ultrapassada a época normal da promoção, por qualquer critério haveria que satisfazer a diferença de estipêndio, pelo tempo da mora.

O mesmo sistema prevalece, assim, exatamente para os funcionários civis, onde, por igual, os regulamentos desceram a minúcia no preparo de quadros e na época de promoções, por quadrimestre embora sem declaração precisa sôbre o prazo de execução salvo a contagem de antiguidade em reaparecimento (Decreto n.º 2.290, de 1938).

Tal corolário se há de ter, porém, por implícito e a solução, que se tomar em um setor, ampliado aos demais, nada autorizando, em princípio, uma solução diversa para civis e militares, ao menos no Brasil, e provàvelmente no estrangeiro, onde a querela não assentar em minúcias de direito positivo.

Mas, se o govêrno deixar passar as épocas regulares, sem preencher vagas, ou abster-se de designar os membros das Comissões de Promoções, e direito dos militares, e dos juízes, como os dos burocratas, ficará, acaso, desamparado, sem mercê?

Ninguém o diria, a menos que se considerassem todos êsses preceitos como *leges imporfectas*, simples recomendações ou conselhos, o que seria incompatível com o regime de repartição de poderes.

Negue-se o direito, considerando-o condicionado, degrade-se seu conceito a situação genérica, espectativa ou simples interêsse, mas não se admita que a simples fixação de um prazo rígido na lei fizesse o milagre de afastar tôdas as dificuldades alinhadas de ordem substancial, como a imprecisão, a escolha e o arbítrio intransferível ao Judiciário.

Isso seria pagar-se com a simples letra, insuflar alento à *flatus vocis* ou espiritualizar a matéria, pois a regra que declarasse obrigatória a promoção em dia certo, não se distanciaria, em essência, das que, com maior ou menos amplitude, aludem às promoções periódicas e ao processo de realizá-las.

De que maneira diversa se sancionaria a infração daquele preceito que mandasse, por exemplo, fazer as promoções até por merecimento dentro de 60 dias do implemento de vaga. Como resolveriam os autores nacionais e italianos as dificuldades dos juízes para reparar a ofensa, a menos que concluissem em ambos os casos pela sua importância?

Então, o Decreto, minuciosíssimo, de promoções estaduais, em São Paulo, n.º 13.561, de 1943, a despeito das regras tomadas, aliás, dos modelos federais, também de nada valeria se o Govêrno não o quizesse cumprir como, pois, chamar a isso lei?

Na própria Itália, não existiria convincente justificativa para admitir, p. ex. que haja direito adquirido à promoção de militares e impere a irretroatividades de normas, nesse terreno, segundo sustenta o próprio CINO VITTA (op. cit., vol., págs. 509).

Será, como se declara, por que lá existe um texto de lei a respeito? Mas aqui existem êles. E para militares e civis, em planos semelhantes, não sendo excepcional

> "Qu'il existe pour certains fonctionnaires un statut legal (BONNARD — *Precis elementaire de dir. adm.*, 1926, pág. 79)".

A indicação de um prazo rígido, ou de declaração do automatismo das promoções não alteraria, assim, de uma linha a posição do problema, eis que o desrespeito, a semelhantes normas ofereceria sanção diversa da dos preceitos indireta, e mais razoàvelmente, outorgam sadia discreção ao Govêrno sem lhe afligir com preceitos escusados, diante de uma aplicação, corrente e normal de textos mais dúteis quanto ao prazo; se atrasaram por dificuldades técnicas, mas, realizadas recentemente, asseguraram a percepção de vantagens pretéritas, ainda nos casos de merecimento.

Na espécie, em debate, o fenômeno seria rigorosamente o mesmo que se processasse com a União: havia um diploma legal, regulador do processo de promoções, pressupondo claramente sua execução anual, embora sem determinação precisa de época, e seu cumprimento foi obstado *ab initio* pela não designação ou reunião do Comité de Promoções, ou Comissão Municipal de Serviço Público.

Não importa, ainda, o exemplo norte-americano, se se acentua que lá não há carreira nem acesso, em princípio, tanto que uma promoção equivale a nova nomeação; aliás, como na Inglaterra, os próprios juízes nunca podem pretender mudança de pôsto.

Tenho sempre o cuidado de não ver com olhos de civilista as relações jurídicas de direito público (Rec. extr. 5.890, 23 outubro 1944, Apelações ns 8.083 e 7.131 e Rec. extr. n.º 5.243, a propósito de concessionários da Recorrida *in Diário Justiça*, 1944, pág. 5.360); mas, perfeitamente adequada é a extensão de um princípio de direito genérico, em suas fontes profundas, embora reproduzido no Código Civil, sob feição contratual:

> "reputa-se verificada, quanto aos efeitos jurídicos, a condição cujo implemento fôr maliciosamente obstado pela parte a quem desfavorecer. Considera-se, ao contrário, não verificada a condição maliciosamente levada a efeito por aquêle a quem aproveita o implemento (art. 120)".

Apliquei-o em certo caso de oficial de marinha, atrasado na escala, por que fôra impedido ilegalmente de prestar exame, feito, porém, no ano seguinte; argumentava-se que constituiria simples hipótese sua aprovação anterior, que o Judiciário, assim, não poderia presumir (Apelação n.º 8.117, *in Diário Justiça*, 1944, pág. 3.210).

E não destoei da boa prática desta Côrte, porque, em sua Jurisprudência (vol. 25, pág. 905) se encontra o acórdão de 14 de janeiro de 1935, na liquidação de sentença n.º 77, sob a seguinte ementa:

> "A impossibilidade de prestar as provas para promoção ao pôsto superior se deve ter por justificada pela ilegalidade, judicialmente declarada, de afastamento do oficial por efeito da reforma compulsória do serviço da ativa, porque só nesta poderia prestar ditas provas".

Por sistema diverso, ficaria impune a imensa maioria de lesões a direitos individuais praticadas pelo Estado, assim quanto a conseqüências próximas como a remotas; ao revés, o Poder Judiciário há de levar ao máximo os corolários da reparação, só estancando diante da impossibilidade física.

Nos casos de promoção por antiguidade, o problema é fácil e pode ser apreciado com precisão de datas e quantias; em certo caso, alegou-se até que a interessada estaria colocada em número inferior ao das vagas mas bastou a consideração do aproveitamento de candidatos mais distantes para justificar também a sua Apelação n.º 8.161, *in Diário Justiça* — Supl., 1944, pág. 3.127).

Nos de merecimento, enseja-se, porém, maior arbítrio, apoiado na escolha, intransferível a terceira.

Mas, em caso nenhum, de antiguidade ou merecimento, o Judiciário se substituiria ao Executivo, limitando-se ao terreno da reparação econômica, ao menos no regime atual; assim, as conseqüências por êle extraídas não envolveriam usurpação de atribuições, graduando apenas a extensão dos prejuízos, conforme a certeza ou a indeterminação dos interêsses apurados.

Na própria França, às vêzes, a anulação, reforma ou substituição do ato administrativo, se prefere uma indenização, fixável por arbítrio, v.g., 30.000 francos (*Rev. de Droit public*, vol. 45, pág. 160); em verdade tôda liquidação assenta em certo grau de probabilidade e só não atinge aos chamados sonhos de ganhos (FISCHER — *Danos civiles*, págs. 57 e 59).

A incerteza do benefício, maior ou menor, na espécie, aliás desprezível, porquanto os candidatos superavam às vagas existentes, pode se refletir no âmbito da reparação econômica, mas nunca impedí-la de todo, a menos que se trate de situação puramente aleatória, como no caso da Apelação cível n.º 7.372 (*Diário Justiça*, 1943, pág. 1.251).

Por isso, nossa jurisprudência, em regra vacilante, a propósito de causas de funcionários públicos, é firme no sentido da proteção de direito daquele que alcançou o número um do quadro, ao tempo da abertura da vaga — *Diário da Justiça*, 1942, págs. 892 e 1944, pág. 5.061 e outras decisões, adiante indicadas.

PONTES DE MIRANDA sustenta, é certo, a possibilidade de alteração do regime de acesso, ainda nesse momento (*Comentário à Constituição de* 1937, pág. 187), mas é voz isolada, prevalecendo geralmente a solução apontada por TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, em contrário a fórmula estrangeiras (*Dir. Adm.*, 2, pág. 238) segundo acordam os recorrentes.

O caso tem próxima semelhança com o das concorrências públicas e concursos, sendo possível que não se possa precisar o prejudicado, o que melhor prova prestaria dês que o promitente as impeça, mas nem por isso se justificaria o desalento de uma evasiva do Judiciário, tornando letra morta a que o Código Civil estabeleceu nos artigos 1.512 a 1.516, na órbita privada, assim, várias vêzes assegurado (Revista dos Tribunais, vols. 61, págs. 328 e 78, pág. 551), conforme pareceres de CLÓVIS BEVILÁQUA e CARVALHO MOURÃO e arrazoado de SABOIA DE MEDEIROS (*Rev. Jurídica*, vol. 19, págs. 104 a 122), diante mesmo do óbice criado pela parte (*Revista Forense*, vol. 87, págs. 469); em direção análoga, DOLOR BARREIRA (*Revista de Direito*, vol. 120, págs. 133) e ESPÍNOLA (*Manuel Lacerda*, vol. 3, 1.ª parte, págs. 42, 91 e 96), êste dando certa proteção até a direitos futuros, como o chileno GOMEZ já referido.

Pode-se hesitar em atribuir a todos os concorrentes a mesma reparação o que, aliás, não me repugnaria, em caso de malícia e a título punitivo para o promitente faltoso, mas alguma coisa se haverá de estabelecer, ao menos a título de interêsse negativo ou *in rem verso*, segundo ensina o mesmo ilustre PONTES DE MIRANDA (*Manuel Lacerda*, vol. XVI, 2.º); assim, quando se deu a fusão de Faculdades de Direito, em 1920, achava-me, com outros colegas, inscrito em concurso, afinal desfeito pelo excesso de pessoal docente que dali resultou — conformamo-nos, todos, porém, em receber compensação oferecida pelas despesas ligadas ao preparo de concurso e à impressão da tese, o que, em princípio, autorizaria maiores exigências, se então as reclamássemos.

O mesmo acontece com o dano moral em face das dificuldades, de fixação da *pecunia doloris*, mas de qualquer modo não se deverá deixar impune o infrator — preferível será sempre uma estimação arbitrária eis que a indenização constitui o máximo comum divisor jurídico. Assim, também ocorre nas obrigações de fazer ,quando sua execução exigir violência à pessoa; o *nemo ad factum cogi potest* determina, por isso, a forma indireta de reparação aplicável ainda nas causas contra o Estado quando se considera impossível praticar o juiz diretamente o ato impugnado sem que a objeção do caráter exclusivamente político, tenha o menor cabimento diante da ofensa de um direito individual.

O professor ODILON C. ANDRADE (*Serviços Públicos* — São Paulo, 1937), estremado adversário do privatismo e dos direitos adquiridos *Revista Forense*, vol. 70, página 463), aliás não totalmente ausentes de trabalho de publicistas, bastando recordar DUGUIT que o combate com veemência (*Droit Constit.*, vol. 3, § 65), conclui admitindo, em certos casos, a indenização para que "não se perca a confiança no direito (pág. 148)".

ANTÃO DE MORAIS e SÍLVIO PORTUGAL, em convincentes pareceres, acentuam como a supressão de cargos, por efeito de reforma, teria de ressalvar interêsses, individuais (*Rev. Tribs.*, vol. 145, págs. 473-8); MENDONÇA AZE-

VEDO (*A Constituição interpretada pelo S. Tribunal*, número 1.736).

As lições definitivas de RUI BARBOSA e PEDRO LESSA têm ainda todo o cabimento, como declarou, com prestígio inacessível, o Ministro FRANCISCO CAMPOS, ao abrir o ano judiciário de 1941, nesta Suprema Côrte, que considerou de caráter político sempre mantido, em expressões como as seguintes:

> "Os vossos poderes não são apenas os da justiça comum ou ordinária. A Constituição vos outorgou poderes de Govêrno. As vossas mais altas instituições têm, portanto, raízes na política e nas atmosferas de política se encontram os princípios sôbre os quais trabalha vossa técnica. Decidindo a questão, decidis, embora reflexa, oblíqua ou indiretamente, sôbre a política legislativa do Govêrno. Sois o juiz dos limites do poder do Govêrno" (*Revista Forense*, vol. 86, pág. 694).

Na própria França a execução do "act de gouvernement" que corresponde aos nossos atos políticos sofrem temperamentos capazes de excluir as lesões a direitos individuais (VELTER — *Contrite Jurisdicial de la moralité administrative* — 1929, pág. 62).

Quanto às objeções em têrmo da feição inexpressiva de interêsses inobjetiváveis ou inconcretizáveis, pois haverá sempre probabilidades para um cálculo, que, no momento, não interessa determinar, podendo agravar-se ainda o tonus da indenização, em face da atitude assumida, posteriormente ao julgamento declaratório.

O jurista não se pode equiparar ao burro de Buridan que morreu de fome por não ter motivos para escolher um dos molhos de feno, nem ao avarento de Tomas Reid, que não dava esmolas para não preferir qualquer das moedas idênticas, contidas em seu saco.

Na espécie, não houve, sem dúvida, escolha ou preferência, mas recusa na prática de atos, que as pressupusessem, o que se torna mais grave do que a própria preterição.

A demonstração inequívoca da precariedade de argumento encontra-se na concessão feita pelos partidários da abstenção e da lavagem de mãos; o não provimento a ninguém prejudica ao contrário da escolha de quem não poderia ser contemplado, caracterizadora, esta sim, de uma lesão positiva.

Mas, onde a diferença essencial no terreno de prejuízo e da conseqüente reparação, máxime se se admitir que o juiz não pode refazer o ato, mas anulá-lo e quedar inerte, voltando à primeira forma, sem meios sequer para compelir a paralisação das vantagens fruídas pelo usurpador, se o Estado não as fizer estacar? Para mim, os atos, têm, aliás, a mesma gravidade, especialmente na órbita econômica.

Se há cinco concorrentes e nenhum é nomeado, a situação é idêntica à nomeação de um sexto, estranho, pois as probabilidades de interêsse ferido são as mesmas e, a incerteza da ofensa para cada um rigorosamente igual, não se concedendo ação para um efeito simplesmente moral, isto é, a volta ao *statu quo*, afastado o intruso, o que, isso sim, poderia envolver excesso de intervenção judicial.

O parecer de CARLOS MAXIMILIANO, às vêzes, apontado (*Diário Justiça*, 1944, pág. 2.957) só autorizaria a uma repristinação teórica anulando a promoção indébita, sem indicação de outra, e tornando vã a ação, apresentada, assim, com verdadeiro caráter popular (*Arquivo Judiciário*, vol. 321, pág. 79).

Na França, se existe a demonstração de certo interêsse, embora, de modo lato, para se evitar mera ação popular, mas se assegura reparação eficaz ao lesado (GASTON JÈZE — *Rev. de Droit Public*, 1928, vol. 45, págs. 133 a 193), assim como na Itália (VITTA — *Dir. Amm.*, vol. 1, págs 574 e 621), sem falar no caso do contencioso da declaração, admitido na França, como em Portugal em bem da pureza teórica da lei administrativa em têrmos análogos ao recurso de cassação na defesa da lei privada.

A alegação de que, em um caso a lesão seria definitiva e noutro provisória, não basta, porque não só outro ou o mesmo administrador poderia desfazer o ato ilegítimo, como de qualquer maneira, o prejuízo correspondente ao período de inércia, que se pode prolongar anormalmente como na espécie, apresenta, exigiria reparação adequada.

No caso, por exemplo, do Govêrno não aposentar o funcionário que atingiu a idade limite, retardando abusivamente a expedição do decreto, o funcionário a que tocasse, v.g., a promoção poderia pedir a diferença de vencimentos, sem que a invocação de conveniência ou discreção pudesse obstá-la.

É irrecusável a existência de dificuldades e de obstáculos lógicos e jurídicos para a perfeita solução de problemas assim criado pelo desrespeito à lei, mas não a ponto de se tornarem irremovíveis, a justificar atitude de desânimo e de tolerância pela lesão franca de direitos.

Não se adiantaria, naquela hipótese de escolha ilegítima de terceiro, um passo no sentido de caracterização de dano, a propósito de cada um dos interessados, que teriam de demonstrar sua possível entrada em lista e o exame de títulos, de modo que a lesão em essência seria a mesma que no caso de omissão; em ambos se ensejaria a desculpa de falta de admininculos nada restando ao Judiciário senão reparar indiretamente a menos que, por irrisão, se pudesse êle conformar com *nominem ledit* por quem *jura suo utitur*.

Que no sentido de nosso direito não seria o de abdicação em casos tais, basta recordar a regra, ao contrário, inscrita na Lei n.º 191, de 1935, a propósito do mandado de segurança:

> "Quando o direito ameaçado ou violado seja "certo e incontestável, mas não se tenha individualizado o titular respectivo, cabendo, indeterminadamente, a uma ou determinadas pessoas, qualquer delas poderá impetrar mandado de segurança para que o mesmo seja garantido a algumas delas (Lei n.º 191, art. 6.º, § 1.º)."

A reprodução, em essência, dêsse texto, no Código de Processo Civil, art. 319), ainda que de modo mais sintético não lhe alterou o sentido impressionante de norma altamente moralizadora para o prestígio do direito, segundo acentuaram todos os seus comentadores; CASTRO NUNES (*Mandado de segurança*, pág. 199), TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, que aludiu ao direito comparado (*Mandado de segurança*, pág. 163), MACHADO GUIMARÃES (*Comentários* ao art. n.º 319) etc.; a justificação da emenda feita pelo então deputado professor FERREIRA DE SOUSA e outros, concretizará rigorosamente o caso de cinco concorrentes, sendo a sugestão aceita pelo relator LEVI CARNEIRO, ainda em parte o discurso do proponente (*D. Cong. Nac.* — 29 de dezembro de 1935, págs. 10.137 e 10.143 de 21 de novembro de 1935, pág. 6.029), DUGUIT estende o interêsse da reclamação de modo amplo (*Direito Constitucional*, vol. 3, § 63, pág. 137) e já vimos como JÈZE rescenseou a fixação construída pelo Conselho de Estado.

Nem por estar incluída a propósito de um remédio excepcional ou por se apresentar como idiotismo na legislação comparada perderia tal preceito o caráter genérico, que caracteriza, no direito pátrio, o interêsse protegido na aplicação da norma jurídica, de modo que a indeterminação não excluiria a proteção e a defesa dos direitos e interêsse.

Irrecusável se apresenta, portanto, a existência de um direito genérico à promoção, inscrita na Constituição federal e desenvolvido em leis federais e locais com possibilidade de correição judicial, embora indireta, máxime no caso de sua negação total ou infração absoluta, com desrespeito dos textos que o regulamentares.

Várias decisões têm sufragado êsse direito à promoção resultante da carreira, como o recente acórdão da mesma Primeira Câmara, do Tribunal de São Paulo, inserto na *Revista dos Tribunais*, confirmatório de sentença do Dr. CLÓVIS DE MORAIS BARROS anulando o ato e mandando, até, promover o autor (vol. 151, pág. 698).

Inútil seria ainda, em rigor, transferir o debate para o campo dos direitos adquiridos, que, perdendo, embora, a categoria constitucional, mantiveram, até 1942, a conceituação peculiar, inscrita na antiga lei de Introdução do Código Civil.

De passagem, permito-me, apenas, recordar que sempre sustentei os defeitos da definição, embora dela resultasse, de qualquer forma, a hipertrofia de conceito de direito adquirido para alcançar, no Brasil, o que em outros países, em geral, se teria por meras espectativas — em crítica a acórdão do Tribunal do Ceará desenvolvi êsse ponto de vista (*Rev. crit. Judiciária*, vol. 11, pág. 150), que também vi sustentado por CARVALHO SANTOS (*Código Civil interpretado*, vol. 1, pág. 42), MELO ROCHA (*Revista Crit. Jud.*, vol. 16 a 315, e *Revista do Dir.*, vol. 86, págs. 285 e 485) EDMUNDO LINS (*Rev. Dir.*, vol. 80, pág. 92), e vários outros juristas de nomeada.

Todavia, recentemente, se pronunciaram sôbre a primeira asserção, contrariando-a formalmente EDUARDO ESPÍNOLA e ESPÍNOLA FILHO (*Tr. de Direito Civil*, vol. 2, pág. 270 — *Lei de Introdução*, vol. 1, pág. 352), sib fundamento de que só são proibidas as condições potestativas puras e a favor do devedor, e OROSIMBO NONATO, em voto nesta Côrte, tendo-a por envolvente de petição de princípio (*Diário da Justiça*, 1944, pág. 5.177).

Data venia, não se convenceram as outras censuras, máxime quando os primeiros opositores reconheceram a contradição flagrante entre o art. 3.º, § 1.º, da Introdução e o art. 118 do Código Civil, como PONTES MIRANDA ao salientar também vários defeitos daquela fórmula, e o próprio ESPÍNOLA pràticamente ao adotar a solução, que tenho propugnado, no caso Guiyanaz, adiante referido.

Posso, por isso, repetir:

1.º que tal definição é ímpar no direito universal, como se pode fàcilmente ver na coleta de FERREIRA COELHO (*Comentário ao Código Civil*, vol. 2, págs. 71-79) provinda, como foi, de projeto COELHO RODRIGUES, que, aliás, não contemplava texto correspondente ao atual art. 118;

2.º que o art. 3.º, § 1.º, girava em órbita diversa dêsse outro abrangendo assim todos os ramos de direito (*Rev. Dir.*, vol. 86, pág. 49);

3.º que só se poderia dirigir ao legislador, eis que o particular não poderia prescrever leis retroativas;

4.º que a palavra *condição* não corresponderia a seu sentido técnico, de acontecimento incerto e futuro, não dependente exclusivamente das partes, tanto mais quando teria de pressupor a letra do art. 115, e não quaisquer restrições doutrinárias, por mais autorizadas que fôssem e que nós mesmos sustentamos longamente (rec. extr. n.º 5.832 — *Rev. Direito*, vol. 148, pág. 48); ESPÍNOLA mostrou, aliás, como o *Código Civil* emprega o têrmo em múltiplas acepções (MANUEL LACERDA, vol. 3, parte 2.ª, pág. 50) e CLÓVIS também não disse coisa diversa em vários pareceres adiante lembrados;

5.º que asim quis o legislador sublimar a proteção do direito adquirido, levando-o aos casos de pendência, até à verificação de prazo ou de condição ou, melhor, de cláusula por êle próprio estabelecida;

6.º que, por isso, as opiniões emitidas no estrangeiro não poderiam ser aqui recebidas senão *cum grano salis* (*Rev. Dir.*, vol. 86, pág. 494).

A crítica, feita, sob o ponto de vista lógico tolera *data venia* perfeita inversão, pois, para sustentar a solução, aliás tècnicamente defeituosa, a cláusula final do texto resultando inócua, seria preciso sustentar que em 1891, 1899, quando se elaboraram a Constituição e o Código, já estariam excluídas a influência privatística e a natureza contratual do serviço público, então dominante na doutrina e no pretório pátrios — bastaria, para não trazer um exército, a ajuda de CLÓVIS (*Soluções práticas*, vol. 1, pág. 21 e 2, pág. 65) hoje sim, domina a teoria esta-

tutária, mas a despeito da debilidade do elemento histórico para submeter o antigo art. 3.º, § 1.º, aos novos princípios, seria mister grande violência verbal e de sentido. Além do anacronismo se exigiria generalização extrema, pois o texto não abrangeria apenas relações oriundas de empregos públicos: VIVEIROS DE CASTRO autor do famoso voto que, em 1918 (ape. 2.847 *in* Rev. For., vol. 31, pág. 119) fulminava a explicação contratual nessa matéria, como velharia, em 1925, admitia ainda que relações contratuais se estabelecessem entre o Estado e os estudantes para que em cursos não sofressem modificações por leis posteriores (*Arquivo Jud.*, vol. 7, pág. 455):

Da definição defeituosa resultou, pelo menos, a variabilidade de nossa jurisprudência, exatamente no campo do direito administrativo onde as relações jurídicas se formam entre o funcionário e o Estado, e não entre particulares, e o art. 3.º, § 1.º, da Introdução foi centenas de vêzes invocado em oposição a atos tidos de natureza pública.

Por isso, a proteção a direitos, considerados, pela técnica comum, condicionais e eventuais, tem variado quase ao infinito e, sòmente a partir da vigência da nova Introdução se poderá contar com a estabilização do pêndulo — a despeito de todos os freios e das novas doutrinas, a noção ampla e original do direito adquirido repontava subconscientemente, de quando em vez e assim o Supremo Tribunal chegou a conceder mandado para que um estudante seguisse o curso pela lei anterior (*Arq. Jud.*, vol. 55, pág. 119) como a assistentes de professôres (*Arq. Jud.* 42, pág. 160), até *habeas-corpus*, para que a reforma do ensino Rocha Vaz não alcançasse os acadêmicos, já então matriculados (*habeas-corpus* n.º 16.175, *in Arq. Jud.*, vol. 7, pág. 453).

Essa a mentalidade judicial, que hoje pode ser tida por abusiva ou romântica, mas que se esteava na hipertrofia do direito adquirido.

Sem pretender, o que aliás, seria inútil, um levantamento completo da jurisprudência desta Côrte, em matéria de emprêgo público, animo-me a apontar apenas os traços gerais demonstrativos da hesitação que sempre denunciou, diante de hipótese semelhantes.

Assim, em matéria de garantias, ora se apoiou no feitio contratual rígido para o emprêgo público, a fim de que prevalecesse a lei do dia da admissão do funcionário (*Revista de Jurisprudência*, Brasil, vol. 39, pág. 35, *Revista Supremo Tribunal Federal*, vols. 28, pág. 215, 57, pág. 202, 60, pág. 122 e 63, pág. 166) ora tolerou a incidência de normas gerais modificadoras de situação jurídica genérica, favorável ou prejudicialmente aos funcionários (*Revista Direito*, vol. 99, pág. 316 e acórdão recente de SEABRA FAGUNDES, *in Revista Tribunais*, vol. 136, pág. 276).

Para a promoção por antiguidade ora assentou a intangibilidade geral de escalas e quadros (*Revista Direito*, vols. 11, pág. 83 e 33, pág. 497, e *Revista Supremo Tribunal Federal*, vol. 48, pág. 131, *Arquivo Judiciário*, vol. 46, pág. 105, parecer do Procurador Geral PIRES E ALBUQUERQUE na Apelação n.º 5.782), até contra lei expressa (*Diário Justiça*, 1943, pág. 151), ora exigiu atingisse o lesado o primeiro lugar na colocação para poder reclamar (*Rev. Supremo Tribunal Federal*, vols. 32, pág. 135; 33, pág. 77; 63, pág. 107; e 69, pág. 579); ao caso dos Juízes locais uma lei veio manter o princípio anterior para a promoção de todos os antigos magistrados (n.º 4.988, de 8 de janeiro de 1926), tornando o primeiro pleito sem objetivo, não tendo tido o segundo ainda solução definitiva (Apelação n.º 6.024, ambas as sentenças, porém, favoráveis aos autores.

Quanto ao mínimo de aquisição de direito à vaga já aberta, a jurisprudência se mostrou, por exceção, firme (*Rev. Tribs.*, vol. 136, pág. 233 parecer de GALOTTI, *in Arq. Jud.*, vol. 50, pág. 429); demonstração eloqüente foi a feita na oportunidade já referida, por MELO ROCHA, o homem que me deu a impressão de mais profunda cultura técnica no país, embora sem o renome correspondente, ante a reduzida produção que deu a público.

No tocante à aposentadoria, a controvérsia se pôde restringir, ora se aplicando rìgidamente a lei vigente na data do direito, ora se prolongando a eficiência da antiga (*Rev. Dir.*, vol. 52, pág. 511), ao menos, se quando abolida, já o funcionário perfizera as condições exigidas para alcançar a vantagem (*Rev. de Dir.*, vol. 131, página 83; *Rev. Trib. Federal*, vol. 62, pág. 58; e *Rev. dos Tribs.*, vol. 131, pág. 233 — *contra Rev. Dir.*, vol. 111, pág. 282, por não se ter usado oportunamente da faculdade — GALOTTI, *in Arq. Jud.*, vol. 44, pág. 79 e *Boletim Jud.*, Estado do Rio de Janeiro, vol. 1.º, página 156, salvo se já requerida — *Rev. For.*, vol. 87, página 428); não, porém, quando ainda estivessem pendentes (*Arq. Jud.*, vols. 32, pág. 474, e 33, pág. 77. D.A.S.P., *in Diário Oficial* de 1 de abril de 1942, página 5.300, *Arq. M. Justiça*, vol. 6, pág. 193; *Rev. Forense*, vols. 82, pág. 698 e 64, pág. 37; *Diário Justiça*, 1944, pág. 979; e *Rev. S. T. Federal*, vol. 7, pág. 381).

No que tange com a reforma dos militares, alguns arestos chegaram a afastar, por ilegítimas, as leis que diminuíram a idade da compulsória, sem respeitar a situação dos que já tivessem alcançado o pôsto (caso do General Pedra — *Rev. Dir.*, vols. 80, pág. 92; e 87, pág. 224, MENDONÇA AZEVEDO, op. cit., n.º 265); outros porém, em maior número, tiveram por válidas e sem óbice as reduções de idade exigidas pelo interêsse público (*Arq. Jud.*, vols. 34, pág. 31; e 525, 29, pág. 320; 16, pág. 32; e 18, pág. 272; *Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, vols. 21, pág. 697 e 38, pág. 240; e *Rev. Forense*, vol. 90, pág. 109).

O montepio foi tido por inalterável (*Rev. S. T. Federal*, vols. 7, pág. 423; e 25, pág. 99) e até a inamovibilidade de professôres (*Rev. Forense*, vol. 70, pág. 550), como as vantagens de inatividade de funcionários, inclusive da ora recorrida (*Diário Justiça*, 1942, pág. 892) e a permanência do critério de antiguidade (*Jurisprudência S. T. Federal*, vol. 22, pág. 78 — contra — *Diário Justiça*, 1944, pág. 4.041).

A pedra de toque foi, porém, o caso das gratificações adicionais, por tempo de serviço, dependentes de têrmo e até de condição, como bons serviços ou feitura de livros didáticos.

Nesse terreno, o Tribunal, em princípio, recuou do veto à irretroatividade, fundado em distinção, a meu ver incabível, entre gôzo e exercício, pois, oriunda do estrangeiro, aqui não encontraria apoio na regra constitucional, nem na conceituação exagerada e original do direito adquirido, pelo art. 3.º, § 1.º, da lei introdutória.

Quando o Estado prometia vantagens pelo tempo de serviço futuro, sujeitava o direito a têrmo ou condição inalteráveis a seu próprio arbítrio, em face do preceito constitucional que vedava a prescrição de leis retroativas (acórdãos do Rio Grande do Sul, *in Arq. Jud.*, vol. 54, pág. 316).

A verdade, porém, é que a Suprema Côrte prestigiou a aplicação imediata das leis revogatórias de adicionais no Ministério da Viação, em 1912 e 1916, (*Rev. Direito*, vol. 193, pág. 357; *Rev. S. T. Federal*, vol. 35, págs. 114, 50, págs. 1 e 110; e 10, pág. 109), com prejuízo das situações em curso embora tivesse antes assegurado o acréscimo a certos docentes, como ao egrégio João Vieira de Araújo (*O Direito*, vol. 117, pág. 383). No caso do professor estadual Alonso Guaianás (rec. extr., n.º 1.271) os votos eruditos de Eduardo Espínola, Laudo de Camargo e Carvalho Mourão, de acôrdo com o parecer de Pires e Albuquerque, sustentaram, porém, a invulnerabilidade da condição em curso, a despeito de recusarem a tese contratual (*Revista Forense*, vol. 65, págs. 532 e segs.; e *Rev. Jurisp. Brasileira*, vol. 33, pág. 202), embora, prevalecesse, afinal, a conclusão do Ministro Artur Ribeiro, assente, aliás, em outro fundamento, qual o da redutibilidade constitucional de vencimentos salvo os de magistrados, hoje admitido (Parecer e julgados, *in Rev. Tribunais*, vol. 152, págs. 13 e 177), sem mais reservas, como as que tanto reclamara Henrique Coelho, mas que na espécie estaria deslocado, chegando a provar de mais, isto é, a própria supressão de adicionais, já concedidas e percebidas, o que não se debatia.

Não aludo aos recentes e numerosos casos vindos da Bahia, porque também, outra razão se insinuara qual a da aprovação de atos do Govêrno Provisório, como na órbita federal, pela Assembléia Constituinte do Estado (*Rev. dos Tribunais* da Bahia, vols. 29, pág. 62; 30, pág. 297; 31, pág. 68; e 32, pág. 51; *Diário Justiça*, 1942, página 654, 1.000, 1.367; e 1.944, pág. 489, etc.), mas aos do Ceará em que prevaleceu a proteção de acréscimos progressivos de estipêndio (*Rev. Crit. Jud.*, vols. 7, pág. 315; e 11, pág. 151; e *Rev. Direito*, vol. 93, pág. 369).

Mas, já ficou observado não interessaria qualquer discussão em tôrno da extensão de direitos adquiridos, uma vez que, na espécie, não se aponta ao menos com resultado prático, a revogação de qualquer preceito, antes ou depois da abertura da vaga, tudo se resumindo na excusa silenciosa no seu preenchimento e no desrespeito às regras reguladoras do processo preparatório para as promoções, à conta do Poder Executivo.

Por isso, seria admissível sustentar-se, sem qualquer estôrvo, a aplicação imediata de leis modificadoras do *status funcional*, ainda mesmo que já aberta a vaga, dando-se, assim, curso livre às diretrizes favoráveis à ampliação irrestrita de atividade estatal (ainda recs. extr. n.º 8.471, desta turma, relatado por Aníbal Freire — *Diário Justiça* — 1945, Supl., págs. 23 e 6.412, julgado em 27 de dezembro p.p. e decisão do Tribunal de Apelação dêste Distrito redigida por Serpa Lopes *in Diário Justiça*, 1944, pág. 2.305).

Tôdas as mutações no estatuto seriam, destarte, toleráveis, ainda que com ofensa de interêsses e até de direitos adquiridos, que hoje, aliás, poderiam ser transpostos por dispositivos expressos, mesmo sem a reparação econômica, aconselhável por elementar justiça em casos tais; nunca se recusaria, aliás, que o Estado pudesse suprimir empregos, embora compensando os titulares dos prejuízos sofridos, como ressalvam Temístocles Cavalcanti (*Trat.*, vol. 3, pág. 388) e os pareceres já colecionados de Antão de Morais e Sílvio Portugal.

Prevalece, irrestrito, o interêsse público, mas não se anule *ex-radice* todo e qualquer direito do funcionário, sem possibilidade de indireta compensação; o ilustre advogado da recorrida ao traçar os contornos do ato — união que propugnava para o emprêgo público, destacou a equação econômico-financeira do funcionário, regulamentarmente assegurado (O. A. Bandeira de Melo *in Direito*, vol. 24, pág. 98).

Sòmente uma barreira encontraria o legislador ordinário — a dos direitos assegurados constitucionalmente; assim, a supressão de serviços não prejudicaria os funcionários vitalícios e estáveis, como as reformas e as aposentadorias, nos casos previstos na Constituição.

De tais limites me tenho aproximado, procurando prestigiar, ao máximo, as medidas ditadas pelo bem público, ainda que em prejuízo de interêsse, que não chegaram a constituir direitos adquiridos, salvo, ainda, a ofensa, expressamente determinada pelo legislador, hoje absoluto com a erradicação da cláusula constitucional.

Diz-se inexistir um só precedente, obrigando o Estado a fazer promoções mas, em vão, se procurará até hoje nos anais administrativos a paralisia do acesso em bloco, por tanto tempo, e à distinção pregada, entre direito à carreira em geral e direito a determinada promoção, corresponderiam lesões específicas, sendo que no caso do acórdão citado pela recorrida, dêste Distrito Federal, de 1943, houve interferência de lei nova e não de simples arbítrio governamental.

Mas, na presente espécie, não houve supressão de vagas, nem alteração de carreira — esta, ao revés, fôra pouco antes ampliada por vários atos da autoridade precedente, embora os lugares não preenchidos, ficando em ser as verbas orçamentárias.

Ao arbítrio do legislador, que poderia suprimir as vagas, como o fêz a recorrida, em caso análogo, segundo alegam os recorrentes, e faz diàriamente o D.A.S.P., e, bem assim, reduzir as probabilidades de acesso, se substituiu, na hipótese, o arbítrio do administrador em não cumprir as leis, mediante simples omissão, que se pretende ter por legítima.

Nem a fórmula simplista de que tal implicaria, menos do que a supressão dos cargos e a ofensa direta a direitos e interêsses, afastaria a solução ilegítima, ainda que também relegado do debate o princípio da continuidade administrativa, tão chocantemente pôsto à prova na hipótese.

Não posso aceder à sedutora argumentação, tolhido por primacial distinção, que põe em terra o motivo principal, versado, em todos os tons, nos brilhantes arrazoados e nos eruditos pareceres, favoráveis à recorrida.

Assentam êles fundamentalmente, na lição estrangeira, que atribui desmesurado arbítrio à administração, quando exatamente, na França e na Itália, de onde provém, o estatuto dos funcionários é antes regulamentar do que legal.

Todos os tratadistas salientam e deploram a situação, aludindo à secular campanha desenvolvida para alcançar o traspasse de órbitas, apenas atingido fragmentàriamente, diante de poderosos interêsses políticos, como depõe insuspeitamente GASTON JÈZE (*Rev.* cit., vol. 45, pág. 500).

HAURIOU declara que as promoções podem ser reguladas por simples atos ministeriais sem nenhuma garantia, a título de meras mutações de emprêgo, mas podem também ser regidas por leis ou regulamentos do Chefe de Estado, tornando-se

> "des avantages de la fonction et comptant dans l'état du fonctionnaire, car la violation des règles peut donner lieu à recours par excés de pouvoir";

Nesse terreno são privilegiados juízes, militares e docentes (*Précis de droit ad*, 8.ª ed., pág. 636).

BERTHELEMY mostra como até a Terceira República, salvo exceções, nada se conseguiu nas leis de finanças anuais, além de :

> "preciser les cadres, les nombres des emplois et le chiffre des traitements, sans contenir aucune limitation serieuse au pouvoir arbitraire des ministres, quant'aux nominations et aux avancements" (BERTHELEMY — *Traité el. de Droit ad.*, 1926, pág. 71).

A própria ação do Conselho de Estado é débil porque :

> "Malheureusement, il advint le plus souvent que les ministres dont les actes étaint ainsi censurés par le Conseil D'État ne craignirent pas de modifier les règlements qu'on leur reprochait d'avoir meprisés afin de maintenir en place les agents qui avaient beneficié des dispositions illegales justement condamnées" (pág. 7).

o que ALESSIO, na Itália, apreciava de outro modo, para mostrar que a garantia não seria perfeita enquanto

> "non sottrato alla contringente disciplina della stessa amministrazione". (*Istit. di dir. ammin.*, 1932, vol. 1, pág. 420).

Concluía aquêle mestre :

> "Ceci demontre plus clairement encore la nécessité de substituer ici la loi au decret et justifier l'action opiniâtre des associations des fonctionnaires pour arriver à cette fin.
>
> De l'ensemble des mesures appliquées en vertu des divers décrets, nous pouvons déduire ce qu'est non statut legal, mais le statut reglementaire de la plupart des fonctionnaires publics" (172).

WALINE confirma a competência do executivo francês, nessa matéria (*Manual de dr. ada*, pág. 341), e BONNARD se reporta aos abusos apenas afastáveis quando as modificações emanarem de autoridade

> "qui est placée en dehors et au dessus de la hierarchie administrative" (*op. cit.*, pág. 230).

DUGUIT recorda que, para muitos funcionários, a situação é regulada por simples decreto e se acha, assim, "à la discretion du gouvernement", e em relação a outros servidores nem se pode dizer que tenham estatuto positivo (*Dr. const.*, vol. 3, § 65, pág. 149) ; a seguir, justifica a conveniência do estatuto em proveito do serviço público e indiretamente do funcionário, embora para lhe compensar novas e especiais obrigações, com vantagens legítimas, inclusive quanto a lhes assegurar "un avancement régulier" (pág. 160).

Na Itália, o problema é ainda mais expressivo :

CINO VITTA, estudando as fontes da relação de emprêgo público, confessa que :

> "La fonte principale è il regolamento emanato dalla amministrazione del rispettivo ente pubblico ; leggi e contratti hanno carattere eccezionale",

fracassando tentativas para que o legislativo tomasse a matéria, ao menos sob a forma de competência delegável (*Diritto amministrativo*, vol. II, § 96, pág. 440), ao contrário do que acontece no direito alemão, onde a lei domina (vol. I, § 21, pág. 601).

PETROZIELLO lembra como o regime fascista volveu à rigidez regulamentar, salvo para militares e magistrados (op. cit. CXVI-CXVIII).

WALINE admite, assim, que não só a autoridade legislativa, como a governamental, possa a todo momento modificar a organização do serviço "sans être genée par des droits aquis", a tomar quaisquer medidas, inclusive supressão de empregos (*op. cit.*, pág. 345), salvo a apuração de desvio de poder (pág. 356). Também, na Itália, a administração é arbitrária e, assim, não sujeita, em regra, a prazos para agir, nem seu silêncio pode ter significação, para obrigá-la a agir. (CINO VITTA — *op. cit.*, pág. 580) ; todavia, a jurisprudência tem afirmado que :

> "il lungo silenzio, in ispecie, dopo la messa in mora da parte dell'interessato equivalesse a rinfiuto e quindi danno adito alla giurisdizione administrativa" (pág. 621-3).

Entre nós, nunca se tolerou, entretanto, a menor dúvida a respeito, nítidos como são os campos de atividade do Executivo e do Legislativo: àquele nunca competiu, no Brasil, criar empregos, fixar vencimentos, regular promoções, graduar critérios, estabelecer direitos para funcionários — tal ainda o motivo por que deixei, exatamente, de atender à reclamação de concorrentes a cargo de fiscal de impôsto de consumo, fundada em preferência meramente regulamentar (Apelação n.º 7.912, *in Diário da Justiça*, 1944, Sup., pág. 1.725).

Inútil é, ainda, a invocação de atos municipais, de 1932 a 1934, que punham o preenchimento de cada vaga ao arbítrio do administrador, por evidentemente ofensivos da Constituição; o máximo tolerável seria abrir-se oportunidade à proposta de supressão, mas nunca deixar sem provimento um cargo incluído nas leis e orçamentos e cujos créditos não poderiam ser aplicados a outros fins, sem ofensa a princípios de contabilidade pública e até de caráter funcional punitivo.

Em contraste, ao Legislativo não se toleraria invadir a seara governamental, disfarçando nomeações com preceitos de favor, como aconteceu com certo caso de indicação nominal passado ao tempo da Presidência Venceslau Braz, e repelido pelo então Ministro da Justiça, Carlos Maximiliano, embora tolerado, por esta Côrte, na hipótese de médicos da Saúde Pública em número determinado que tiveram seu concurso anterior revalidado, caso mais flagrante que o dos médicos da Prefeitura, aludido pelos recorrentes.

A supressão de vagas só se poderia dar, assim, por ato legislativo e não pelo Executivo, ainda que de modo vago e indefinido, como seria, quiçá, lícito na Itália e na França, ante o argumento banal de que, quem pode o mais, pode o menos.

Nem a cumulação transitória de funções nas mãos de um só titular autorizaria equívoco ou confusão mais claramente indefensáveis ao tempo da dicotomia de poderes municipais: os Decretos ns. 1.202, de 1939, e 5.511, de 1943, destacam árduas atividades, com maior nitidez, do que na esfera central (arts. 17 e 32); é que os simples decretos estaduais e municipais se distinguem, em sua própria formação, dos decretos-leis da mesma categoria, dependentes êstes de pronunciamento da Comissão Administrativa e, às vêzes, até de *placet* superior (art. 17).

O Tribunal de São Paulo já acentuou a distinção (*Rev. Tribs.*, vol. 137, pág. 653), mostrando, em ação declaratória, como a presente, ser inócua a modificação do estatuto emanada de fonte executiva ou regulamentar, e OSVALDO ARANHA BANDEIRA DE MELO já destacou uma conseqüência do sistema, separando a disciplina legal da meramente regulamentar, em função de cargos e escalas, para caracterizar funcionários, nomeados, e salariados, simplesmente admitidos (*Direito*, vol. 24, pág. 96).

O Prefeito poderia, assim, reduzir quadros e suprimir promoções conseqüentes, ainda que ofendendo direitos e interêsses, mas sòmente pela forma específica do ato legislativo, e não de mero decreto ou por simples inação, vedado, ainda o abuso, que ao próprio legislador alcançaria; PONTES DE MIRANDA, insuspeito no assunto, como já vimos, declara que importaria em fraude à Constituição estabelecer, por exemplo a lei, para a promoção de juízes, cem vagas por antiguidade e uma por merecimento, ou vice-versa, não podendo o arbítrio exceder do total dos componentes do quadro (*Comentários à Constituição de* 1937, vol. 3, pág. 186).

Mutatis, mutandis, a fraude à lei contaminaria idênticas práticas, em prejuízo do direito ao acesso, genèricamente outorgado ao funcionalismo, afastado, assim, o apêlo ao discricionário poder administrativo, que os escritores italianos, principalmente, proclamam com tanto entusiasmo.

Acabamos de mostrar que o discricionário não pode transformar-se no arbitrário, e, se, deixando à margem a estreita legalidade, não pode chegar ao outro extremo, o da oportunidade, ao menos, alcançará o meio-têrmo, evitando, não apenas o abuso ,de que o Estado também pode ser acusado (*Arq. Jud.*, vol. 24, pág. 189), mas o desvio de poder, que abrange a defesa dos limites da competência, ainda no campo tìpicamente jurídico.

Em todos os países se acentua a restrição, em têrmos razoáveis, ao discricionário, tendo-se em atenção, principalmente, motivos e fins das leis e dos atos administrativos; quase todos os autores, citados pela recorrida, ressalvam, fora dos casos de *atividá vincolata* ou de *pouvoir lié*, o exame do abuso do poder em função dos fins da lei, como *v.g.*, RENARD na introdução a WELTER, ZANOBINI e WALINE.

Na Itália e na França, principalmente, a tarefa do Conselho de Estado se vem orientando no intuito de acentuar um contrôle jurisdicional, avançado, porque não só alarga a medida no interêsse, quanto ao recebimento de reclamações, como amplia os efeitos da direta anulação dos atos fulminados, mais livremente do que entre nós (G. JÈZE, *in Rev. Dir. Público*, vol. 45, págs. 155-7).

MARCEL WALINE é perfeito no acentuar a existência de dois graus na execução de seu papel pelo administrador:

1.º) não esquecer o interêsse público, que baliza os poderes discricionários e o arbítrio, a fim de não agir por vingança ou interêsse pessoal;

2.º) mais delicado e assim descrito:

> "il ne suffit pas qu'il poursuive un but public; il n'est pas chargé, en effet, de poursuivre n'importe quel but public; il est specialement chargé, dans l'Administration, de telle tâche precise definie par sa compétence".

A primeira regra é sancionada pela anulação, por desvio de poder (móvel pessoal ou político) e a segunda por incompetência ou desvio (móvel fiscal, desvio de processo ou, enfim, por violação da Lei — êrro de direito):

> "Il n'y a donc jusqu'ici place pour aucun pouvoir discretionnaire, de l'aministrateur, qui ne peut jamais apprecier souverainement sa propre competence, mais doit se conformer au contraire à un *standard* fixé d'avance par la loi" (*Revue de droit public*, vol. 47, 1930, pág. 215).

WALINE conclui pela necessidade de espírito de *finesse*, diante da incerteza das lindes, observando, embora, que entre Scylla e Charybde fica, às vêzes, a administração para ser justa e eficaz (pág. 223), o que aconselha a não entravá-la sobremaneira.

JOSSERAND considera a teoria do *detournement de pouvoir*

> "le chef-d'œuvre de notre Conseil d'État, la plus harmonieuse construction juridique qu'il est erigée dans la plenitude de sa jurisdiction souveraine",

apontando-a como fonte de "un jaillissement de directives", em homenagem às noções de móveis e fins :

> "Le fait qui tout en accomplissant un acte de sa compétence tant en ne commettant aucune violation de la loi use de son pouvoir dans un but et pour des motifs autres que ceux en vue desquels ce pouvoir lui a été conféré, c'est à dire, autres que ne le veut la morale administrative" (*De l'esprit de droit* — 1937, pág. 257).
>
> C'est le triomphe de la moralité sur la legalité, de l'esprit de l'institution sur la lettre de la loi; c'est la consecration officielle de la notion du but dans le droit" (pág. 259).

ANTONIO AMORTÍ, em *Nuove Digesto italiano* (vol. XII, 1.ª parte, pág. 1.235) acentua que *aviamento di potere* é o nome criado para indicar determinada figura de excesso de poder, com vício de legitimidade do ato, administrativo, exercido para fim diferente do expresso ou implìcitamente estabelecido na Lei, é uma figura de criação jurisprudencial francesa, sendo que na Itália, em regra, as anulações de atos tais se fazem por circunlóquios especiais :

> "falsar o travisare lo scopo della legge; oltrepassare le intenzione della legge; uso di una facoltá per uno scopo diverso da quello avuto di mira dalla legge, ecc" (pág. 1.236).

DUGUIT desenvolve, com o encantamento de sempre, a teoria do *but determinant* em seu *Droit Constitucionnel*, vol. 2.º, § 293, destacando o caso do fim, estranho ao serviço (usurpação ou abuso do poder), de que :

> "but sans doute de service public, mais étranger à celui que la loi avait en vue en lui donnant competence (detournement de pouvoir simple") — pág. 295.

pelo que, pràticamente, não existem mais em França atos discricionários, contra os quais o interessado não possa formular pedido de anulação (pág. 297) ; — aliás, o desvio de poder equivale à violação de lei de competência (pág. 299), chegando a alcançar o sentido do contrôle da oportunidade (pág. 302).

AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, em erudita monografia — *Reflexões sôbre a teoria do desvio de poder em direito administrativo*, Coimbra, 1940 — (3), chega rigorosamente à mesma conclusão final de que :

> "O poder discricionário tem uma dimensão natural que pode ser reduzida pelos vários sistemas positivos, mediante a criação de determinadas limitações materialmente, de natureza hierárquico-adminstrativa interna — formalmente, jurisdicional. Um dêsses limites é uma das formas do desvio de poder no sistema administrativo português" (pág. 86).

Antes, mostra que, em face da lei portuguêsa de 1930, que submete o exercício das faculdades discricionárias a seu objeto e fim, desdobra-se a tarefa dos tribunais em exame sôbre legalidade ou competência e apreciação de móbil não público (pág. 86).

O monografista também adota as opiniões de JÈZE, BONARD, APPLETON e outros, sôbre a infração de regras de competência (pág. 59), quando um interêsse coletivo orienta o ato administrativo, segundo fim específico (página 78), eis que o poder discricionário nunca envolve livre escolha, livre atividade (págs. 45 e 49) ; afinal, demonstra a coincidência de opiniões de outros mestres portuguêses, como FERES VITAL e MARCELO CAETANO (págs. 72-3).

Êste, no recentíssimo *Tratado de Direito Administrativo* (1944, vol. I, pág. 264), considera o desvio como atacando à legalidade e não à moralidade no uso de poderes para fim diverso daquele para que a Lei os conferiu.

Se assim ocorre em países totalitários, restringindo-se o arbitrário administrativo, como se poderia supor que não se verificasse entre nós ?

Na Argentina ainda BIELSA se refere ao desvio de poder, quando há propósito *distinto* do legal ou contrário à Lei, então com razão maior ; em regra, acentua o mestre, o argumento de *mejor servicio*, fórmula freqüente e lata, envolve expressão eleitoral ou de favoritismo (*Princípios de Derecho administrativo*, 1942, pág. 360 ; *Tratado de Derecho administrativo*, 1938, vol. 2.º, § 364).

No Uruguai, a própria Constituição no art. 271 se refere a decisões :

> "não ajustadas à sua finalidade ou desígnio, que em direito configuram abuso ou desvio de pôder".

Se não temos contencioso administrativo, sempre ao Judiciário, e com amplitude maior, se atribuiu semelhante papel, que outrora tanto defenderam RUI e LESSA, e ainda hoje CAMPOS reivindica, a menos, que se admitisse a tese autoritária de que a administração seria o único juiz da aplicação das leis, acobertada por ação discricionária, e sem órgão de contrôle, para surpreender possíveis desvios e abusos.

O Supremo Tribunal já ordenou o aproveitamento de funcionários em disponibilidade nas vagas existentes, dês que o Govêrno até então não o fizera, alegando razões de mera conveniência — ver *Arq. Jud.*, vol. 39, pág. 269 ; o mesmo aconteceu nos casos dos engenheiros Zander, da

---

(3) *N. da R.* — Publicada na *Revista do Serviço Público*, 1944, fascículos de março, pág. 91, abril, pág. 98, maio, pág. 122.

Central (mandado n.º 63) e Sebastião Duarte (n.º 134, *in Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, vol. 25, pág. 842); há poucos dias, reconheceu conseqüência do não aproveitamento de juiz, amparado por parecer da Comissão revisora de atos do Govêrno Provisório, a despeito da verificação de inúmeras vagas, penetrando, assim, no terreno da oportunidade, aliás, de acôrdo com o parecer do Consultor Geral da República (apel. cível n.º 8.683, julgada em 11 do corrente, *D. Justiça*, 1945, pág. 2.087).

Até para corrigir indicação de livre-docente pela Congregação de uma Faculdade para a interinidade de cátedra foi concedido mandado de segurança (*Arq. Jud.*, vol. 25, pág. 406; *Rev. Jur. brasil.*, vol. 28, pág. 293).

O Tribunal de São Paulo, em notável acórdão de TEODOMIRO DIAS, acentuou como o escudo da oportunidade não poderia proteger a burla da Lei (*Rev. Tribs.*, vol. 143, pág. 191), sem que o Estado sequer interpusesse recurso extraordinário na espécie.

Ninguém entre nós contesta o mínimo de intervenção judicial nos casos análogos ao de abuso, reprimidos nos países de contencioso — assim, sem falar nos constitucionalistas clássicos, opinam os novos e brilhantes estudiosos do direito administrativo, TITO PRATES (*Direito*, vol. 17, pág. 32), THEMÍSTOCLES CAVALCANTI (*Tendências do Direito Administrativo*, em "Direito", vol. 18, pág. 18), restringindo as idéias de BILAC PINTO, quanto a comissões técnicas controladoras de concessionários de serviços públicos, e SEABRA FAGUNDES (*Da proteção do indivíduo contra o ato adminstrativo*, Rio, 1944, separata da *Rev. do Serviço Público*, novembro de 1943, págs. 87 a 106).

Mostra o último a necessidade e a justeza da intervenção judicial nesse trabalho, oferecido ao Congresso Jurídico (pág. 15), em equação com a fórmula norte-americana do *due process of law*, para destacar os elementos da necessidade, razoabilidade e não arbitrariedade das ações legislativas e administrativas (pág. 21), submetidas sem restrições legislativas e administrativas (pág. 21), submetidas sem restrições ao Judiciário (pág. 33), embora, em menor proporção, limitado o acesso de critérios sociais e econômicos, mais para o juiz brasileiro do que para o norte-americano (pág. 48), e excluído apenas o exame de meros interêsses (págs. 64-7), tudo sem prejuízo da auto-delimitação, afinal, exercida pelo Poder Judiciário (páginas 74 e 78).

A despeito de nuanças personalíssimas, e da divergência quanto à formação de novos órgãos, que cada dia se tornam mais necessários, sobressai, portanto, o acôrdo, quanto ao cabimento do exame judicial na fase fronteiriça e crítica em que o desvio de poder atinge às raias da legalidade e envolve até os problemas de competência, sem necessidade de recepção dos critérios de moralidade, conforme pretendem avançadamente, HAURIOU, RIPERT e RENARD.

A teoria do *detournement de pouvoir*, correndo parelhas com a de abuso de direito, na órbita privada (JOSSERAND — *Evolution et actualités* — 1936, pág. 75; DEMOGUE — *Traité des obligations*, vol. 4, §§ 663 e 692; PEDRO B. MARTINS — *Abuso de direito*, § 125), é defendida por nossos escritores mais modernos e não pode ser privativa de tribunais administrativos que, afinal, não exerceriam funções essencialmente diversas das afetas aos órgãos judiciários.

Também FRANCISCO CAMPOS acentua, para que o ato tenha autoridade de govêrno, ser imprescindível

> "esteja em conformidade com a lei ou tenha motivos legítimos, isto é, por motivos que a Lei estabeleça como pressupostos do ato" (*Direito administrativo*, págs. 86 e 88).

SEABRA FAGUNDES ainda distingue o discricionário do arbitrário, (*Contrôle dos atos administrativos*, pág. 60), embora avance demasiadamente na afirmação de que pode o administrador deixar de executar a Lei em falta de prazo explícito (pág. 800), assêrto, aliás, restringido pelos próprios exemplos excepcionais apontados, como a Lei Sêca, nos Estados Unidos, as de perseguição religiosa, em França, e de "jôgo do bicho" no Brasil; confirma-o, a extensão que atribui ao contrôle, atingindo a finalidade e, através da legalidade, chegando quase ao mérito, em sutil limite (pág. 118). Por isso preconiza o exame do ato, para apurar se foi praticado segundo os motivos pelos quais o poder de agir foi outorgado pela Lei, mas não se seu uso fôr o melhor, e observa que, naquele âmbito, ainda se ficaria no terreno da legitimidade, censurando, até, decisões desta Côrte, que apenas examinaram inquéritos administrativos, pelo aspecto formal (pág. 119) e demonstrando, assim, a tendência pela intromissão judicial, acentuada nos seus trabalhos posteriores.

Nosso eminente colega, Ministro CASTRO NUNES, em várias oportunidades, tem pôsto de manifesto quão avançado e acertado fôra o sentido da Lei n.º 221, de 1894, prevendo a posição do problema, como se apresenta meio século depois.

Assim, depois de assentar, com BONARD, que a função jurisdicional se caracteriza pela matéria, e não pelo órgão que a exerce, tanto podendo ser assim o tribunal administrativo como o Judiciário (*Mandado de Segurança*, pág. 50), acentua a diferença entre arbitrário e discricionário, em face da própria Lei n.º 221, que, amparando o poder policial do Estado, ressalvou, todavia, os "fatos não discricionários no exercício de poderes discricionários" (pág. 131).

Examinando ainda doutrina estrangeira, conclui que, se o exame dos fins não alcança a oportunidade, atinge à moralidade, elemento central da tripeça; mas, ilegal, será, sem dúvida, o caso de finalidade indevida do ato apreciado em concreto (pág. 133).

Na recente *Teoria e Prática do Poder Judiciário*, o ilustre publicista voltou ao assunto, acentuando a prática americana que em tôrno da cláusula *due process of law* leva mais longe a barra, para examinar o ato com tôda a autonomia (pág. 612); a ilegalidade, em razão da incompetência ou do excesso de poder, se articula, porém, com a indevida aplicação da Lei, cláusulas tôdas contidas na nossa lei de 1894 (pág. 613).

TITO PRATES apoiou integralmente essas observações (*Direito administrativo*, pág. 94), que seu egrégio autor aplicou em julgamento recente, com apoio desta Turma (*Diário da Justiça*, 1944, pág. 3.834), pois sem chegar, talvez, aos extremos do Juiz *yankee*, o brasileiro terá que podar os abusos governamentais.

A atividade adminstrativa há de respeitar as que lhe são paralelas e concernentes, e, assim, seus órgãos têm de observar os preceitos legais que a limitam (LUIGI RAGGI — *Dir. amm.*, 1936, vol. I, pág. 191); se não obedece, essencialmente, a critérios jurídicos no planejar e executar serviços (PRESSUTTI, *Ist. di. dir. amm.* — 1904, vol. 1, § 191), não pode, contudo, estabelecê-los, ao menos, em certos países, senão por

> *"disposiciones de caracter legislativo, non administrativos"*

eis que criar empregos não cabe ao Executivo (GABINO FRAGA — *Derecho Administrativo*, México, 1939, páginas 61 e 77).

MARCELO CAETANO ensina que poder regulamentar não é auto-disciplinável (obra citada, pág. 24), também tem de respeitar o princípio da legalidade, barreira defensiva dos interêsses sociais e individuais (pág. 48), como nas matérias reservadas pela Constituição ao domínio legislativo.

BONNARD, realmente, mostra que entre os tribunais judiciários e administrativos há apenas diferenças de aptidão ou autorizados, especialização, aquêles mais presos a textos codificados e êstes a um *rôle prètorien*, que desempenha mais fàcilmente por estarem, também, ligados à administração (obra citada, pág. 78); ainda WELTER examina o assunto sob o mesmo prisma, fazendo paralelo entre as orientações do Conselho de Estado e da Côrte de Cassação.

Destarte, nunca seria razoável argumentar com critérios opostos; admitir, por exemplo, o que só existe no estrangeiro — o estatuto de natureza meramente regulamentar e o arbítrio extenso da administração, inadmissíveis no Brasil, e excluir, por outro lado, os remédios que ali são adotados, mas, em rigor, dispensados entre nós pelos primeiros motivos, como o contrôle para a cessação de abusos.

Se se advoga, imitativamente, a discreção administrativa, se haveria de receber o remédio, indispensável e dela inseparável.

Não é preciso, assim, apontar *"les velleités de nous emprunter"*, que atribui GEORGES RENARD aos anglo-americanos, a propósito da excelência de um sistema, que nem sequer se apoiaria no contrôle da constitucionalidade da lei (*Introdução* citada, pág. IV).

O respeito ao justo arbítrio do Govêrno tem sido mantido por esta Côrte e ainda há pouco, segundo refere o parecer da Procuradoria Geral da República, o plenário desta casa por seis contra quatro votos (*Diário da Justiça*, 1944, pág. 5.177), cassou o aresto da Primeira Turma (apelação n.º 7.387, *in Revista Forense*, vol. 96, pág. 315, *Direito*, 21, pág. 286, e *Revista dos Tribunais*, vol. 151, pág. 365), tomado ainda por escassa maioria, para assegurar a livre escolha governamental entre candidatos aprovados em concurso embora também aí manifestasse minha dissidência, por considerar abusivo que se deixasse escoar o prazo de um concurso sem aproveitamento de todos os candidatos aprovados, quando nada se alegava contra êles, e se mandou abrir novo prédio — o abuso, ressalvado, aliás, em tese, no próprio aresto vencedor, já estaria, a meu ver, concretizado.

Nessa conformidade decidira aliás, o Tribunal de outras feitas, como nos casos já aludidos dos médicos da Prefeitura (*Revista de Jurisprudência Brasileira*, vol. 9, pág. 47) e dos de Saúde Pública, a quem o Presidente da República recusara a preferência, atribuída pelo Congresso para sua nomeação, mediante dilatação de efeitos de concurso anterior (*Revista do Supremo Tribunal Federal*, vol. 77, pág. 339, 79, pág. 62 e 87, pág. 79).

Como na órbita privada, o concurso aberto sem reservas, pressupõe o aproveitamento dos aprovados, e a realização de uma escolha, ao menos, enquanto não se reduzir a um só o número dos candidatos indicados, não podendo ser abandonada a lista sem motivos, para abertura de outro, existindo ainda campo para a eleição, nada se provando contra os aprovados no resíduo da lista, abusivo teria sido o intencional escoamento do prazo, em necessidade de preceito legal, ordenando explìcitamente o aproveitamento de todos.

Defendendo o Estado, perante o Conselho do Estado, o Comissário ETTORI considerava inútil lembrar como o poder discricionário de nomeação se restringe de *plus en plus*, obrigando-o a seguir o resultado de concursos:

> *"Ainsi l'ordre de classement constitue un veritable droit"*,

para ensejar anulação ou indenização (*Revista de Direito Público*, vol. 47, pág. 355).

PETROZIELLO repele até a recusa do Govêrno sob fundamento de existir um só nome (obra citada, página CVXXXVIII) e ZANOBINI é ainda mais explícito no excluir a anulação ou a inércia porque:

> *"la gara sia svolta fra um ristretto numero di candidati* (*Corso de dir. amm.*, 1939, I, pág. 80)".

Na Itália, em regime de administração poderosa, se indagou se esta poderia, no edital de concurso, reservar-se a faculdade de não nomear ninguém, respondendo o Conselho de Estado que concursos não se fazem *joci causa* e, portanto, não se poderia usar de tal faculdade, sem justo motivo (CINO VITTA, obra citada, vol. 2, pág. 462).

Tìpicamente discricionário e inapropriável por outro poder, é, também, a escolha na promoção por merecimento, mas se ela não se realiza sem motivo, se as épocas de acesso se sucedem em branco, se a Comissão julgadora não se reune, poder-se-á reconhecer o uso da mesma discreção, que consiste essencialmente em garantir a promoção pelo Govêrno, sem intervenção alheia e sem confissão de motivos?

PAULO CÉSAR DE ABREU E LIMA, em artigo sôbre o silêncio no Direito Administrativo, considera imoral a inércia em prover os cargos, após concurso, chegando ao abuso, senão à ilegalidade, por quebra da oferta e do dever de reparar esforços, senão por direito, como por eqüidade, segundo a fórmula de HAURIOU *"au dela de la loi"*, mas, com certa inconseqüência, tolera a demora indefinida nas promoções, que tem por inócua (*Arquivo do Ministério da Justiça*, vol. 7, pág. 193).

Não equivaleria, ao contrário, tal inércia à prática inexecução da lei, afora as lesões efetivas que causa, mais graves que no caso de acesso inaugural?

Bem distante ficaria semelhante atitude, das que pudessem apenas despertar aspectos de conveniência ou oportunidade, como na imposição de multa administrativa, dentro dos limites legais (apelações ns. 8.700, 8.254, 8.219, 8.564, 8.331) e aplicação de penas disciplinares, com rigor ou tolerância (apelações ns. 8.301 e 7.317) e recurso extraordinário n.º 5.944, *in Diário da Justiça*, 1943, pág. 1.902 e 1944, págs. 775 e 3.834), o que sempre me abstenho de apreciar, salvo prova de abuso de poder ou perseguição. Outros vão além, em intervenção mais ampla, por vêzes autorizada (v.g. voto do Sr. Ministro OROZIMBO NONATO, *in Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, vol. 11, págs. 142-4 e acórdão do Tribunal do Rio Grande do Sul — *Justiça*, vol. 24, pág. 299), em oposição à mais restrita que chega a excluir o exame, em qualquer caso (*Revista de Crítica Judiciária*, vol. 19, pág. 102).

A imunidade dos atos discricionários pode, também, ser rompida, se desnecessàriamente se apontam os motivos dêle geradores: o interdito se levanta e os Juízes os examinam (*Revista dos Tribunais*, vol. 152, pág. 7, recurso extraordinário n.º 6.760).

Esta Côrte chegou a se reservar o exame da normalidade de classificação de imóvel, no tombamento de bens de valor histórico, o que valeu a censura de PRUDENTE DE MORAIS NETO (*Revista Forense*, vol. 98, pág. 587).

De qualquer forma, porém, não se trata, aqui, de medir conveniências, tão fácil seria, no estado atual das coisas, preparar um decreto-lei modificativo de situação, que, aliás poderia ser restaurada, quando oportunidade, em contrário, se levantasse.

Seria mais razoável e sincera a supressão dos postos; ainda sem pôr em evidência, de modo aliás antipático, um puro arbítrio, que, em caso de excesso, não exclui, antes reclama, revisão judicial.

Invoca-se o interêsse público, mas o grande mérito da teoria do desvio de poder está na *souplesse*, com que joga com os motivos do ato; êstes podem ser valiosos, mas não adequados, de modo que uma preferência indébita pode afetar o fim da lei, desviando-a de seus objetivos.

No caso de professôres universitários dispensados em 1935, isso ficou destacado com grande nitidez (*Diário da Justiça*, 1943, pág. 1.033).

Os exemplos se multiplicam nas obras especializadas; para atender a fins de saúde pública, não pode, por exemplo, o administrador ofender a preceitos de ordem fiscal (*Nuovo Dig. it.*, vol. 12, 1.ª parte, pág. 1.036 e vice-versa).

Entre os casos conhecidos podem ser lembrados os de:

a) recusa de pagamento por êrro jurídico do Prefeito, considerando a despesa ilegal, por quebra de neutralidade escolar (*Revue de Droit Public*, vol. 47, pág. 219);

b) decisão *ab irato*, viciando a escolha de oportunidade (loc. cit.);

c) excesso de cuidado nos interêsses públicos, como o Governador do Banco de França, que, podendo promover livremente os funcionários, excluía dos cargos de chefia os membros do sindicato, fazendo uso abusivo, *"encore que conforme intérêts apparents et immediats de l'Institut — parreille attitue risquerait de se heuteur aux legitimes intérêts du Sindicat* (JOSSERAND — *op. cit.*, pág. 263, e SIREY, 1925, parte 3.ª, nota 33, onde se pode ver a formosa nota crítica de HAURIOU;

d) indenização imposta a tesoureiro, por ato vexatório na exigência de formalidades documentais para a entrega de preço de desapropriação (SIREY, 1923, parte 1.ª, pág. 319);

e) diretor de sanatório que, sem necessidade e de boa fé, interceptava a correspondência dos internados (JOSSERAND — volume citado, pág. 264).

f) uso de poder de polícia com escôpo fiscal ou de violência como no fechamento de fábrica de fósforos, por motivo de insalubridade, mas para evitar a indenização decorrente da *régie* ou nacionalização da indústria (WELTER, obra citada, pág. 162);

g) proibição de toque de sinos e de uso de hábitos sacerdotais na via pública (DUGUIT — *Droit const.*, vol. 2, pág. 298);

h) suspensão de guardas, por motivos alheios ao serviço (DUGUIT, loc. cit.);

i) proibição de venda de gado fora da comuna, senão nos mercados (WELTER, obra citada, pág. 169);

j) abusos nas *permissions de voirie* (WELTER, págs. 213 e seguintes);

k) recusa de nomeação de sacerdote para professor, depois de admitido e aprovado em concurso (WELTER, pág. 281).

O Govêrno, repetia FRANCISCO CAMPOS, a propósito do conceito de democracia, não é exercido por sêres sobrenaturais (*Direito Administrativo*, pág. 85), para apoiar a teoria dos motivos determinantes, como há pouco se ressaltou (pág. 88).

A título de nobilíssima economia não deve à administração cessar, assim, o serviço de abastecimento dágua, nem desligar as canalizações de esgôto; nem, pelo mesmo motivo, deixar de respeitar os direitos inequívocos de todos os funcionários.

Haveria, assim, sempre, um *detournement de pouvoir*, perfeitamente sob a censura judicial, como a do contencioso ,alhures, dentro do espírito constitucional americano e da própria letra do velho diploma de 1894.

Melhor se caracterizaria o desvio, na hipótese presente, diante das declarações do nobre gestor da Recorrida a fls. 73, fora do terreno que êle considera legal e jurídico.

Sem embargo do largo crédito, de que goza o honrado Prefeito, não apenas contra os habitantes da bela cidade, que lhe foi tão bem confiada, mas contra todos os brasileiros, beneficiados indiretamente pela obra, que ali vem desenvolvendo, forçoso é convir, que suas afirmações acentuam, no terreno desta lide, uma declinação de rota.

Fora de dúvida é a ausência de razões inferiores, políticas ou personalíssimas, mas dentro do quadro de orientações concurrentes, que os homens de bem podem tomar, é possível buscar a verdadeira e legítima direção.

Não há apurar motivos ocultos bastando o exame de intenções visíveis e do êrro espontâneo ou voluntário até abranger o êrro de direito, e o próprio engano acêrca da existência do poder discricionário, caso êste de verdadeira incompetência, no autorizado entender de MARCELO CAETANO (*op. cit.*, pág. 266).

HENRI WELTER também destaca as hipóteses do êrro de direito, interessando à competência *ratione materiae* (*Le contrôle jurisdicionnel de la moralité administrative* — 1929, pág. 62); no terreno de prova, encarece o *aveu* ou o quase *aveu* de administração (pág. 415), às vêzes manifestado como exatamente neste caso por um

> "refus général, sans examen particulier de chaque cas, qui s'imposait a son attention (pág. 417)".

O aspecto econômico não seria decisivo na hipótese, porquanto o legislativo criou os cargos e votou as verbas contempladas em sucessivos orçamentos anuais — se os quadros são abundantes, é o caso de reduzí-los pelos meios próprios, e não de impedir seu provimento, por processos que, afastando-se da lei, não podem prestigiar a govêrno de tanto lustre — a economia, que daí resultasse, estaria ainda desviada das rubricas, que a acolhessem sendo qu do orçamento, não deriva, pròpriamente, o direito dos funcionários, mas das leis, que aquêle ato financeiro pressupõe (Estatuto Federal, art. 95).

Mas essa, percebe-se, não seria a principal razão, tão fácil, aliás, de remoção, e sim outra, mais grave e profunda, além de alegações secundárias, que os recorrentes, é certo, procuram contrariar, mas ficariam sempre aquém de elevado debate, mesmo a de espectativa de reforma, eis que o Decreto n.º 3.070, mandando elaborar os estatutos locais, já datava de 1941. Assenta a convicção do relatório de fls. 73 de modo básico, em que o rendimento funcional está na razão inversa das garantias asseguradas aos servidores.

Não é o momento de rever, em função do caráter médio nacional, conceitos que já penetraram até no domínio da anedota — o do descaso de tantos funcionários pelos seus deveres, à proporção que crescem as garantias outorgadas.

Aliás, no estrangeiro, o mesmo fenômeno se observa e, no entanto, a tendência é para ampliar as garantias de acesso, que NUNO PINHEIRO tinha como a pedra de toque ou a mola mestra na vida do funcionário e da administração pública, atuando no moral e até no físico, ainda que nem sempre possa envolver o principal interêsse do cargo.

O ilustre chefe do contencioso da recorrida, que tão denodada e brilhantemente vem sustentando a áspera refrega, não deixou de acentuar a importância do problema do avanço na carreira.

Não estou longe de participar de certas apreensões do nobre administrador paulista; em discurso de paraninfado, em 1939, e em recente entrevista na imprensa me manifestei, assim, sôbre os males que ao ensino tantos professôres vitalícios causam, a ponto de propugnar por um novo sistema de recrutamento e estabilidade de docentes.

Mas, no exercício da função pública, não poderemos erigir em dados finalísticos na norma geral, sempre pendores ou apreciações pessoais, por nobres que sejam, como acentuam os expositores do *aviamento di poteri*; quantas vêzes, estou em desacôrdo com o texto da lei, v.g., na vedação do divórcio, e, no entanto, a cumpro; tantas me convenço da justiça do que alguém pleiteia, e não lha posso reconhecer, por defeitos de fundo e até de forma.

Em contrário às convicções pessoais do honrado Prefeito, e também, em parte, das minhas, nesse terreno, estão a lei e a Constituição, que estabeleceram a carreira e definiram direitos dos funcionários a despeito de certa tendência, antes esboçada na Lei n.º 284, de restringir o núcleo de *elite* e aumentar os extraordinários, o que, talvez, venha a gerar inconvenientes ainda maiores, como a pletora de servidores mal pagos e sem garantias, que se revoltam, à medida que envelhecem e aumentem suas famílias e necessidades com isto se fomenta indiretamente, a corrupção, passiva, e se esquece a magna contradição, em que incorre o Estado, impondo aos particulares uma série de garantias, cada vez mais extensas em favor de seus empregados — ainda o *Diário Oficial* de 12 de janeiro, corrente, trouxe o minucioso regulamento de promoções, por antiguidade e merecimento, dos empregados da Light and Power, aprovado pelo Departamento Nacional do Trabalho (pág. 635).

A própria exposição de fls. 73 incorre, *data venia*, em certa incoerência, acentuando que a extinção de cargos deixaria de acenar aos funcionários, com oportuna melhoria; muito mais desanimadora é a incerteza por tantos anos, o que já levou alguns dos interessados nesta causa, confessa a própria recorrida, a abandonar o serviço público, perdido, naturalmente, o razoável estímulo que os atraia.

Razões, ainda que elevadas, não bastariam, assim, para justificar uma discreção, que nìtidamente se transforma em arbítrio a ser coarctado, aliás, sem qualquer desprestígio para o administrador, nem aqui nem nos outros países, em que o contencioso administrativo exerce ordinàriamente sua jurisdição corregedora, mais direta e vulnerante pela destruição dos atos *in natura*; só uma coisa realmente desprestigia o cidadão — a ofensa ao direito e o desrespeito à lei, que os Decretos-leis ns. 1.202 e 5.511, de 1943, acentuaram, recomendando a interventores e prefeitos fiel obediência a preceitos reguladores de direitos dos funcionários (arts. 7.º, n.º II, e 12, n.º IV).

Passemos, por último, ao exame do caso em si, nos seus dados específicos: havia, em 1938, na Municipalidade de São Paulo um estatuto (Atos ns. 1.146 e 1.349), que obediente à Constituição, estabelecia o processo de seleção para conduzir ao acesso gradual dos funcionários, apanágio das várias carreiras adotadas.

Por obra confessada da recorrida, a aparelhagem se paralisou e a função deixou de se exercer, em 1937, com arbítrio incompatível com a finalidade da lei.

Deve, portanto, ser corrigida a anormalidade para que o sistema volva a seus têrmos, até que seja regularmente alterado: em face da própria Lei n.º 221, de 1894, não se pode ter no Brasil ,como faculdade ou poder discricionário, a recusa genérica de promoção, quando a lei pressupõe sua realização ao menos uma vez por ano.

As razões aduzidas em prol da orientação tomada demonstram propósitos distanciados dos fins da lei, ainda que nobres e embuídos de sadio patriotismo.

A entrada em vigor de novo estatuto municipal, em fins de 1942, não alterou, tão pouco, a posição do problema, ainda afastado o argumento, para mim, personalíssimo, e que agora vejo, com prazer, sustentado por FRANCISCO CAMPOS, o de ilegitimidade de imposição do diploma pelo Govêrno Federal, agravado pelos inconvenientes, que a própria recorrida confessa ter aduzido, ao reclamar uma regulamentação privativa.

O novo estatuto, diz-se, substituiu o anterior, mas ficou com sua execução suspensa *sine die*, o que envolveria verdadeiro absurdo, isto é, a suspensão de garantias constitucionais; para mim, o raciocínio seria inverso — enquanto não promulgado o regulamento prevaleceria a lei anterior, se não se preferisse observar o art. 267, tomando como subsidiário o estatuto federal.

Mas, ainda que adotada opinião oposta, a situação dos recorrentes melhoraria, porquanto metade das vagas teria de ser provida por antiguidade, e esta não dependeria em rigor, de regulamentação, constituindo, ao revés, segundo jurisprudência nunca desmentida nesse particular, segundo vimos, direito nìtidamente adquirido à vaga aberta, reconhecido, até em suas conseqüências econômicas pelo estatuto federal civil (art. 57), como pelo militar (art. 128).

Dado que, na espécie, o número de vagas se tornou afinal superior aos dos ocupantes da classe inferior, a antiguidade beneficiaria a todos os que não tivessem nota, em desabono, assim como o próprio merecimento, hipótese versada, aliás, no parecer do egrégio FRANCISCO CAMPOS.

Resta apreciar a questão do interêsse *ad causam* a que já nos referimos de passagem; nenhuma dificuldade poderia excluir o reconhecimento de uma lesão claríssima, ainda que não produzisse efeitos econômicos diretos, como seria a recusa ao cumprimento da lei, em detrimento de todo o funcionalismo.

Acresce que ditos interêsses, embora irrecusáveis, não são, por enquanto, agitados, e na futura ação condenatória, se a presente prevalecer, os juízes, diante das circunstâncias do caso, e do seu desenvolvimento, avaliarão o dano sofrido por cada um dos interessados.

Não tem maior relevância a objeção de que outros funcionários da recorrida poderiam também pleitear a mesma promoção, eis que não bastaria por certo, a lista dos que percebem vencimentos iguais (fls. 775), ou a referência à possibilidade de outros candidatos, mas necessária a demonstração, precisa e nominal, dos que tivessem as habilitações exigidas — diploma ou concurso.

De qualquer forma, o número, maior ou menor, de interessados aptos à escolha não modificaria os dados do problema, como se vê ainda da jurisprudência citada, do Conselho de Estado e do preceito específico da nossa lei, embora destacado a propósito do mandado de segurança.

Em face do exposto, tendo por ofensiva, senão, para mim, do art. 55 do estatuto dos funcionários federais, como da própria Constituição, que assegura, explícita, ainda que indiretamente, o acesso a todos os funcionários de *carreira*, na espécie pràticamente recusada por inércia da recorrida, em cumprir até os mandamentos da legislação local, embora não estejam êstes sob a proteção do recurso extraordinário, dou provimento ao presente para o fim de, restaurada a sentença de fls. 480, declarar a procedência da demanda, isto é, a existência em favor dos recorrentes do direito de promoção, cuja ofensa será apreciada, bem como suas conseqüências reparadas em relação a cada um dos autores, nos limites cabíveis, por ação competente e oportunamente intentada.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo: — Com a declaratória proposta, vários funcionários municipais de São Paulo objetivaram o reconhecimento pela justiça do direito que entendem lhes assistia à promoção no exercício de 38, frente o ato municipal n.º 1.146 de 36, direito êsse postergado pelo Sr. Prefeito Municipal, com o seu procedimento, não realizando as promoções previstas em lei.

A justiça paulista negou o pretendido reconhecimento.

Daí o presente recurso extraordinário, com fundamento nas letras a e c do preceito constitucional.

Mas, fundamento algum encontro para o recurso, pois tôda a questão versou sôbre a aplicação de leis locais, sem qualquer repercussão na órbita federal.

Está a mostrá-lo a própria expressão do acórdão recorrido: "Das leis municipais invocadas pelos autores nenhuma assina prazo à administração para preencher as vagas ocorridas nos respectivos Departamentos".

E examinados, quer a inicial, quer o processo em várias das suas passagens, bem se capacita que tudo girou em têrmo da apreciação de leis do Município.

Disseram-no expressamente os próprios autores:

"O Ato n.º 1.146..... era a única lei que disciplinava as relações entre a Prefeitura e seus funcionários."

Se era a preceituação municipal a única a reger aquelas relações e se a justiça a aplicou, segundo a interpretação que lhe deu, não havia cogitar de recurso extraordinário, com fundamento em ofensa a ela.

Dir-se-á, então, que se deu valor à lei local contra a federal, qual a referente ao Estatuto dos Funcionários Federais.

Nada, entretanto, e dentro da sua alçada, deixou decidida a justiça contràriamente a essa legislação.

Se, porém, na expressão do julgado de que "não há lei determinando que se façam promoções dentro de certo prazo" compreendida ficou a do Estatuto, ainda assim não teria ocorrido procedimento algum contra ela, ou seja negando-lhe valor, para emprestá-lo à lei local.

E isto pela simples razão de estar a reger relações outras que não as dos interessados no pleito.

A sua aplicação aos funcionários municipais só poderia dar-se em caráter de suprimento.

Nada, entretanto, havia a suprir, como o reconheceram os autores, quando afirmaram, e reafirmaram, que tudo estava previsto no Ato Municipal n.º 1.146.

Acresce que ,ao declarar que "as promoções serão processadas e realizadas em épocas fixadas em regulamento", o decreto-lei federal se referiu à evidência a regulamento municipal.

E êste regulamento só tardiamente apareceu.

Não se deu portanto, valor à lei local, em detrimento da federal, porquanto esta não podia estar em foco, quer para suprir falhas, quer para impor seus mandamentos.

São êstes os motivos que me levam a não conhecer do recurso.

Se, porém, o seu reconhecimento tiver lugar, o meu voto é para lhe negar provimento.

Direito assistiria aos autores, se preteridos fôssem nas promoções, a que teriam feito jus.

De vez, porém, que preterição não houve, porque promoções se não fizeram.

A sua realização, por suspensa provisòriamente, não podia assim determinar o reconhecimento de um direito, por ainda inexistente.

SEABRA FAGUNDES, e com êle os doutrinadores da matéria, expresso deixou o seguinte : "quando não exista uma peremptória fixação de prazo para a aplicação da regra, fica-lhe a faculdade de conciliar a execução com as conveniências de tempo e utilidade indicadas por circunstâncias que só ela pode aferir".

E foi o que aconteceu, com a suspensão provisória para que as promoções se fizessem oportunamente.

A oportunidade tinha de aparecer, como era esperada, e apareceu, sendo que as conveniências do retardamento se legitimaram entre as justificações do Prefeito.

Atravessava-se uma fase de remodelação administrativa.

Em benefício da coletividade e para a boa ordem da administração, nada desaconselhava a suspensão levada a efeito, a fim de se processar em definitivo a reorganização dos quadros, segundo a nova regulamentação prometida.

Se os serviços não periclitavam, com o ato suspensivo, e se facultado era fazê-lo, abuso não se pode ver no uso dessa faculdade, porquanto expressiva é a seguinte passagem das razões da recorrida : "Para se aquilatar como foi prudente a orientação administrativa do Sr. Prefeito, basta apresentar-se um exemplo.

Pela organização da Prefeitura do Município de São Paulo, antes das novas leis estatutárias projetadas, pelo D.A.S.P., os cargos de chefia eram providos em caráter efetivo e distribuídas as chefias em uma multiplicidade de cargos hierárquicos, enquanto, atualmente, pelos Estatutos dos funcionários da União, dos Estados e dos Municípios, a chefia passou a constituir função gratificada desempenhada, em comissão, por qualquer funcionário de carreira da classe a que pertença, reduzindo-se, ao mesmo tempo, as espécies hierárquicas quanto às chefias. Ora, se houvesse o Sr. Prefeito efetuado as promoções provendo todos os cargos vagos de chefia, que são, justamente, os em maior número, quando verificou a diretriz dada à matéria pelo D.A.S.P., em considerar como atribuições a serem desempenhadas por pessoas de confiança da administração, teria criado a seguinte situação esdrúxula : promoveria número elevado de funcionários para cargos que estavam destinados à extinção ,ou pela transformação e alguns em simples funções gratificadas, ou pelo desaparecimento completo de outros, com a diminuição das escalas na hierarquia funcional".

Esta passagem bem elucida o alcance da medida tomada, em época de reorganização administrativa sem prejuízo antes com benefício da coletividade, com o aguardar o regulamento das promoções no município, depois de regulamentadas as do Estado, que sòmente apareceram retardadas.

Entendo, assim, que o julgado da justiça paulista está a merecer confirmação.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes: — Sr. Presidente, apesar do voto de V. Excia., conheço do recurso, pelo fundamento da letra c do art. 101, III da Constituição.

É exato, conforme pondera Vossa Excelência que a questão foi decidida com base ou por aplicação da preceituação municipal. Mas, a verdade é que transcende dessa decisão uma tese de direito que se pode dizer federal e, até, constitucional, que é o direito inerente à carreira, o direito que têm os funcionários às promoções

Os autores, ora recorrentes, puseram, pelo menos no recurso extraordinário, a questão nestes têrmos. E é esta realmente a questão que emerge da apresentação do caso, a ser julgado. É que êles têm direito à promoção, porque são funcionários de carreira judicial, administrativa está como por igual a carreira judicial, admitida na Constituição. De modo que, em última análise, há uma questão de tese, uma tese de direito que surge das questões divididas no acórdão e cuja configuração pode ser assim definida : saber se o direito de promoção é inerente à carreira e se pode a lei local ou o ato administrativo local desconhecer êsse direito.

Eis a razão pela qual conheço do recurso.

Sr. Presidente, salientei, ao conhecer do recurso, que existe correspondência irrecusável entre a expressão jurídica do julgado e o direito federal, no tocante a esta questão.

Realmente, salientei os direitos da função pública, hierarquizada, entre nós, ao acentuar o direito à promoção que, como disse, é condição essencial à existência das carreiras administrativas. Por isto mesmo, eu não estaria longe de aderir ao voto por todos os títulos brilhante e exaustivo do Sr. Ministro Relator, no tocante à proclamação da tese verdadeira de que onde existe uma função hierarquizada há-de existir, necessàriamente, o direito de acesso.

Esta tese é pacífica, a meu ver, e a ela me referi em trabalhos doutrinários, mas, como tese de direito. Se a ação declaratória — neste ponto, divirjo do Sr. Ministro Relator — fôsse, apenas, o veículo destinado à proclamação de uma tese jurídica em abstrato, prescindindo-se do direito subjetivo ajuizado, eu não hesitaria em dar provimento ao recurso; mas, a meu ver, e *data venia* de Sua Excelência a ação declaratória supõe um direito subjetivo ajuizado. Não seria, no caso, apenas, a proclamação de que, na carreira administrativa, é inerente a ela o direito de promoção. A proclamação dessa tese não é que está em causa, mas a proclamação do direito dos autores, ainda que desprovida a sentença de execução compulsória.

Ora, não obstante as razões muito ponderosas, brilhantemente expostas pelo Sr. Ministro Relator ,eu tenho a impressão, pela leitura dos memoriais, de que êsse direito não tem consistência suficiente para ser declarado. Os funcionários públicos em questão tinham, é certo, por lei de 1936, se não me engano, o direito à promoção, se classificados por uma comissão municipal, direito que teria de ser efetivado, no ano seguinte; mas sobreveio o regime atual, em que o Prefeito reune as funções executiva e legislativa, na sua pessoa. O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo ponderou que essa atribuição dupla é exercida diferentemente em face da lei federal, que regula a administração dos Estados e Municípios; mas, na verdade, está ao alcance, é atribuição, cabe no poder do Prefeito, investido na função legislativa, ainda que mediante formalidade prescrita na legislação, exerce o poder legislativo. E é apenas uma questão de forma. Não se lhe nega o saber; apenas se diz que para afastar ou suprimir direitos adquiridos, o Prefeito teria de sujeitar o seu ato aos órgãos federais que neste momnto controlam as administrações locais.

Na verdade, porém, não se trata nem de supressão de direito adquirido. O que o Prefeito fêz foi, sòmente o exercício do direito. Não o desconheceu; determinou que, tendo em vista nova regulamentação da função pública a sobrevir, não faria, por enquanto, promoções. Suspendeu-as, provisòriamente. É apenas, o adiamento do exercício de um direito que ainda que adquirido, não foi desconhecido definitivamente. Penso que está ao alcance dos tribunais vigiar a execução da lei, não sòmente nos seus aspectos formais, mas um pouco mais a fundo, — e nisto consiste a garantia contra os desvios do poder. É o que se admite em muitos países e, principalmente, na França.

Assim, não seria possível deixar de admitir, entre nós, recursos nestas condições, que está de acôrdo com as nossas tradições e a nossa Contituição. Na França, é sempre possível vigiar a execução das leis para evitar o abuso que corresponde na teoria civilista, ao abuso do direito. Por isto, eu, se encontrasse perfeitamente configurado o direito adquirido, neste caso, não hesitaria em dar provimento ao recurso, sem me deter diante da tese de que a administração pública é senhora dos seus atos, ainda que ferindo direitos subjetivos, assentados em lei. Todavia, se, em nosso regime atual, é possível à autoridade competente desconhecer até mesmo o direito adquirido, quando mais no caso em que êsse direito adquirido não foi suprimido, mas, apenas, adiado.

Eis por que, resumidamente, com a devida vênia conhecendo do recurso pela letra c, lhe nego provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire: — Senhor Presidente, o acórdão recorrido, embora o brilhantismo do voto do eminente Sr. Ministro Relator, não negou o direito à promoção, nem aludiu à questão de carreira, hoje essencial no Direito Administrativo, na parte reguladora do funcionalismo.

Se o acórdão não enfrentou essa questão e sòmente essas questões poderiam ser federais não se deu nenhum antagonismo entre a decisão local e o espírito da Constituição ou a letra da Constituição e do próprio Estatuto dos Funcionários Públicos, aplicado ao regime estadual, que possa permitir o conhecimento do recurso, pela letra c.

Quanto à invocação da letra *a*, evidentemente a matéria cingiu-se à mera interpretação ou aplicação de leis municipais.

Pela letra c, não posso conhecer, com a devida vênia do Sr. Ministro Castro Nunes, porque, se o acórdão tivesse negado o direito à promoção, que está estabelecida em tôdas as leis reguladoras do funcionalismo; se o acórdão tivesse enfrentado a questão de carreira, que só agora aparece, depois do Estatuto dos Funcionários Públicos, e antes não havia essa questão, não é possível a nós, juízes, fazer emergir do julgado aquilo que não está no julgado, embora o empenho de ampliar o âmbito do recurso extraordinário das decisões da justiça local.

Mas, não está no meu critério, na minha vontade de julgador, fazer brotar, fazer emergir o que não está no acórdão.

O acórdão recorrido não aludiu, de leve, a êstes pontos essenciais da questão; limitou-se, apenas, a considerar, em referência às leis municipais, que eram satisfatórias às explicações e representadas pelo Chefe do Executivo Municipal.

Por êstes fundamentos, não posso senão acompanhar o voto de V. Excia., Sr. Presidente, não conhecendo do recurso.

Vencido na preliminar, passo a dar meu voto quanto ao mérito.

Sempre propugnei pelo contrôle do Poder Judiciário sôbre os atos administrativos, mas para que êstes sejam fulminados é indispensável que venham eivados de ilegalidade.

Ora, não me parece que seja êste o caso dos autos.

O acórdão recorrido situou bem a questão e aceitou a explicação dada pelo Chefe do Executivo Municipal, no sentido de não execução pontual, como queriam os autores do texto local regulador da matéria.

O acórdão frisou, particularmente, que a própria lei em que se apóia a parte não favorece o seu ponto de vista, porque não obriga a Administração a, anualmente, fazer as promoções em causa.

Não há, por conseguinte, direito adquirido certo e incontestável, que possa formar relação jurídica capaz de objetivar ação declaratória.

Nego provimento ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto: — Entendo de inteiro acôrdo com a longa e erudita fundamentação do voto do preclaro relator, conheço do recurso, que reputo cabível, por ofensa aos textos legais invocados, e, *de meritis*, dou-lhe provimento, para restabelecer a sentença de primeira instância.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso, contra os votos dos Srs. Ministros Revisor e Aníbal Freire, e lhe negaram provimento, contra os votos dos Srs. Ministros Relator e Barros Barreto.

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Responsabilidade criminal dos servidores públicos

Um dos mais importantes aspectos do sistema disciplinar é o concernente à repressão das faltas que, prejudicando a boa ordem e eficiência dos serviços públicos, atentam, por igual, contra a segurança da coletividade.

No reconhecimento de que "a gravidade da falta funcional se mede em função da natureza do serviço", tem suas raízes o princípio da interindependência das instâncias, de acôrdo com o qual a Administração e o Judiciário, dentro dos limites da respectiva competência, podem chegar a conclusões diversas sôbre o mesmo fato irregular.

Não obstante, para o fiel cumprimento das disposições estatutárias relativas ao exame que, em casos dessa natureza, incumbe, paralelamente, às autoridades administrativas e judiciárias, faz-se mister regulamentação adequada.

Já a Circular 9/43 da Secretaria da Presidência da República estabelecera que não deveriam ser encaminhados processos administrativos às autoridades criminais, nos têrmos do artigo 260 do Estatuto dos Funcionários, senão depois de proferida decisão final na instância que lhes é própria.

Dois anos, porém, de observância rigorosa dessa e de outras normas mostraram a necessidade de se corrigirem falhas ainda existentes.

De fato, o encaminhamento à Justiça, por exemplo, de inquérito que, a par da verificação do crime, opine por imposição de pena disciplinar, dificulta sobremodo, se não impede totalmente, o posterior exame do recurso ou pedido de reconsideração do servidor punido, em face das conclusões do mesmo inquérito.

Por outro lado, e não raro, tem-se indevidamente aguardado o término do processo administrativo para, só então, se solicitar a abertura de inquérito policial, muito embora se verifiquem, desde o início da diligência respectiva, veementes indícios, ou mesmo provas, da criminalidade dos fatos em apuração.

À vista disso, o D.A.S.P. sugeriu ao Senhor Presidente da República a expedição, pela Secretaria da Presidência, de circular que viesse dar nova redação ao item IV da Circular 9-43, citada.

Na conformidade da proposta, a responsabilidade criminal dos servidores públicos deverá ser promovida, nos têrmos dos artigos 258 e 260 do E.F., de acôrdo com as seguintes normas:

a) o ato criminoso, atribuído a servidor público, será comunicado à autoridade policial competente, na forma do art. 258 do E.F., imediatamente após ter o chefe da repartição ou serviço, conhecimento do mesmo;

b) a providência constante da alínea anterior não depende de prévio julgamento do inquérito administrativo, subordinando-se, ùnicamente, à verificação da existência de indícios veementes, ou de provas, da prática de crime, pelo que poderá ser adotada em qualquer fase do processo;

c) só deverá ser remetido processo à autoridade competente do Ministério Público, nos têrmos do art. 260 do E.F., quando concluso na esfera administrativa e, ainda, se do seu julgamento não resultar a adoção de qualquer medida de caráter disciplinar;

d) em se tratando de abandono de cargo, só se procederá na conformidade da alínea *a* se a autoridade competente, ao julgar o processo, opinar pela aplicação da pena de demissão, prevista no item I do art. 238 do E.F.

Previu-se, também, a hipótese da remessa de processo à Justiça, em virtude de requisição desta, caso em que deverão ser tiradas, prèviamente, a critério do chefe da repartição ou serviço, cópias autênticas de tôdas ou das principais peças do mesmo, para efeito de medidas ulteriores, porventura necessárias.

A proposta do D.A.S.P. foi aprovada pelo Sr. Presidente da República.

NOTAS PARA O FUNCIONÁRIO

NORMAS SÔBRE PROVIMENTOS DE CARGOS

722

O Departamento Federal de Segurança Pública consultou sôbre como proceder no provimento de cargo, quando houver transferências autorizadas e candidatos habilitados em concurso, isto é, se deve ser obedecida a ordem cronológica das autorizações e da homologação do concurso ou se deve haver preferência para os candidatos habilitados neste.

Examinando o assunto a D.F. foi de parecer :

a) que, após o recebimento, pelo D.F.S.P., da relação dos candidatos habilitados — o que é feito por ofício da D.F., em caso de carreira privativa — deverá ser a êstes assegurada prioridade no provimento dos cargos de classe inicial da carreira; e

b) que, antes do recebimento dessa relação, as transferências já autorizadas deverão ser ultimadas, segundo a ordem cronológica do despacho do Senhor Presidente da República, dando-se, em caso de empate, preferência à transferência *ex-officio*.

(Parecer — proc. n.º 16.875/45, publicado no *D.O.* de 28-9-45, pág. 15.425).

PENSÃO ESPECIAL

723

M.M.A. viúva de ex-engenheiro do Ministério da Viação e Obras Públicas, solicitou em seu nome e no de seu filho menor, pensão especial.

Para justificar o pedido, alegou a suplicante que seu espôso faleceu em conseqüência de acidente ocorrido em serviço.

Encaminhando o requerimento, esclareceu o Ministério da Viação.

a) que o referido ex-servidor exercia as funções de chefe do 18.º Distrito de Fiscalização do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais quando, ao regressar de uma viagem de inspeção geral, perdeu a vida em desastre ocorrido com o avião em que viajava; e

b) que os herdeiros do *de cujus* percebem a importância mensal de Cr$ 682,90, a que têm direito pelo regime de previdência social.

Pelo exame do assunto, verificou o D.A.S.P. :

a) que a legislação vigente não prevê medidas de amparo à família dos servidores civis mortos em acidentes no serviço, salvo os casos de morte por agressão não provocada, a que alude a Lei n.º 387, de 27 de janeiro de 1937;

b) que, todavia, se tem concedido à família do servidor falecido em conseqüência de acidente ocorrido no serviço, pensão especial correspondente a 50 % do vencimento, ou salário, percebido na atividade;

c) que, nos casos em que os herdeiros percebem qualquer pensão, a especial tem sido concedida na importância correspondente à diferença entre a que já percebem e os 50 % do vencimento, ou salário, do servidor falecido; e

d) que, assim, deve ser concedida à requerente a pensão especial de Cr$ 617,00 a exemplo do que se tem feito em casos idênticos.

Havendo o Senhor Presidente da República aprovado êsse parecer, foi expedido decreto-lei, consubstanciando a medida proposta.

(Parecer n.º 5.269, publicado no *D.O.* de 28-9-45, pág. 15.424).

ADMISSÃO DE ESTRANGEIROS COMO DIARISTAS

724

Consultou o Ministério da Guerra se é legal a admissão de cidadão português como diarista, na forma do D.L. n.º 3.490, de 31 de dezembro de 1940.

Tendo em vista que a legislação relativa à admissão de diaristas é omissa, a D.F. solicitou a audiência do sr. Consultor Jurídico do D.A.S.P., o qual "ante o silêncio da lei", concluiu "que não está tal admissão na dependência de prova de nacionalidade brasileira. Pode recair em estrangeiro, havendo nisto interêsse ou conveniência da administração".

Voltou, porém, o processo do Ministério da Guerra, com o pedido de reexame do assunto, à vista do entendimento anteriormente firmado pelo parecer n.º 4.679-43, do D.A.S.P.

Reexaminando o assunto, verificou a D. F. que, segundo o aludido parecer 4.679-43, o ingresso de estrangeiros no serviço público, como diaristas e tarefeiros, seria feito em caráter excepcional e mediante prévia autorização do Exmo. Sr. Presidente da República.

Entretanto, o Sr. Consultor Jurídico, após minucioso exame da questão, sôbre ela opinou de modo diverso, sustentando que a admissão de diaristas não depende de prova de nacionalidade brasileira.

Nessas condições, a D.F., tendo em vista os argumentos aduzidos pelo Sr. Consultor Jurídico, entendeu ser a nova interpretação, a mais acertada, como se verifica do despacho exarado no processo n.º 12.378-45.

Com êstes esclarecimentos, opinou a D.F. por que fôsse o processo restituído à Secretaria Geral do Ministério da Guerra.

(Parecer — proc. n.º 12.378-45, publicado no *D.O.* de 13-10-45, pág. 16.178).

PERMANÊNCIA NO EXTERIOR

725

Respondendo a consulta que lhe foi feita, sôbre permanência de funcionários no exterior, assim se pronunciou a D.F. :

Os textos legais transcritos no ofício anexo não oferecem dúvida quanto à solução a ser adotada no caso.

O art. 2.º do Decreto-lei número 6.702-44, mantendo o mesmo princípio do art. 42, do E.F., não estabelece que os funcionários lotados na Delegacia e na Contadoria, de que se trata, serão removidos ao fim de quatro anos da data da lotação, mas, sim, *ao fim de quatro anos de exercício no exterior*. Conseqüentemente, *os que estão há quatro anos em exercício no exterior, deverão ser removidos* mesmo porque, desde que o art. 2.º do Decreto-lei n.º 6.702-44, não derrogou o artigo 42, do E.F., mas a êle se ajustou, estariam os funcionários aludidos fatalmente atingidos por êsse artigo, que, de modo geral, estabelece :

> "Salvo caso de absoluta conveniência, a juízo do Presidente da República, nenhum funcionário poderá permanecer por mais de quatro anos em missão no estrangeiro, nem exercer outra, senão depois de decorridos quatro anos de serviço efetivo no Brasil, contados da data do regresso".

Êsse, aliás o entendimento dado ao assunto pela própria D.S.F.N., no processo relativo à permanência, no estrangeiro, dos contadores Artur Guedes Filho e Paulo Sampaio Correia, processo êste que tomou, no D. A. S. P., o n.º 20.329-45.

Isto pôsto, opinou a D.F. pela restituição do processo à D.G.F.N.

Despacho — proc. n.º 17.835-45, publicado no *D.O.* de 10-10-45, pág. 15.995).

APOSENTADORIA DOS SERVENTUÁRIOS E FUNCIONÁRIOS DA JUSTIÇA

726

Regulando o assunto, foi expedido o seguinte ato :

DECRETO-LEI N.º 7.997 — DE 24 DE SETEMBRO DE 1945

Dispõe sôbre a aposentadoria dos serventuários e funcionários da Justiça do Distrito Federal e dá outras providências

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

Art. 1.º A aposentadoria dos serventuários e funcionários da Justiça do Distrito Federal é regulada pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União e mais legislação especial sôbre o assunto.

Art. 2.º A aposentadoria dos serventuários que percebem vencimentos dos cofres da União é regulada pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

Art. 3.º Para efeito de aposentadoria e recolhimento de contribuições, ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, dos serventuários que não percebem vencimento dos cofres públicos, servirão de base os seguintes padrões de vencimento :

a) padrão *P* para os tabeliães de notas, oficiais de registro, escrivães das Varas de Órfãos e Sucessões e da Fazenda Pública, e distribuidores;

b) padrão *N* para os escrivães das Varas Cíveis, de Família, contadores e partidores e avaliadores, inventariantes, testamenteiro e tutor, depositários e liquidante judiciais.

c) padrão *M* para os porteiros dos auditórios;

d) padrões *J, H* e *G*, respectivamente, para os escreventes substitutos, juramentados e auxiliares dos ofícios a que se refere a letra *a* acima;

e) padrões *H, G* e *E*, respectivamente, para os escreventes substitutos, juramentados e auxiliares dos demais ofícios.

Art. 4.º A aposentadoria poderá ser promovida a requerimento do interessado ou *ex-officio*.

§ 1.º A aposentadoria *ex-oficio* será promovida por iniciativa do Corregedor ou a êste pedida pelo Juiz a que estiver subordinado o serventuário, ou, ainda, mediante representação do Ministério Público.

§ 2.º Será aposentado o escrevente, não renumerado pelos cofres da União, que depois de haver gozado doze meses consecutivos de licença para tratamento de saúde, não fôr julgado em condições de reassumir o exercício do cargo.

Art. 5.º Para a aposentadoria será computado, além do tempo cuja contagem se assegura aos funcionários públicos, o do serviço prestado em qualquer ofício ou repartição de justiça do Distrito Federal, constante da respectiva matrícula.

Art. 6.º Fica extinto o Ofício de 11.º Distribuidor da Justiça do Distrito Federal, passando ao atual 6.º Distribuidor, da mesma Justiça, a incumbência da distribuição de todos os títulos e documentos destinados a registro pelos respectivos ofícios.

Parágrafo único. O arquivo e os serventuários auxiliares do ofício extinto transferidos, automàticamente para o Ofício do 6.º Distribuidor devendo o Corregedor fazer as necessárias apostilas nos títulos de nomeação dos serventuários ora transferidos, aos quais são asseguradas as garantias e vantagens dos seus cargos efetivos.

Art. 7.º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 8.º Revogam-se as disposições em contário.

Rio de Janeiro, 24 de setembro de 1945; 124.º da Independência e 57.º da República.

GETULIO VARGAS.

Agamemnon Magalhães.

(Publicado no *D.O.* de 26-9-45, pág. 15.300).

SALÁRIO-FAMÍLIA

727

O Serviço do Pessoal do Ministério da Fazenda solicitou o parecer da D.F. sôbre consulta por W. S. S., conferente, padrão H, da Casa da Moeda, acêrca de concessão de salário-família.

O referido funcionário tem um dependente que, embora contando 20 anos de idade, contraiu matrimônio, mas continua a depender em parte do auxílio paterno, conquanto não viva sob o mesmo teto.

Isto pôsto, consulta se lhe asiste direito à percepção daquele salário em relação ao referido dependente.

O regime de salário-família foi instituído pelo Decreto-lei número 5.976, de 10-11-943, que elevou a remuneração, vencimento e salário dos servidores do Estado.

Com efeito, dispõe o mencionado diploma legal que:

"além dos aumentos previstos nos artigos anteriores" (art. 3.º), "o salário-família será concedido a todo servidor ou inativo que tiver dependentes, na razão de Cr$ 50,00 mensais por dependente" (§ único do art. 8.º).

A seguir, sob a exigência de "que vivam total ou parcialmente às expensas do servidor ou inativo" (art. 9.º).

considera dependentes

"os filhos de qualquer condição, os enteados e os adotivos" (Parágrafo único do art. 9.º, cit.), menores de 21 anos (alínea *a* do dito art.) e inválidos de qualquer idade (alínea *b* do mesmo artigo).

No art. 10, imediato, e seus parágrafos 1.º, 2.º e 3.º, acentuando êste conceito e definindo o alcance da aludida concessão, estabeleceu hipóteses e lhes traçou os respecticos limites.

De fato, referindo-se a pai e mãe do dependente, ou dependentes preceituou:

a) que, se "tiverem ambos a condição de servidor ou inativo e viverem em comum, o salário-família será concedido ao pai" (art. 10);

b) que, "se não viverem em comum, será concedido ao que tiver os dependentes sob sua guarda" (§ 1.º art. 10);

c) que, "se ambos o tiverem, será concedido a ambos, de acôrdo com a distribuição dos dependentes" (§ 2.º do art. 10); e

d) que "ao pai e à mãe equiparam-se o padastro e a madrasta" (§ 3.º do art. 10, cit.).

Evidencia-se, pois, à simples leitura das normas reguladoras da matéria, que, majorando, em geral, o vencimento, remuneração e salário do servidor do Estado, o diploma legal citado concedeu, em especial, maiores vantagens àquele que preenchesse determinadas condições expressamente estabelecidas.

No exame do assunto, portanto, deve o intérprete tomar como ponto de partida a fixação da natureza jurídico-legal dessas condições, não, apenas, à luz, dos preceitos aí contidos, mas ainda, e principalmente, em confronto e harmonia com dispositivos outros que se lhes entrelaçam, de outras leis vigentes.

E' que, considerando dependentes "o filho menor de 21 anos" e "o filho inválido, de qualquer idade", nada inovou, neste particular, o mencionado diploma legal, ao mesmo tempo que vinculou, naturalmente, sua indicação a velhos e incontroversos princípios das nossas leis civis.

Referindo-se a "filho menor de 21 anos", o aludido Decreto-lei número 5.976, de 1943, fê-lo *in genere*, com o visível objetivo de fixar o absolutamente incapaz e o que o é relativamente a certos atos da vida civil, ou seja o menor de 16 (n.º I do artigo 5.º do Cód. Civ.), e o maior desta idade e menor de 21 anos (n.º I do art. 6 do C. Civ. cit.).

Em reforço a êsse sentido tem-se aí a referência feita pelo mesmo decreto-lei a uma das principais características dessa denominação qual seja a de estar o menor sob a guarda dos pais (item 8), tal como, a respeito, estatui o dito Código Civil:

"Art. 384. Compete aos pais, quanto aos filhos menores.

II — Tê-los em sua companhia e guarda".

Ora, tem filhos "sob sua guarda" quem os tem em sua companhia e sôbre êles exerce pátrio poder, e a sua distribuição entre os cônjuges, que não vivem em comum (item 8 cit.), resulta, via de regra, da decretação de desquite litigioso, ou por mútuo consentimento, ou, ainda, da simples separação de fato, não homologada judicialmente.

Sendo certo, pois, que o pátrio poder, e com êle a subordinação, guarda e dependência, se extingue pela maioridade e, também, pela emancipação, que produz iguais efeitos, não há como tomar ao pé da letra as expressões "filho menor de 21 anos", constantes da alínea *a* do art. 9.º, referido.

E não há como assim entendê-las precisamente, porque, vinculadas à exigência legal, conforme a hipótese, de estar dependente sob a guarda do pai, da mãe, do padrasto, da madastra ou do adotante, colidirão com o estado de direito assegurado pela lei ao emancipado, que ao maior se equipara.

Desde logo se vê que, neste particular, o diploma legal citado não se afastou do Código Civil, antes se ajustou à sua orientação, a seu critério, à sua sistemática.

Na verdade, a referida alínea *a* do aludido art. 9.º radica-se ao dever que aos pais impõe a lei de prover a subsistência dos filhos menores isto é declaradamente incapazes por efeito de idade.

A indicação aí feita a "menor de 21 anos" tem, como se vê, sentido genérico, tal como a empregou o mencionado Código Civil, em seu artigo 9.º, *verbis*:

"Aos 21 anos completos acaba a menoridade, ficando habilitado o indivíduo para todos os atos da vida civil".

Tanto assim é que, nos têrmos do parágrafo 1.º do mesmo artigo, cessará a incapacidade, isto é, ficará o indivíduo habilitado para todos os atos da vida civil antes disso se ocorrerem fatos que o dito Código enumera, ta-

xativamente, como determinantes e constitutivos da emancipação.

Vem daí a alínea *b* do art. 9.ºdo Decreto-lei n.º 5.976-43, a qual ao invés de se referir a "filho inválido", maior de 21 anos fá-lo-á de qualquer idade", para abranger, é bem de ver, aquêle que por motivo daquela ordem, não mais estando sob guarda e não mais sendo dependente, tal, entretanto, se torne por invalidez, que é forma genérica de incapacidade física ou mental.

Com efeito, referindo-se, como se disse, a "filho inválido de qualque idade", fê-lo em têrmos gerais, compreensivos dos impossibilitados para o exercício das atividades normais humanas.

Também aí, aliás com meridiana clareza, está a disposição indicando não só alguns daqueles que o mencionado Código Civil considera absolutamente incapazes para exercerem, pessoalmente, os atos da vida civil (n.º II e III do art. 5.º), sujeitos por isto à curatela (n.º I e II do art. 446), como, por igual, qualquer filho maior inválido para o trabalho por motivos outros que dispensarão, naturalmente, esta providência.

Admitir entendimento diverso será dar à lei sentido subversivo, não apenas linguístico, mas, também, técnico-jurídico, sabido, como é, que a emancipação, dadas as razões que a autorizam, justificam e legitimam, subentende situação jurídica e econômica definida.

Realmente, a emancipação adquire-se pelo casamento, pelo exercício de cargo público efetivo, pela colação de grau científico em curso de ensino superior e pelo estabelecimento civil ou comercial com economia própria.

E, nesta conformidade, manifesta se torna a incompatibilidade das expressões "sob sua guarda" (item 8) com a noção de capacidade que a lei reconhece, em plano igual, ao maior de 21 anos e ao menor desta idade, emancipado.

A objetividade da regra que se contém na alínea *b* do art. 9.º põe em destaque, portanto, a expressiva terminologia da alínea *a* do mesmo artigo, que, a seu turno, confirma aquêle entendimento.

Completam-se ambas as diposições, constantes das aludidas alíneas ajustando-se, paralelamente, a normas outras doutras leis, na conceituação do referido vocábulo dependentes, sejam maiores, menores, ou emancipados.

Argumentar-se-á, entretanto, que o disposto na alínea a não estabelece distinções, não sendo lícito, por conseguinte, estabelecê-las o intérprete.

Não procederá, porém, a objeção, em face das razões expostas, suficientes, dentro dos princípios da lógica, para justificar o entendimento dado à generalidade daquela disposição, *verbis* :

"O filho menor de 21 anos".

À vista de normas assim lançadas, disse, com proficiência, Ruy Barbosa :

"A lei não faz restrições, porque as restrições feitas estavam na essência mesma das cousas. Não há que distinguir, onde a lei não distingue; mas isto se a distinção não existe na própria natureza do assunto. Em matérias jurídica, há discriminações fundamentais, que se presumem sempre, e muitas vêzes não se exprimem, por ociosas". (Rev. do Sup. Trib., volume 7, págs. 80).

E' precisamente o caso em exame, visto que a exceção aberta à noção genérica de menoridade até aos 21 anos (art. 9.º do Cód. Civ.), consta do mesmo preceito (§ 1.º do art. 9 Cit.), tornando-se imanente à aplicação, assim generalizada da mencionada regra.

Sempre, pois, que a filho menor de 21 anos se refere a lei, ou alude o indivíduo no trato de negócios, emerge o pressuposto de uma possível emancipação.

Por isto mesmo, disse, ainda Ruy :

"Para se abrir exceção a uma norma universal como esta é que será imprescindìvelmente necessária a clareza explícita dos textos legislativos (Loc. cit.) enunciado que bem se ajusta à regra contida na alínea *a* do artigo 9.º do mencionado Decreto-lei n.º 5.976-45, justificando aquela interpretação.

E muito bem se ajusta porque como ensina Ferrara:

"Freqüentemente, um só preceito de lei encerra dentro de si vários princípios, dos quais apenas um está expresso, enquanto outros podem derivar-se por dedução lógica; e, além disso, a conexão das várias normas faz com que algumas se apresentem como regras e outras como exceções" (Interpretação e Aplicação da Leis, págs. 52).

Daí resulta, pois, que, na execução da lei, cumpre, a quem o faz, conhecer-lhe o conteúdo, para fixar-lhe o sentido e, tratando-se de um dos seus dispositivos, evidenciar as relações que mantém com os demais da mesma lei e, ainda, outros de leis gerais.

E' que, professa Carlos Maximiliano :

"Formulam-se de acôrdo com a bôa técnica as leis positivas em têrmos gerais, sem casuísticas individuações : fixando regras, consolidando princípios, estabelecendo normas, em uma forma clara e precisa, porém ampla, sem descer a minúcias. E' tarefa primordial do executor descobrir a relação entre o texto abstrato e o caso concreto, entre a norma jurídica e o fato social, isto é, aplicar o direito" (Com. a Const. Bras. 2.ª edição, págs. 89).

Confronte-se a indicação feita nas alíneas *a* e *b* do referido artigo 9.º do dito diploma legal com o preceito que se contém no artigo 270, item III, do Estatuto dos Funcionários, *verbis* :

"Considerar-se-ão da família do funcionário, desde que vivam às suas expensas e constem do seu assentamento individual"

Os filho, enteados, sobrinhos e irmãos menores ou incapazes.

Tome-se, por base, êste dispositivo e ninguém julgará lícito considerar-se da família do servidor, para os efeitos estatutários, o filho menor emancipado, um filho casado, por exemplo, ou que desempenhe cargo ou função pública.

Entretanto, abstraindo-se a referência a "sobrinhos e irmãos", aí se tem a indicação genérica de "filhos, enteados menores ou incapazes", expressões, *mutatis mutandis*, correspondentes a "filho menor de 21 anos" e "filho inválido, de qualquer idade", empregadas naquelas alíneas.

Resta, ainda, a exigência constante no art. 9.º, pròpriamente dito, *verbis*:

> "Desde que vivam (os dependentes) total ou parcialmente às expensas do servidor ou inativo".

condição legal a que, concomitantemente, está subordinado o direito à conclusão do salário-família.

Dupla a feição que a exame oferecem os têrmos — total ou parcialmente — usados no preceito.

Quanto ao advérbio — totalmente — a compreensibilidade do seu sentido adequa-se, com justeza, ao dever normal dos pais em relação aos filhos menores não emancipados.

Quanto ao advérbio parcialmente —, seu uso não altera a situação, não beneficia o servidor, nem lhe amplia o direito àquela concessão.

E não beneficia o servidor ou inativo porque nenhuma regra legal pode ou deve ser entendida destacadamente e, muito menos, qualquer dos seus vocábulos.

A lei é um todo integrado por elementos que lhe constituem a essência, assim considerados os seus dispositivos; sua eficácia resulta do conjunto dêsses mesmos elementos.

Na estreita ligação dos seus preceitos entre si, na interdependência dos dispositivos que a compõem, reside a fôrça e obrigatoriedade, o sentido e o alcance da lei.

O valor, que não é próprio, de cada uma das suas disposições reflete, por isto mesmo, e apenas, o valor do todo, não sendo lícito dissociá-lo, para, sem atenção aos demais, aplicá-lo isoladamente.

Quando a lei ora examinada se refere à concessão de salário-família ao servidor ou inativo que tiver dependentes, cuja manutenção corra, parcialmente, às suas expensas, não baseou o respectivo preceito em noção estranha ao direito constituído.

Parcialmente, e por direito natural, às expensas dos pais poderão viver não apenas o menor não emancipado, mas, também, o que se emancipa e o maior de 21 anos, quando, genèricamente, inválidos, ou, especificadamente incapazes, tenham sido cu não declarados interditos ou colocados sob curatela.

E isto acontece sempre que o filho possui bens próprios, cujo usufruto cabe aos pais, ou a um dêles se o outro falta, o que representa contribuição parcial às despesas a êstes obrigatòriamente atribuídas.

Nesta condições, a D.F. foi de parecer:

a) que deve ser respondida negativamente a consulta de W. S. S.; e

b) que seja revista qualquer concessão feita de salário-família, em contrário a êsse entendimento, dispensados os beneficiários da reposição de quantias até então recebidas, atendendo a que o fizeram de bôa fé e por equívoco de interpretação dos respectivos preceitos legais.

(Parecer — proc. n.º 16.113-45, publicado no *D.O.* de 10-10-45, pág. 15.994).

ATIVIDADES SOCIAIS E DESPORTIVAS DOS SERVIDORES PÚBLICOS

728

A Associação dos Servidores Civis do Brasil submeteu um memorial, por intermédio do D.A.S.P., à apreciação do Senhor Presidente da República, solicitando a criação de um sistema operante de educação física e social para congregar e estimular atividades sócio-desportivas entre os servidores públicos civis brasileiros, nos três níveis de govêrno — federal, estadual e municipal.

O memorial em aprêço especificou as bases para a organização dessas atividades em uma confederação que teria a A. S. C. B. na cúpula, seguindo-se, federações regionais, ligas locais e, finalmente, entidades de execução pròpriamente ditas.

Depois de examinar o assunto à luz da legislação vigente sôbre aperfeiçoamento de pessoal — os Decretos-leis ns. 11.101, de 11 de dezembro de 1942, art. 33, IV, e 1.713, de 28 de outubro de 1939, art. 219, V — o D.A.S.P. opinou a favor da aprovação das medidas pleiteadas, que visam a sistematização e, sobretudo, o fomento de atividades sociais e desportivas entre a numerosa classe dos servidores públicos civis, o que òbviamente, só poderá trazer benefícios para a mesma.

Não quís, porém, submeter ao Senhor Presidente da República o competente projeto de Decreto-lei sem audiência prévia do órgão máximo do sistema desportivo nacional.

Assim, ouviu o Dr. João Lira Filho, Presidente do Conselho Nacional de Desportos, que sugeriu alterações no ante-projeto apresentado pela A. S. C. B., a fim de adaptá-lo à legislação desportiva nacional.

Adotada essa providência, o D.A.S.P. encaminhou ao Senhor Presidente da República o referido memorial, bem como o substitutivo de ante-projeto de Decreto-lei, no qual se consubstanciavam as alterações sugeridas pelo Presidente do C.N.D..

E' o seguinte o diploma legal em que foi convertido aquêle ante-projeto, em virtude de sua aprovação pelo Senhor Presidente da República:

DECRETO-LEI N.º 8.012 — DE 29 DE SETEMBRO DE 1945

Estabelece as bases de organização para as atividades sociais e desportivas dos servidores públicos.

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

Art. 1.º Fica reconhecida, como entidade máxima de direção das atividades sociais e desportivas dos servidores públicos de tôdas as órbitas de govêrno, a Associação dos Servidores Civis do Brasil, criada em 8 de fevereiro de 1943, com sede no Distrito Federal.

Art. 2.º No Distrito Federal, Estados, Municípios e Territórios, haverá entidades vinculadas de direção das atividades sociais e desportivas dos servidores públicos, subordinadas à entidade mencionada no ar. 1.º.

Art. 3.º Nos Ministérios, Secretarias, Prefeituras, ou órgão do sistema descentralizado, haverá, onde couber, uma Associação constituída por seus servidores, destinada à prática de atividades sociais e desportivas, subordinadas às entidades mencionadas no art. 2.º.

Art. 4.º Nas entidades mencionadas no art. 3.º, que possuam subdivisões de grande lotação de pessoal, poderão ser criados grêmios constituídos pelos servidores das referidas subdivisões, destinadas à prática de atividades sociais desportivas, sob a direção das entidades mencionadas no art. 3.º.

Art. 5.º As Associações e os seus grêmios, entidades básicas da organização nacional das atividades sociais e desportivas dos servidores públicos, constituem os centros em que aquelas atividades são ensinadas e praticadas.

Art. 6.º São extensivos aos desportos dos servidores públicos todos os favores instituídos para os desportos em geral e entidades congêneres.

Art. 7.º Os benefícios de que trata o presente Decreto-lei são extensivos a espôsa e filhos menores de 18 anos dos servidores públicos.

Art. 8.º Ficam instituídos: Os jogos nacionais dos Servidores Públicos com o caráter de competição nacional, a ser realizada de quatro em quatro anos, por ocasião do Dia do Servidor Público; os Jogos desportivos dos Servidores Públicos com o caráter de competição regional, a serem realizados anualmente; e os jogos desportivos com o caráter local, a serem realizados anualmente. Fica considerada como I Jogos Nacionais, a Olimpíada dos Servidores Públicos, realizada em outubro de 1944.

Art. 9.º A Associação dos Servidores Civis do Brasil e demais entidades instituídas por êste Decreto-lei deverão providenciar a aprovação de seus Estatutos e Regulamentos, na conformidade da legislação vigente e obedecidas as normas ora estabelecidas.

Art. 10. A prática das atividades sociais e desportivas por parte dos servidores públicos é de caráter facultativo.

Art. 11. Êste Decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Revogam-se as disposições en contrário.

Rio de Janeiro, em 29 de setembro de 1945, 124.º da Independência e 57.º da República.

GETULIO VARGAS.

Agamemnon Magalhães.
Henrique A. Guilhem.
P. Góes Monteiro.
P. Leão Veloso.
A. de Souza Costa.
João de Mendonça Lima.
Apolonio Sales.
Gustavo Capanema.
Alexandre Marcondes Filho.
Joaquim Pedro Salgado Filho.

(Exposição de Motivos n.º 1.889, de 22-9-45, publicada no *D.O.* de 2-10-45, pág. 15.613).

GRATIFICAÇÃO DE MAGISTÉRIO

729

A. S., ocupante interino do cargo de professor catedrático, padrão M, do Q.P. do M.E.S., solicitou gratificação de magistério.

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

a) que a concessão da gratificação de magistério é regulada pelo Decreto-lei n.º 2.895, de 21-12-40, modificado pelo Decreto-lei n.º 6.660, de 5-7-44;

b) que o segudo dêsses decretos estabeleceu que sòmente ao ocupante efetivo do cargo seria ela concedida, ficando, porém, ressalvados os direitos aos que à referida gratificação de magistério fizeram jus em face da redação do primeiro dêsses diplomas legais; e

c) que a requerente tendo completado dez anos de magistério em 3-5-42 não foi, assim, atingida pela restrição do Decreto-lei n.º 6.660, de 1944.

Nestas condições, o D.A.S.P. opinou:

a) por que fôsse expedido o Decreto-lei cujo projeto elaborou o Ministério da Educação e Saúde; e

b) por que fôsse, depois, encaminhado ao mesmo Ministério, para os devidos fins, o referido processo.

(Parecer n.º 5.402, de 27-9-45, publicado no *D.O.* de 10-10-45, pág. 15.994).

REINTEGRAÇÃO

730

J.R.B., ex-postalista auxiliar, E, do Q. III — P. S. — do M.V., solicitou reintegração.

Examinando o assunto verificou o D.A.S.P.: *a*) — que no requerimento em exame, o interessado pediu reintegração; *b*) — que, embora produzam efeitos semelhantes, são figuras jurídicas distintas o pedido de reconsidera-

ção e a reintegração; c) — que, dêste modo, não havendo dispositivo legal expresso em contrário, poderá o ex-funcionário pedir reconsideração do ato demissório ou reintegração no serviço público; *d*) — que êsses pedidos estão contudo, sujeitos aos mesmo prazo prescricional de 5 anos, na forma do inciso I do artigo 222 do E.F.; *e*) — que assim, não constitui o atual pedido de reintegração infringência do dispôsto na regra III do artigo 221 do aludido Estatuto, que proíbe seja renovado, tão sòmente, pedido de reconsideração; *f*) — que em relação ao mérito do pedido, cumpre esclarecer ter sido o postulante demitido em 23-1-43, por procedimento irregular, devidamente comprovado em inquérito administrativo, visto ser responsável pela espoliação de registrados, na D.R.C.T. do Piauí; *g*) — que tôda a argumentação do postulante gira em tôrno de sua absolvição no Judiciário, limitando-se, aliás, a reproduzir as alegações do seu requerimento anterior; *h*) — que o D.A.S.P. já salientou, na exposição 3.597-43, serem interindependentes as instâncias administrativas e judiciária não influindo em uma as decisões tomadas na outra; e *i*) — que, assim, não vê o D.A.S.P. como modificar seu ponto de vista anteriormente expedido, no sentido do indeferimento da solicitação, por falta de apôio legal.

À vista do exposto, opinou o D.A.S.P. pelo indeferimento do pedido, encaminhando-se o processo ao M.V., para arquivamento.

(Exposição de Motivos n.º 1.762, de 3-9-45, publicada no *D.O.* de 26-9-45, pág. 15.308).

TEMPO DE SERVIÇO

731

A D. F. dirigiu aos órgãos de pessoal dos Ministérios, a seguinte circular, n.º 20, de 29-9-45 :

"A D.F. solicita de V. Excia. as necessárias providências no sentido de que, para efeito de desempate na apuração do tempo de serviço, para fins de promoção dos funcionários transferidos, *ex-officio*, no interêsse da administração, de um Ministério para outro, seja rigorosamente observado o entendimento firmado no Parecer n.º 2.048-45 de 6-2-45, publicado no *Diário Oficial* de 3 de março constante dos seguintes itens :

I — que o parágrafo único do art. 52 do E.F., bem como o § 1.º do art. 20 do Regulamento de Promoções dos Funcionários Públicos Civis, apenas asseguram ao funcionário transferido *ex-officio* a contagem do tempo de efetivo exercício na classe a que pertencia, para os efeitos da antiguidade de classe, para promoção; e

II — que, portanto, ressalvada a hipótese anterior, deverá ser seguida a norma geral adotada para os casos de transferências a pedido e permutas, contando-se o tempo de serviço anteriormente prestado à transferência *ex-officio*, simplesmente, como de serviço público.

A D.F. solicita, outrossim, no caso de vir sendo adotado outro critério, as necessárias providências ao serem feitas as retificações necessárias e devida publicação".

(Publicada no *D.O.* de 4-10-45, pág. 15.730).

DIREITO DE PETIÇÃO

732

I.M.P.J., ex-escrevente juramentado da Justiça do Distrito Federal, solicitou, por meio de carta "confidencial", de 16-10-44, revisão do processo administrativo de que resultou sua demissão.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P. : *a*) que, anteriormente ao pedido ora apreciado requereu êle o cancelamento da aludida nota e, no mesmo ato, seu aproveitamento no serviço público; *b*) que êsse pedido depois de devidamente esclarecido pelos órgãos competentes, foi, afinal, mandado arquivar pelo Senhor Presidente da República, conforme despacho de 15-6-40, exarado na E.M. 254, de 31-10-40, do mencionado M.J.; c) que, em tais circunstâncias, tendo deixado expirar o prazo legal para solicitar reconsideração do ato demissório, esgotaram-se os recursos de que poderia usar na esfera administrativa, restando-lhe, ùnicamente, a via judiciária, em que poderá pleitear o direito de que se julgue titular; *d*) que, ademais, a carta particular não é meio hábil para pleitear decisões administrativas, como repetidamente tem sido resolvido; e *e*) que as razões dadas pelo M.J., como fundamento para deferir o pedido, não encontram amparo em lei.

Com êsses fundamentos, o processo foi arquivado no M.J.

(Exposição de Motivos n.º 1.767, de 3-9-45, publicada no *D.O.* de 26-9-45, pág. 15.308).

FALTAS DISCIPLINARES DE INATIVOS

733

O Centro de Aposentados Federais solicitou fôsse esclarecido se aos servidores públicos aposentados ou inativos se aplica o disposto nos arts. 225 e 226 do E.F.

O D.A.S.P., salientando não ser órgão consultivo de particulares ou de entidades privadas, esclareceu, no entanto, a título excepcional, que o disposto nos arts. 225 e 226 do E.F. não se aplica aos funcionários inativos, aposentados ou disponíveis, em face da prescrição restritiva estabelecida pelo art. 245 do mesmo diploma legal, o qual prevê, de modo taxativo, as faltas disciplinares que acarretam a cassação da aposentadoria ou disponibilidade.

(Parecer — proc. n.º 19.078-45, publicado no *D.O.* de 27-9-45, pág. 15.362).

APERFEIÇOAMENTO

Reuniões de estudos

"A Psicologia a serviço do trabalho profissional"

Realizou-se no dia 8 de novembro último, no auditório do I.P.A.S.E., mais uma reunião de estudos promovida pela Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. A palestra-tema da reunião, subordinada ao título "A Psicologia a serviço do trabalho profissional", esteve a cargo do Prof. Mira y Lopez, o notável psicologista espanhol, atualmente no Brasil, contratado pelo Govêrno Federal para ministrar cursos de sua especialidade a servidores públicos de várias repartições interessadas no mesmo campo. Foram debatedores o Prof. Lourenço Filho, Diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, e o Dr. Nilton Campos, Professor de Psicologia na Faculdade Nacional de Filosofia.

E' o seguinte o texto da palestra proferida pelo Prof. Mira y Lopez:

O tema é tão vasto e o tempo regulamentarmente concedido para expô-lo é tão breve que só podemos delimitar seu âmbito, dando a êste trabalho uma redação quase telegráfica, e um caráter puramente descritivo. Antes de tudo, é preciso lembrar que a palavra "trabalho" e o qualificativo "profissional" são usados em psicologia para designar tôda atividade (série de atos pessoais) exercida tècnicamente com o fim de obter um rendimento econômico. Em nossa atual organização social, o ser humano normal dedica a êste exercício aproximadamente 65% de sua vida produtiva (ou sejam 8 das 12 horas de atividade de vigília que não se consome em satisfazer às necessidades instintivas e às de transporte). E', pois, não a têrça parte da jornada diária, porém *mais da metade do nosso existir consciente e livremente deliberativo, o que dedicamos ao trabalho profissional*.

A psicologia aplicada parte da afirmação de que, sendo o trabalho um meio pôsto a serviço do amelhoramento existencial da vida humana, *o trabalho deve adaptar-se ao homem e não êste àquele*. O mesmo acontece em pedagogia, em que já não se discute seja o ensino que deva adaptar-se ao aluno (a chamada "école sur mésure") e não êste àquele.

Não há dois sêres humanos iguais e, por isso, tão pouco podem realizar dois afazeres idênticos, senão mediante um esfôrço de adaptação que faz do trabalho assim concebido o que a Biblia assinalou: uma maldição divina, isto é, um *castigo*. Etimològicamente, por isso, a palavra trabalho, em vários idiomas, significa "pena", "sujeição", "esfôrço". Se, entretanto, o ser pode realizar a ocupação que mais se ajusta à sua peculiar estrutura pessoal, ou seja, se pode auscultar sua *vocação* (voz interior) e seguí-la, então não é preciso que se reprima ou se conforme; que se adapte ou que se esforçe; a obra brotará dêle com a mesma naturalidade com que a luz emerge do sol e a água emana das fontes.

Pois bem: tôda a contribuição da Psicologia ao campo do trabalho profissional pode resumir-se dizendo que tende a conseguir que êste se torne não só mais útil, senão mais agradável do que ora é para muitos, graças ao cumprimento de tôdas as normas científicas que sirvam para obter a melhor adaptação possível, em cada momento, da peculiaridade da ocupação à *natureza* do ser e à *circunstância* da técnica profissional.

Para isto é preciso, fundamentalmente, ter em vista os seguintes objetivos:

a) *Informação sistemática*, feita ao finalizar a escola primária, *dos principais tipos de trabalho profissional existentes no território nacional*.

b) *Observação sistemática*, feita durante todo o período escolar, das aversões e inclinações, defeitos e aptidões profissionais dos futuros aprendizes, com o fim de ajudá-los, mediante uma orientação educacional atenta (*"discreta"*), ao melhor emprêgo de seu tempo de formação pré-profissional.

c) *Orientação profissional*, realizada pelo sistema misto, crônico e concêntrico, que guie, aconselhe e dirija cada aluno, segundo suas especiais condições de aptidão, vocação e ambiente, para o tipo de trabalho profissional mais adequado.

d) *Estudo profissiográfico*, destinado ao conhecimento dos normotipos profissionais, não só com o objetivo de elaboração das correspondentes fichas de aptidão, como também para permitir sua classificação de acôrdo com as características comuns.

e) *Professiotécnica pedagógica*, ou seja: estudo dos melhores processos para formação de artífices profissionais, introduzindo os mesmos métodos (adaptados) que têm triunfado no resto do ensino, na base da individualização da aprendizagem. Entram aqui, especialmente, os estudos de cine-pedagogia profissional e o aproveitamento das atividades lúdicas para compensar a fadiga da aprendizagem profissional.

f) *Psicotécnica objetiva* ("Objektspsychotecnik") ou seja: estudo das melhorias que devam ser introduzidas no instrumental e no ambiente físico do trabalho, com o fim de facilitar o máximo do rendimento com o mínimo de esfôrço.

g) *Psico-higiene do trabalho*, ou seja: estudo dos ritmos e pausas e das condições mentais ótimas para conseguir o

mínimo de fadiga e a máxima satisfação compatível com o melhor rendimento. Aqui se incluem o uso de distrações simultâneas ao trabalho (música, etc.) e a criação de um ambiente psicològicamente agradável (escolha de companheiros, ajustamento caracterológico de chefes e empregados, etc.).

h) *Seleção profissional,* ou seja: julgamento prévio do *potencial* de eficiência relativa de um grupo de aspirantes a uma determinada tarefa, com o fim de escolher "the best men for the job".

i) *Epitimologia profissional,* ou seja: estudo dos incentivos e fatôres de ordem afetiva capazes de aumentar o interêsse e o entusiasmo do trabalhador por seu trabalho. Incluem-se aqui a escolha de prêmios e sanções, de um sistema equitativo de salários, etc. O stakanovismo é um exemplo de tal estudo na U.R.S.S. A participação nos lucros é outro exemplo, nos países de tipo capitalista.

j) *Análise psicológica dos desajustamentos, fracassos e acidentes de trabalho.* Esta parte da Psicotécnica, a que denominamos "Catapsicoergologia" (estudo do trabalho ou esfôrço mal feito), serve não só de fundamento ao reajustamento ou readaptação profissional mas à prevenção dos acidentes e enfermidades profissionais.

l) *Estudo da racionalização, planificação e organização — horizontal e vertical — do trabalho profissional coletivo,* em emprêsas ou instituições oficiais e privadas.

m) *Estudo da denominada "terapêutica ocupacional",* ou seja: aplicação do trabalho profissional como recurso não só econômico, mas eugênico e psicoterápico, no produtor enfermo, delinqüente ou parcialmente inválido.

Vejamos agora, com um pouco mais de profundeza, o que pode proporcionar pràticamente cada uma destas aplicações da Psicologia e quais têm sido em geral os resultados já obtidos.

a) Quanto à apresentação das *oportunidades ou possibilidades de trabalho.* E' óbvio que tal informação precisa ser feita com um critério psicológico, pois é materialmente impossível pôr o adolescente em contato com as 20.000 ocupações já catalogadas. E' necessário fazer uma seleção informativa e dar uniformidade às descrições profissionais, de sorte que cada jovem saiba, "grosso modo", quais são os grandes tipos do trabalho profissional.

E' possível, ao mesmo tempo, aproveitar tal apresentação para destacar os campos profissionais em que a economia nacional precisa de maior contribuição humana (orientação profissional coletiva), evitando assim a irregular distribuição da procura de aprendizagem em relação com as possibilidades de colocação ulterior. Tal informação pode ser realizada de diversos modos, preferentemente convertendo o último ano escolar primário em ano vestibular, em que se cuide de todos os aspectos relacionados com a produção. Em tal caso não só se dão ao escolar informes acêrca dos processos de trabalho, essenciais à vida comercial, industrial, agrícola, artística, social, cultural, econômica, estadual, etc., mas se lhe oferecem filmes, visitas, conferências ilustrativas, etc., mediante as quais completa o conhecimento do "panorama profissional" e da situação do "mercado de trabalho".

Neste sentido vale a pena citar os esforços realizados pelo "Science Research Associates" norte-americanos, com uma série de publicações periódicas destinadas a esta finalidade (*Guidance News Letters, Guide Post, Trades, Vocational Guide, Occupations, Occupational briefs,* etc.).

b) Quanto à *observação sistemática das aptidões e defeitos* pessoais, durante o período escolar, não limitada ao rendimento escolar, mas estendida a todos os aspectos da vida produtiva dos meninos ou jovens, tem constituído a base de sérios estudos de Orientação Profissional, principalmente os levados a cabo sob a direção do Professor OTTO LIPMANN, no Institut zur Angewandte Psychologie de Berlim, e sistematizados sob a qualificativo de "Beobachtungs methode zur Berufsberatung". Esta atividade pode não se limitar a ser diagnóstica, mas servir de ponto de partida para a vocação ou posta na direção de certas aptidões e formas reativas, de grande interêsse profissional, que espontâneamente não se evidenciam até momentos ulteriores da evolução, ante os que já precisam decidir o rumo a tomar. E' assim que BAUMGARTEN, GIESE e TRAMM têm aconselhado o uso dos chamados "jogos profissionais" para a determinação das ulteriores inclinações e disposições profissionais dos escolares. No Uruguai, ensaiamos uma ficha de observação psico-pedagógica aplicável à construção do perfil vocacional e profissional, com resultados animadores. Tal ficha não deve ser preenchida diretamente pelo mestre que exerce a missão de ensino direto, mas por um mestre observador (semelhante ao "vocational teacher" americano) que permanece à margem da rotina diária do processo pédagógico.

c) *As vantagens da Orientação Profissional.* Já não são discutidas. Esta atividade, porém, não pode basear-se exclusivamente na Psicologia, mas requer o auxílio da Medicina, da Sociologia e da Professiotécnica; deve conceber-se como meio de realizar, além disso, uma obra de higiene mental geral no indivíduo, pois não sòmente permite dar-lhe conselhos acêrca de seu rumo profissional, mas — o que não é menos importante — assinalar-lhe também seus melhores rumos vitais, tendo em conta que às vêzes o trabalho profissional há de ser escolhido não tanto para aproveitar certos desvios e hipertrofias de características pessoais, como para compensá-los e conseguir maior harmonia e equilíbrio no modo de viver individual.

As melhores estatísticas de resultados obtidos com a Orientação Profissional foram publicadas pelo National Institute of Industrial Psychology de Londres e pelo Instituto Psicotécnico de Barcelona.

d) *O estudo professiográfico* pode ser feito com diversos critérios: *a*) descritivo dos atos fundamentais do trabalho profissional; *b*) hierarquizador de sua importância; *a'*) tomando por norma o que o trabalho é, num ambiente determinado; *b'*) tomando por base o que o trabalho deveria ser, num sentido ideal; *a''*) realizando uma focalização analítica; *b''*) seguindo uma focalização global. Todo estudo professiográfico, qualquer que seja o critério com que é feito, não pode limitar-se a apresentar uma seção horizontal (transversal e estática) do trabalho, mas precisa, ao mesmo tempo, relacioná-lo longitudinalmente

em seu "devenir" e em suas conexões com as influências ambientes.

Assim, por exemplo, já não cabe fazer "in abstracto" a professiografia médica, à base da diferenciação de algumas especialidades, mas é necessário distinguir também os fins desta atividade e as circunstâncias (hospital, domicílio, consultório, cidade ou campo, tempo de paz ou de guerra, etc.) em que se realiza.

Atualmente há cêrca de 200 monografias referentes a estudos professiográficos cuja eficácia tem sido comprovada por via experimental. Ademais, tem-se realizado a professiografia puramente intuitiva, sem contrôle adequado, com fins de Orientação Profissional, em cêrca de 2000 ocupações.

e) *A professiotécnica pedagógica* é um campo de atuação em que cabe introduzir numerosas melhorias. Cumpre incorporar ao ensino profissional todos os conceitos já em vigor para os demais tipos de ensino primário e secundário. E' necessário dar noções de psicopedagogia a todos os professôres de ensino profissional, e não os selecionar sòmente na base de sua competência técnica ou cultural, mas também de suas condições didáticas. Além disso, exige-se o emprêgo de melhores meios de demonstração para aprendizagem técnica, especialmente na base do cinema em câmara lenta e da *obtenção de pequenos filmes de cada aprendiz, de sorte que êste possa ver seus movimentos analisados pelo professor, enquanto toma uma atitude de espectador de si mesmo.*

A regra de ouro da aprendizagem comum é a que afirma que esta não se realiza tendo por base a repetição das séries quinéticas e a procura, por tateio, do êxito na "performance", mas, sim, a compreensão dos defeitos de adequação, na integração das formas reacionais. Assim, por exemplo, um mau nadador corrige os seus defeitos natatórios de maneira dez vêzes mais rápida, quando se vê nadar em um filme passado em câmara lenta, do que quando apenas ouve as críticas de um bom professor. Recebemos no Instituto Psicotécnico de Catalunha, em 1942, alguns filmes de FRANK e LILLIAN GILBRETH, elaborados sob a técnica do *"The one best way to do the job"* dos citados autores; êsses filmes serviram de inspiração à secção de professiopedagogia para introduzir — com fundamento no aparelho Kodak comum para filmagem — a adoção do contrôle quinético em diversas secções da Escola do Treball, conseguindo por esta forma abreviações nos períodos de aprendizagem que oscilaram entre 40 e 260% nos alunos do 1.º ano de mecânica (trabalhos de serralheria e tôrno).

A enorme experiência acumulada pelos psicotécnicos do exército norte-americano, no ensino de técnicas bélicas altamente especializadas, está descrita no capítulo X de "Psychology for the Fighting Man" e serve para ilustrar quanto é possível obter dessa modalidade de aplicação da Psicologia a um tipo de trabalho profissional.

f) *A Psicotécnica Objetiva*. Constitui outro campo promissor da psicotécnica érgica, ergológica, ergasiológica ou profissional. Consiste em adequar todo o material de um ambiente físico de trabalho às peculiaridades orgânicas do trabalhador. De maneira geral a rotina impôs o uso de instrumentos e ferramentas uniformes, em trabalhos feitos por homens díspares. Cumpre fazer instrumentos sob medida, do mesmo modo que se fazem vestimentas sob medida, para facilitar seu uso. Cumpre, além disso, que tais instrumentos e objetos (cadeiras, mesas de trabalho, lâmpadas, quadros de distribuição, etc.) não sejam fabricados com critério estritamente mecânico ou puramente fisiológico, mas sim psicofisiológico. A facilidade de manejo dos meios técnicos e as condições ótimas do ambiente físico (luz, umidade, temperatura, ventilação, topologia do material manipulável etc.), podem determinar aumentos ou diminuições apreciáveis no rendimento do grupo, qualquer que seja a técnica usada e todos os demais fatôres que atuam como variáveis na equação do trabalho.

Grande quantidade de trabalhos profissionais podem ser feitos com menor esfôrço, maior comodidade e mínima fadiga, quando se empregam as técnicas da "Objekts-psychotechnik" que já foram expostas em 1925, por FRITZ GIESE, no volume correspondente que, com o título acima, publicou na "Enziklopadie der Arbeitswisselschaft".

Uma das profissões que nos últimos tempos mais se beneficiou da psicotécnica objetiva foi a cirurgia de guerra. A elaboração de um instrumental adequado de intervenções de urgência permitiu converter ràpidamente em cirurgiões eficientes, centenas de médicos que teriam necessitado anos de aprendizagem, se tivessem de operar com as antigas técnicas e instrumentos cirúrgicos. Nesta altura o trabalho em equipe, realizado por cirurgiões, mecânicos e engenheiros especializados e psicotécnicos, realizou progressos surpreendentes.

g) *Psico-higiene do trabalho*. Saber trabalhar não significa sòmente o domínio de uma técnica profissional, mas o *uso adequado das energias pessoais* ao longo de tôda a jornada existencial, a fim de conseguir o melhor rendimento possível desta técnica. Isto significa que uma boa psico-higiene do trabalho terá que considerar também normas para a *distração* e o *repouso* dos trabalhadores. Já vai para um quarto de século que regimens políticos tão opostos como o fascismo italiano e o comunismo soviético coincidiram em organizar a vida dos trabalhadores sob orientação de alguns princípios científicos que não eram atentatórios à sua liberdade individual: a) facilitação dos transportes, mediante a construção de residências nas proximidades de locais de trabalho; b) facilitação da alimentação adequada, mediante a criação de cantinas e restaurantes de fábrica; c) facilitação do aperfeiçoamento profissionl e do auto-conhecimento, mediante a criação de bibliotecas, cursos, demonstrações, etc., referentes aos problemas de trabalho e aos aspectos da biologia, higiene e medicina com êles relacionados; d) divulgação das regras de higiene do vestuário, do sono, do exercício físico, etc.; e) fadilitação de distrações coletivas (obras do "Dopolavoro" italiano e dos "clubes de fábrica" soviéticos).

Cada organização no mercado da produção deveria contar com consultórios especializados de higiene do trabalho, onde trabalhassem em equipe o Serviço Médico e o Serviço Psicotécnico e Social, para resolver individual-

mente êstes problemas. Secundàriamente incluem-se neste campo o uso de dispositivos protetores contra os riscos do trabalho ("safety first") ou seja, de meios profiláticos da fadiga, do acidente ou da enfermidade profissional e, o que é mais importante, *a criação do interêsse dos trabalhadores pelos respectivos empregos*.

h) *Seleção profissional*. "To pick the right man for the right job" foi o "slogan" desde os tempos de TAYLOR, em todos os países que viveram sob a febre do aumento da produção. Mudaram bastante os processos de seleção, de acôrdo com a nova orientação da Psicologia atual, que é mais caracterológica e menos racionalista, mais personalista e menos atomista, mais evolutiva e menos estrutural do que outrora. Assim é que os métodos de seleção de "comandos" nos exércitos modernos transformaram-se de maneira revolucionária em relação aos da primeira guerra mundial, nas Nações Unidas e nos países do Eixo. Lendo os livros de SIMONEIT — autoridade máxima da psicotécnica seletiva militar nazista — de LURIA — um dos psicotécnicos soviéticos de maior renome na atualidade — e os trabalhos norte-americanos de ALLPORT, BETCHOLD, BINGHAM, FAULKNER, FRYKLUND, GUTHRIE, HARREL, KNAPP, SCOFIELD, STOUFFER, ou revendo os capítulos III e IV do meu livro "Psychiatry in War" (Norton Ed., New York, 1943), pode-se ver que o meio de selecionar os melhores homens para trabalhos de responsabilidade já não é concentrá-los numa sala e submetê-los a uma série de testes, mas sim com êles conviver, observá-los e submeter à avaliação objetiva seus rendimentos integrais, ante situações reais, prèviamente preparadas, em relação com o trabalho que dêles vai ser exigido. Naturalmente que esta maneira de resolver não invalida, antes complementa, a seleção feita com base nos testes. Cumpre, porém, não esquecer que a excessiva divulgação da técnica de testes em alguns países criou um tipo de indivíduos que se prepara especialmente não tanto para fazer bem o trabalho, como para fazer bem os testes de seleção que o precedem.

Onde quer, pois, que se torne necessário — por circunstâncias de premência de tempo ou de número máximo de oportunidades — continuar recorrendo à seleção mediante testes, será de tôda conveniência procurar complementá-la, mediante a introdução de técnicas e dispositivos de exploração que proporcionem um melhor conhecimento das condições caracterológicas e pessoais, capazes de introduzir uma variável de grande valor entre o rendimento *que se espera* (previsível, de acôrdo com o coeficiente de validade geral do teste) e *o que se obtém* (de acôrdo com o uso concreto que o sujeito pode fazer de suas capacidades) no ambiente concreto do trabalho.

Essa técnica mista — de agregação de dados — não limitada ao julgamento instantâneo do rendimento superficial, mas à avaliação quatri-dimensional do rendimento histórico do sujeito, é de fácil adaptação e constitui uma garantia de aperfeiçoamento no uso dos processos clássicos de seleção profissional.

i) *A epitimologia profissional* é um dos capítulos mais novos, e talvez o mais difícil e perigoso da psicotécnica ergológica. O estudo dos meios de obtenção do que se chama uma boa "moral de trabalho", ou seja de uma "boa fé na produção", implica na resolução de problemas axiológicos que ultrapassam as possibilidades de ação do psicotécnico. Trata-se de criar a satisfação do trabalhador ou do profissional empregando não sòmente recursos econômicos de estímulo (prêmios em dinheiro, aumento de salários, etc.) ou de sanção (multas, suspensões, dispensas etc.), mas, sobretudo, trabalhando na profundeza de seu núcleo pessoal e fazendo-o sentir-se ligado à emprêsa ou obra de que faça parte. Cumpre convertê-lo em "soldado voluntário da produção", isto é, incorporá-lo ao entusiasmo e à alegria criadora, não por subvenção! mas por *convicção*. Esta é uma tarefa para a qual não existem regras fixas e que exige aptidões muito difíceis de reunir, mas que têm de congregar-se no bom diretor de emprêsa ou de organização profissional. Todavia, considerando-se o que a moderna psicologia oferece como possibilidades de conhecimento dos móveis ou incentivos humanos em relação com as peculiaridades ideológicas, prospectivas, e com os conflitos conscientes e subconscientes, ver-se-á que sempre é possível levantar o ânimo e criar o entusiasmo ou a alegria do trabalhador por meio de recursos estritamente psicológicos ou psicoterápicos, com a condição de não se partir do preconceito de que êle seja o único a realizar o esfôrço de adaptação à organização de que faz parte, senão também que se considere a necessidade de que esta seja suficientemente flexível para que possa, momentâneamente, adaptar-se a êle, até que consiga lentamente absorvê-lo e amoldá-lo ao seu dinamismo orgânico geral.

Utilizando os princípios válidos para a readaptação social dos desempregados, inadaptáveis, ou delinqüentes, podem obter-se grandes êxitos no campo da epitimologia profissional normal.

j) *A análise dos fracassos* ilustra tanto como a dos êxitos e constitui uma excelente contraprova da eficácia de qualquer processo psicotécnico. O trabalho de BINGHAM sôbre os empregados em carris urbanos de Boston constitui um modêlo dêste tipo de estudo. Outro estudo menos conhecido e muito ilustrativo a êste respeito é o de LURIA (v. A. R. LURIA: *The Nature of Human Conflicts*, Liveright, 1932).

l) Não é necessário estendermo-nos sôbre a contribuição da Psicologia ao "Scientific Management", "Business Organization", etc., pois é por demais conhecida. Em terreno similar ao da atuação do D.A.S.P. se acha a obra da Civil Service Commission norte-americana, na qual O'ROURKE, psicotécnico que lhe deu grande impulso, possui abundante documentação publicada sôbre este assunto. Na Espanha, em 1932, organizou-se sob nossa direção e a de A. CHLEUSEBAIRGUE um curso de planificação psicotécnica, de serviços estatais, na Escola de Funcionários de Admiistração Local, da Generalidade de Catalunha, que teve como resultado uma alteração substancial e proveitosa, nas rotinas burocráticas do organismo administrativo catalão.

m) A chamada *terapêutica ocupacional* foi empregada até agora quase exclusivamente no domínio da psicologia patológica, para a recuperação de doentes e incapacitados mentais, mas seus princípios são válidos no domínio da

psicologia profissional normal. Além de constituir um fator de rendimento econômico, o trabalho pode converter-se numa causa de consôlo, de bem-estar e de satisfação pessoal, chegando, desta maneira, a constituir um fim, além de ser um meio, em certos casos em que a vida familiar, social ou lúdica não pode oferecer compensação nem lenitivo. A miudo, vêem-se casos de pessoas que são atingidas por várias doenças *quando deixam de trabalhar*, porque sua posição econômica (aposentadoria ou renda assegurada) já não exige o ganho do sôldo diário. Estas pessoas usavam, muitas vêzes sem o saber, o trabalho como substitutivo de outras distrações. Pois bem; a psicologia posta a serviço da produção pode chegar a utilizar o trabalho como elemento terapêutico, de um modo científico, evitando que chegue em alguns casos a ser odiado e em outros, pelo contrário, a ser "necessitado como recurso vital". O homem não deve ser vadio nem fanático, nem deve se converter em imagem do "preguiçoso" nem na réplica do "termita". Por isso é preciso que o trabalho seja regulado psicològicamente, além de o ser econômica, jurídica, médica ou socialmente. Com êstes comentários chegamos ao fim do tempo concedido e, também, dos limites voluntàriamente fixados para esta exposição panorâmica de possibilidades e de realidades da Psicologia aplicada ao campo do Trabalho.

O Brasil conta com numerosos organismos, serviços e instituições interessados nesse campo e que já realizaram contribuições de tal valor que o colocam na vanguarda dos países do Continente, quanto à preocupação pela introdução de um critério científico na organização da produção.

Por isso, não acreditamos ter trazido algo de interêsse essencialmente novo ao critério já existente na maioria dos ouvintes desta reunião. Não obstante, se em algum momento demos largas à imaginação e adiantamos um tanto nossa visão em relação à cronologia atual, desculpar-nos-emos com a mesma frase que empregou, faz vinte anos, o malogrado psicotécnico francês J. M. LAHY, com o Ministro do Trabalho que comentou um de seus projetos. Disse-lhe êste: "Monsieur Lahy, votre travail est excellent, mais vous dévancez de 50 ans". E Lahy lhe retrucou: "Monsieur le Ministre, étant donné le but que je poursuis, je ne regrette qu'une chose: ne pouvoir devancer de 50.000".

*
* *

Finda a exposição do Prof. Mira y Lopez, foi dada a palavra ao primeiro debatedor, Prof. Lourenço Filho, cujo comentário foi o seguinte:

A excelente exposição do Professor MIRA Y LOPEZ, que acabamos de ouvir, apresentou-nos, por forma muito clara, os grandes problemas da psicologia aplicada ao trabalho profissional, e, bem assim, a caracterização de seus diferentes setores de aplicação. Nêles, dois objetivos aparentemente contraditórios ressaltam: 1) o de tornar as atividades profissionais mais eficientes, quanto à técnica da produção; 2) o de tornar essas atividades mais atraentes ou agradáveis ao trabalhador.

Com relação ao primeiro, a psicologia se comporta, pode-se dizer, como a engenharia em face de seus problemas técnicos. Não esqueçamos que foi mesmo da ação de engenheiros que ela partiu. Usa e, até certo ponto, abusa, do espírito geométrico, ou da análise e da tipificação. Para isso, discrimina cada tipo de atividade profissional, observando as circunstâncias mecânicas em que se processa; por outro lado, procura discernir no homem as aptidões e capacidades, que o indiquem para determinadas operações. Em outras palavras: traça a história natural do trabalho e a submete a uma sistemática; traça também o inventário das aptidões e capac dades, ensaiando, do ponto de vista do rendimento, casá-las com as exigências das ordens, classes, gêneros e espécies de atividades profissionais. E', assim, essencialmente, professiografia e psicologia diferencial, adaptada, como vimos, aos diferentes problemas de edaptação do homem ao trabalho. Sua forma típica é a seleção.

Com relação ao segundo ponto, o de tornar mais atraente o trabalho, ou de torná-lo mais agradável ao trabalhador, outro ponto de vista aparece, que não aquêle do engenheiro. A correspondência em têrmos da ergologia, quanto às exigências das operações e a presença de capacidades que as atendam, por certo que ainda permanece. Mas, no empenho da busca dessa própria correspondência, o homem passa a ser considerado não simplesmente do ponto de vista geométrico, a três dimensões, mas do ponto de vista biológico, a *n* dimensões. Sobretudo a dimensão "tempo", na organização do comportamento, é encarada como fundamental. Admite-se que o comportamento não resulta de uma estrutura, mas de um processo. Isto quer dizer que a descrição e a análise não podem bastar, e que se haveria de apelar para a história mesma do indivíduo, agora considerado como uma "personalidade" antes mesmo de o ser como "trabalhador".

Adota a psicologia aplicada ao trabalho profissional o princípio do "trabalho adaptado ao homem", e o seu processo natural passa a ser, então, a "orientação". Na primeira face, ela agia, por assim dizer, por cortes transversais, ou operações críticas, de que resultam enquadramentos um pouco simplistas. Na segunda, age por cortes longitudinais, sendo forçada a admitir muito maior número de variáveis, na solução de cada problema. Com efeito, a psicologia evolutiva e a psicologia do ajustamento social aparecem como subsídios agora indispensáveis. Já não basta considerar o homem como simples estrutura, mas as condições de sua formação bio-psíquica, seus impulsos, incentivos e aspirações, e, tudo isso, do ponto de vista de um "continuum", ou seja uma personalidade, que se compõe, cresce e se expande, ou se comprime, se deprime e se altera, ao embate do inelutáveis conflitos.

O processo da orientação se complica. A orientação profissional passa a ser feita a longo prazo, não admitindo apenas o diagnóstico de capacidades presentes, mas o prognóstico de disponibilidades, ou de capacidades virtuais. Prolonga-se, então, pela "orientação educacional", e submete o ideal do rendimento ao do ajustamento, tão perfeito quanto possível, do indivíduo ao trabalho, já agora encarado êste também como uma instituição de ordem social. Na verdade, essas parecem ser as condições em

que hoje a psicologia aplicada ao trabalho profissional propõe os seus problemas, como vimos da magnífica exposição de MIRA Y LOPEZ.

De tudo isso terá resultado, é claro, uma profunda mudança da concepção sôbre a vida e o homem, quer dizer, de uma "filosofia". Que esta filosofia não encontra ainda as suas bases firmes e concretas, é evidente. O que se passa na psicologia aplicada, em todos os campos, é reflexo, aliás, do que ocorre na psicologia, *tout court*: o conflito entre o social e o individual; entre o princípio da realidade e o princípio do prazer, a análise e a síntese; a forma e a enteléquia; o indivíduo e a personalidade; a técnica e a cultura...

Quais as conseqüências?... Inúmeras e também muito complexas. Mudança de filosofia importa em mudança de política e em mudança de educação. A psicologia aplicada ao trabalho profissional transborda, então, dos quadros singelos de outrora, das concepções de TAYLOR, por exemplo, para lançar-se nos quadros da vida social e da direção da própria cultura, em cada comunidade. Procura influir num ajustamento social, total, e com isso — sua glória e seu drama — acaba por perder a própria autonomia. Não é êsse, afinal, o sentido profundo do dito de LAHY, tão oportunamente lembrado pelo Prof. MIRA Y LOPEZ?... Creio que sim.

De Marta, que era, a psicologia aplicada se fêz Maria. "Marta, Marta, cuidadora e fatigada andas com muitas coisas", é a exprobação das escrituras. Mas logo os textos acrescentam também: "Porém, Maria escolheu a boa parte, a qual não lhe será tirada".

Como educador de ofício — e não poder fugir à deformação profissional inevitável — suponho que Marta e Maria, o ponto de vista da eficiência e o da vida plena, com satisfação do espírito criador, vêm a solidarizar-se na educação, concebida, é claro, em moldes que a façam êsse desejado processo de integração individual e de ajustamento social, *total*. Ou, se se quiser, também, de uma educação que não deixe de parte o concurso da psicologia aplicada ao trabalho profissional, quer no seu sentido restrito, quer no das profundas e inevitáveis repercussões de ordem social que trouxe consigo. Fora disso, é de supor também, a psicologia aplicada se fará elemento romântico, mais perturbador que criador.

Bem vê o nosso caro Professor, que a sua exposição não é tão descritiva e tão telegráfica, como o supôs. Ela se apresenta rica de informações, é certo, mas deixa ver, nas entrelinhas, tôda a profundidade do problema, tal como a admite o seu próprio autor. E, por isso mesmo, um único ponto da admirável lição que ouvimos me causou espécie: é aquêle em que o nosso Professor MIRA Y LOPEZ pede "uma orientação educacional discreta" ao mesmo tempo em que reclama uma orientação profissional, a longo prazo, ou de sentido crônico. Talvez seja uma questão apenas de terminologia, pois que, ainda tratando desta última, diz êle que deverá guiar, aconselhar e canalizar "cada aluno", o que faz supor que a orientação profissional tenha de ser aqui também "educacional".

Certo que na concepção mais geralmente admitida, a orientação educacional, cujo estágio natural é a adolescência, deve incluir a orientação profissional. No curso primário, ela há de ser "pré-orientação", necessàriamente discreta, para tornar-se, nos cursos de 2.º grau, francamente *indiscreta*... Para isso, a educação da adolescência deverá sofrer grandes transformações, como já se verifica, há anos, em muitas escolas dos Estados Unidos; como o pretende a reforma educacional da Inglaterra; e como a reforma experimental, iniciada agora, o mês passado, em França, mais radicalmente ainda o deseja.

Mas isto, é claro, é uma outra história... Agradeçamos ao eminente Professor MIRA Y LOPEZ a sua bela lição de síntese. De minha parte, agradeço a honra que me concedeu, dando-me oportunidade para êste simples comentário, que não teria maior sentido nesta reunião de estudo, se não admitisse, uma vez por outra, confesso, a inclusão de certas afirmações de "Advogado do Diabo"...

*
* *

Em seguida, falou o Dr. Nilton Campos, segundo debatedor, que disse:

Meu caro colega, Professor EMILIO MIRA Y LOPEZ:

Ao receber o convite para, juntamente com o meu eminente companheiro da Faculdade Nacional de Filosofia, Professor LOURENÇO FILHO, comentar vossa conferência, senti imediatamente a grande altura da honraria e logo mostrei a distância que me separava dela. Não pôde, porém, o Dr. BENEDICTO SILVA, Diretor da Divisão de Aperfeiçoamento, dispensar-me da investidura que devo aceitar com a humildade de quem jamais pretenderia merecê-la.

Investido de tão difícil incumbência, aproveito-a para congratular-me com o Departamento Administrativo do Serviço Público pela feliz iniciativa de trazer para o convívio intelectual brasileiro um dos mais consagrados psicologistas latinos do mundo contemporâneo. Assim, vossa permanência no Brasil, a fim de pessoalmente contribuir para o desenvolvimento das pesquisas psicológicas, vem assinalar um período auspicioso de colaboração científica.

Vamos, portanto, colhêr ensinamentos de um mestre que, em sua socrática modéstia, declara nada vir ensinar aos seus discípulos. Em verdade estamos diante de um maieuta emérito na arte de partejar os espíritos, mas que possui também o poder de infundir-lhes idéias originais.

Vossa imensa amizade pelo Brasil inspirou a afirmação de que nossas instituições interessadas em assuntos psicológicos têm realizado contribuições de tal valor que nos colocam na vanguarda dos demais países do Continente. E' inegável já havermos produzido vários trabalhos valiosos, mas a atividade dos especialistas nacionais ainda se ressente de certa dispersão de esforços a exigir uma ação coordenadora e sistemática. Para algumas dessas realizações concorreram técnicos estrangeiros, cabendo citar os nomes dos Professôres RADECKI, HELENA ANTIPOFF e OMBREDANE.

Vossa presença será um grande incentivo para novos trabalhos, porque o fulgor da vossa palavra nítida e exata tem um imenso poder de atração.

Ao tratar de um tema tão vasto, seria impossível aprofundá-lo dentro dos limites de uma única conferência. Apenas pudestes esboçar a descrição panorâmica de uma região científica tão rica em aspectos diversos.

A visão superficial deteve-se, entretanto, nos pontos salientes da paisagem vislumbrada, indicando todos os caminhos percorridos pela pesquisa psicológica na direção do estudo integral da personalidade, agora definitivamente livre do atomismo mecanicista do século passado.

Em 1890, já iniciara WILLIAM JAMES a reação contra o que cognominara de "psicologia microscópica", cuja preocupação era dissociar a atividade psíquica em elementos, à semelhança da dissenção histológica de um corpo sem vida.

KÖHLER, no elogio recente em memória de WERTHEIMER, falecido em 1943, escreve na "Psychological Review", N.º 3, 1944 : "Ao findar o século XIX, WILLIAM JAMES e outros levantaram sérias dúvidas a respeito do rumo seguido pela psicologia. Entre as pesquisas dos laboratórios e o espetáculo da vida humana cavara-se um abismo".

A oposição do grande fundador da "Gestalttheorie", após seus famososo estudos experimentais sôbre o movimento aparente, em 1912, fôra justamente contra o método analítico-dissociativo da psicologia acadêmica que reduzia os fenômenos da percepção a um mosaico de átomos sensoriais independentes.

Êsses mesmos critérios metodológicos, quando aplicados ao estúdo da personalidade, desfiguravam a natureza unitária e dinâmica do indivíduo. Realmente o ente humano jamais seria redutível a uma simples justaposição mecânica de partes artificialmente separáveis.

WHEELER, na reunião da Associação Americana para o Progresso da Ciência, em dezembro de 1928, proclamara que "o vegetal e o animal não são apenas máquinas, nem alguma cousa impelida por uma fôrça pseudo-natural misteriosa, porquanto tais sêres apresentam propriedades que os seus componentes orgânicos não possuem isoladamente".

Já dissera o eterno ARISTÓTELES que "a fôlha da árvore não se explica pelas raízes, nem estas pelas fôlhas; a compreensão reside na totalidade vegetal que organiza essas partes e lhes dota as propriedades vitais" (PAUL SIWEK, "La Psychophysique Humaine d'après Aristote").

Assim, se as plantas e os animais não são máquinas, como considerar o homem um feixe de reflexos inatos ou condicionados e mecânicamente articulados ? Só o materialismo grosseiro ou ingênuo, como preferem denominá-lo os marxistas, aceitaria tal tipo de explicação atomística da personalidade, identificando-a com uma máquina construída de peças isoláveis.

O insuspeito KORNILOV, Diretor do Instituto de Psicologia de Moscou, esclarece a posição do materialismo dialético, dizendo : "A tendência em negar os fenômenos psíquicos sem exceção, substituindo-os por meros mecanismos do sistema nervoso, a fim de dar-lhes um caráter objetivo pela identificação com os processos físicos, — baseia-se em grave equívoco que conduz a uma manifestação de materialismo extremado. Por isso, a lógica dialética nega que o espírito seja apenas um puro movimento mecânico da matéria, porquanto reduzir o espírito a outras propriedades da matéria, confundindo-o com esta, resultaria em contradição flagrante com a premissa fundamental do materialismo dialético, que consiste em aceitar a unidade psicofísica, mas não a sua identificação" (KORNILOV, "Los Problemas de la Psicologia Moderna", trad. Andres Nin, Madrid, 1935).

Por conseguinte, até os próprios marxistas consideram inadmissível a separação entre uma psicologia subjetiva e outra objetiva, exclusivamente científica. De fato, eliminar em nome da verdade científica a face interna e espiritual do comportamento humano, sob a alegação de inatingível pelo conhecimento positivo, é negar o poder da ciência, impondo-lhe limitações em suas conquistas.

Contra êsse estranho positivismo científico agnóstico, MAX PLANCK exclama, na tradução castelhana de seu livro "Adonde va la ciencia ?": — "Hay que tener fé. Esta es una cualidad de la que los cientificos no pueden prescindir".

Vossa preleção impressiona pela segurança com que descrevestes as modificações revolucionárias introduzidas na prática da seleção profissional. As modernas diretrizes evidenciam a insuficiência do já clássico método dos testes analíticos. As técnicas modernas procuram investigar a situação total e real onde se desenvolve a tarefa imposta ao indivíduo. Do mesmo modo que a personalidade não é dissociável em elementos estáticos, a situação em que ela reage não pode ser desagregada em partes independentes. Assim como é o todo funcional quem governa as partes indissolùvelmente integradas na estrutura unitária somato-psíquica, também o indivíduo ao trabalhar enfrenta uma totalidade de estímulos inseparáveis em sua apresentação dinâmica. Nenhum atua isoladamente de modo a provocar respostas independentes dentro da realidade concreta do trabalho.

Sòmente a referência à unidade situativa permite entender o significado dos atos parciais, porque êstes têm as suas propriedades derivadas da estrutura funcional donde emergem.

As vossas restrições ao método dos testes mostram que o processo científico de selecionar os indivíduos para as diversas modalidades de trabalho não consiste apenas em concentrá-los na sala do laboratório a fim de serem submetidos a uma bateria de testes. Conforme acentuastes de forma incisiva, é preciso conviver com os candidatos e verificar-lhes o rendimento integral em face da tarefa real e concreta. Sòmente assim será rigorosa a investigação do ajustamento profissional.

E' certo que os novos processos psicotécnicos não invalidam o método dos testes, mas impõem limitações em sua aplicação, exigindo perfeito discernimento de suas bases científicas. Por isso, GEMELLI aconselha desconfiar dos que sabem manejar bem a técnica dos testes, mas não possuem cultura psicológica. ("Metodi compiti e limiti della psicologia nello studio della delinquenza", 1936). Também BINET apontara o perigo de entregar o uso dos testes "au premier venu", dizendo que "tout procédé scien-

tifique n'est qu'un instrument qui a besoin d'être dirigé par une main intelligente" ("Les idées modernes sur les enfants", 1911).

Também em vossa lição magistral destacam-se idênticas palavras de advertência, assim expressas: — "... pero precisa no olvidar que la excessiva divulgación de la tecnica de tests en algunos paises ha creado un tipo de sujeto que se prepara especialmente no tanto para hacer bien el trabajo como para hacer bien los tests de selección, que son previos a él".

Vossa exposição prossegue no exame das tendências da psicologia moderna inteiramente concentrada na investigação pluri-dimensional da personalidade humana. A análise estática cede afinal lugar à metodologia que procura sondá-la em todos os seus recantos.

HERÁCLITO proclamara que nunca descobriremos os últimos confins da alma humana, mas reconhecia podermos caminhar em suas veredas. O progresso das pesquisas atuais é um percurso penetrante nessas paragens onde, conforme a genial conclusão de FREUD, verificamos que o homem é mais vil do que supomos, porém, muito mais sublime do que se julga.

Vossa conferência foi uma mensagem de confiança e solidariedade dirigida a todos que comungam convosco no ideal de cultivar os estudos psicológicos com o propósito de tornar o homem feliz e socialmente mais produtivo. Na síntese de vossas idéias cumpriu-se admiràvelmente a recomendação de Polonius quando diz, no 2.º Ato, cena 2, do "Hamlet", que a concisão é a alma do pensamento enquanto a prolixidade é seu corpo.

Ao agradecer a honra de participar dêste debate, reafirmo minha crença inabalável na grandeza da ciência e na onipotência de Deus.

*

* *

Por fim, o Prof. Mira y Lopez usou novamente da palavra, para agradecer as referências elogiosas que lhe haviam feito os debatedores, declarando — com relação ao reparo do Prof. Lourenço Filho — que não havia no caso pontos de vista divergentes, mas simplesmente uma questão de nomenclatura, não se devendo dar à expressão "discreta", que êle próprio havia usado, o sentido que merecera as restrições do ilustre Diretor do I.N.E.P.

Quanto às considerações externadas pelo Prof. Nilton Campos, disse o conferencista que desejava ùnicamente fazer uma declaração destinada a evitar equívocos quanto ao seu ponto de vista em relação ao uso de testes, ponto de vista êsse que de modo nenhum é contrário ao uso de tais instrumentos (tanto assim que grande parte de suas atividades profissionais tinha consistido na construção e padronização de testes). Julgava, entretanto, que não existem motivos para se desprezar outros métodos de análise que constituem uma eficiente complementação do método dos testes em problemas de orientação e seleção profissional.

SELEÇÃO

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Bibliotecário Auxiliar

Transcrevemos, a seguir, as questões apresentadas no último concurso realizado para a carreira de Bibliotecário Auxiliar (C. 168 — agôsto de 1945) do Serviço Público Federal.

IDIOMA ESTRANGEIRO

Faça as traduções abaixo, no almaço anexo, utilizando, se quiser, dicionário. Não é permitida consulta a qualquer apontamento, nem a quaisquer fôlhas isoladas.

Francês

Le temps qui s'écoula depuis la mort de Louis XI jusqu'à l'avènement de François Ier, c'est-à-dire de 1483 à 1515, fut, pour employer une vieille expression, l'âge d'or de l'imprimerie française et de l'illustration. Sous Charles VIII et Louis XII, les dessinateurs sur bois ne sont point encore touchés par les écoles voisines; il n'y a chez eux ni influence italienne accentuée, ni procédés allemands. Ils font à leur guise ce qu'ils voient, et ils le font sans préoccupation étrangère avec leurs moyens et leurs pratiques. De plus, les rois ne les oubliaient pas, et Louis XII conservait aux imprimeurs de l'Université tous leurs droits et privilèges dans une ordonnance magnifique, où l'art de la typographie était porté à une hauteur divine.

Il faut reconnaître que la France tenait déjà un rang prépondérant dans cette industrie nouvelle, et que, sauf les Italiens, elle n'avait guère à craindre de rivaux sérieux.

L'école des ornemanistes faisait des progrès constants. Avant les livres d'heures, les libraires se contentaient de misérables clichés, placés bout à bout et formant cadre tant mal que bien; mais, depuis Simon Vostre, Vérard et les autres, on avait raffiné singulièrement. Les bordures — au moins dans les livres d'heures — étaient devenues la partie principale du livre. Il y en avait de fleuries, d'architecturales, de compliquées et de simples, mais toutes d'un goût parfait et d'une élégance extrême. Et, suivant ce que nous disions tout à l'heure à propos de la figure d'Anne de Bretagne des Illustrations de la Gaule, les planches à personnages n'étaient plus des choses de pratique, des clichés banals et ennuyeux, mais au contraire et le plus souvent, des œuvres dessinées et gravées spécialement par des artistes de mérite.

Inglês

Commercial and technical libraries are extremely important, but their development has been stunted for many years. Where introduced they have thrived, but they should be much more numerous. Every town should have a collection of books devoted to its industries, and every librarian should endeavour to make this section representative and useful to readers. Business men are slow to take advantage of the facilities offered, but they should be solicited, and the advantages widely advertised. Once readers have reaped advantage they will patronise the source, but librarians must first make themselves thoroughly acquainted with the nature of enquiries that will have to be answered. Local industries must be carefully studied and technical advice taken when building up the initial stock. To attract readers before they can be satisfied is dangerous policy, and if the local firms are consulted, this can be avoided.

There is a great future for these librairies, for so far most of them are in the infancy of their development, and many are yet to be founded. Those already functioning have proved their worth, and there are many districts where a real need exists for commercial and technical literature administered apart from the general reference collection.

PROVA DE SERVIÇO DE BIBLIOTECA

a) *Resolução de questões.*

— O bibliotecário recebe uma certa quantidade de livros, adquiridos por compra. Acompanha a remessa, uma fatura ou lista enviada pela livraria. Qual é a operação que deve ser levada a efeito antes de registrar os livros?

— O primeiro volume de uma obra acaba de aparecer e foi adquirido pela biblioteca. Deve-se aguardar a publicação dos demais volumes, para, então, se proceder à catalogação e classificação da obra completa, ou o primeiro volume *pode ser catalogado e classificado imediatamente*? Diga o que pensa a respeito, justificando a opinião emitida.

— Trata-se de um serviço de empréstimo moderna e eficientemente organizado. Como pode o bibliotecário saber com quem está um determinado livro, que foi retirado do lugar para ser emprestado?

— Quais são as marcas de posse, que usam, habitualmente, as bibliotecas nos livros e demais espécies dos respectivos acervos? Diga sôbre o uso e função dessas marcas.

— Os livros de grande formato, como os *in-folio*, devem ficar arrumados em posição vertical, como os demais volumes ou preferìvelmente deitados (em posição horizontal)? Justifique sua opinião.

— Deve-se registrar os periódicos da mesma forma que empregamos para o registro de aquisição de livros? Exponha qual a forma ordinàriamente usada nas bibliotecas para tal registro.

— Que se entende pela expressão "Reserva" de livros, num serviço de empréstimo?

— Quais são as obras que *não devem* ser emprestadas para fora da biblioteca?

— Para cada nova edição de uma obra, deve-se dar um número no livro de registro, ou o mesmo número serve para tôdas elas?

— Qual é o catálogo interno (para serviço da biblioteca) em cujas fichas, ordinàriamente, são averbados os números de registro dos volumes?

— Tratando de uma obra publicada em fascículos ou cadernos, como sucede com certas obras valiosas e, mais freqüentemente, com romances em edições populares, devem tais fascículos ser registrados um a um no livro de registro com os demais livros? Qual é o processo de registro de tais obras?

— Quando é necessário dar baixa num livro, como proceder?

— Quando uma biblioteca recebe uma duplicata de obra já catalogada e classificada, deve-se:

1. Dar um novo número de registro à duplicata?
2. Deve-se fazer uma nova ficha para o catálogo topográfico?

— Numa biblioteca classificada pelo sistema decimal de Dewey, os periódicos sôbre medicina devem ser arrumados com os livros que tratam do mesmo assunto, ou devem ser alojados em estantes separadas da coleção de livros?

— Há alguma razão para que as bibliotecas prefiram enviar à encadernação as brochuras, depois de catalogadas e classificadas?

— As etiquetas, ou as marcas de localização, averbadas no dorso dos volumes, têm alguma função útil ou devem ser omitidas?

— Qual é a *classe* de livros que, nas bibliotecas públicas, pode ser deslocada do acervo geral e classificada por autores em estantes abertas ao público?

— Além do sistema de classificação de Dewey, conhece algum outro que tenha sido inventado posteriormente, nos Estados Unidos?

— Numa biblioteca classificada pelo sistema de Dewey, e que usa as marcas de Cutter, um bibliotecário recebeu volumes, trazendo nas etiquetas os seguintes números de chamada :

529	097	025.4	023	025.4	973	973
C247	P874	D11	A572	L347	H32 s	H32

Transcreva êsses números de chamada na ordem em que devem ficar os volumes nas estantes. Utilize os espaços abaixo.

— Quando, num serviço de empréstimo de livros, são usados dois cartões, os quais são retirados do volume por ocasião do empréstimo, como devem ser enfileirados um e outro cartão ?

— Todos os folhetos recebidos na biblioteca passam pelos mesmos processos (registro, classificação, catalogação, arrumação nas estantes etc.) dos livros em geral ?

— O que é localização relativa ?

— Qual é a diferença que existe entre :

a) Número de classe
b) Número do livro
c) Número de chamada.

(Supõe-se uma biblioteca classificada pelo sistema de Dewey e que usa as marcas de Cutter).

— Além das estantes, quais são outros tipos de móveis usados nas bibliotecas modernas para arrumação de livros, folhetos, mapas, estampas, recortes, manuscritos etc. ?

b) Enquadramento de obras.

Seguem-se os agrupamentos nos quais devem ser enquadrados os títulos designados abaixo. Cada obra só pode ter *uma* classificação num único agrupamento.

Belas Artes	B.A.
Ciências naturais	C.N.
Direito	Dir.
Educação	Ed.
Filosofia	Fil.
Finanças	Fin.
Geografia	Geo.
História	Hist.
Matemática	Mat.
Medicina	Med.
Sociologia	Soc.

O trabalho do candidato consistirá em colocar, na coluna à direita, a abreviatura correspondente à clasificação (enquadramento) de cada obra.

Por exemplo :

Autor e título	Enquadramento
Holme. Les Vieux mezzotintes anglais. 1910	.. B.A....

Resolva agora :

Autor e título	Enquadramento
Trivaroni, J. Conpendio di scienza delle finanze. 1926	.....
Buyse, Raymond. La experimentacion en pedagogia. 1937	.....
Beccaria, C. Traité des délits et des peines. 1891	.....
Espenson, Pietro. Condizione giuridica dello straniero secondo le legislazioni e le giurisprudenza italiana. 1889	.....
Speltz, A. The styles of ornament from prehistoric times to the middle of the XIXth century. 1910	.....
Lahee, F.H. Field geology. 3d ed. 1931.	.....
Le Bon, Gustave. The crowd; a study of the popular mind. (transl. of "Psychologie des foules")	.....
Encyclopedia of the social sciences; ed. -in-chief, E.R.A. Seligman.	.....
Dewey, John. Intelligence in the modern world: John's Dewey's philosophy. 1939	.....
Bruhns, K.C. ed. New manual of logarithms to seven places of decimals. [s, d,]	.....
Robertson, William Spence. History of Latin-American nations. 2d ed. 1932	.....
Greenne, E.B. Foundations of American nationality. 1935. (Short history of the American people)	.....
Kant, Immanuel. Immanuel Kant's Critique of pure reason, transl. by N.K. Smith. 1929	.....
Semple, Ellen Churchill. Geography of the Mediterranean region ... 1931	.....
National geographic society, *Washington, D.C.* Book of wild flowers; and introd. to the ways of plant life. 1933.	.....
Berenson, B. Dipinti veneziani in America. [1933].	.....
Gabbi, Umberto. Semeiotica; breve compendio dei metodi fisici di esame degli infermi. 1897.	.....
Ferrari, G. La tomba nell'arte italiana. [19 —].	.....
Fento, Carroll Lane. World of fossilis, illust. by the author. 1933.	.....

Autor e título	Enquadramento
Pennell, I. Etchers and etching : chapters in the history of the art... 1936.	.....
Barbosa, Ruy. Comentários à Constituição federal brasileira, coligidos e ordenados por Homero Pires. 1932-34.	.....
Sturgis, Russell. The apreciation of sculpture : a handbook ... [c 1905]	.....
Bielsa, Rafael. Relaciones del código civil con el derecho administrativo. 1923.	.....
Locke, John. Essay concerning human understanding with the notes and illust. of the author. [s. d.]	.....
Gauthier, Joseph. Traité de composition decorative [par] J. Gauthier [et] L. Capelle. [1911].	.....

CATALOGAÇÃO

a) Resolução de problemas de catalogação

Cada resposta certa vale um ponto. Os problemas assinalados (ns. 13, 15, 16 e 17) valem 3 pontos.

Resolva os problemas abaixo, de acôrdo com as regras do Código do Vaticano.

— Transcreva, nas linhas abaixo, *na ordem em que devem ficar no catálogo dicionário,* as seguintes obras de Vítor Hugo.

Hugo, Victor Marie, *comte,* 1802-1885.

— Nossa Senhora de Paris. Lisboa, 1841.

— Notre Dame de Paris. Paris, 1844.

— Noventa e três. A guerra civil... Rio de Janeiro, 1874 .

— Quatre-vingt-treize. Paris, 1874.

— O Homem que ri. S. Luiz do Maranhão, 1869.

— L'Homme qui rit. Paris, s.d.

— Oeuvres complètes. Paris 1882-

Hugo, Victor Marie, comte, 1802-1885.

— .....

— .....

— .....

— .....

— .....

— .....

— .....

— Transcreva na coluna pontilhada, e na ordem em que devem figurar, no catálogo dicionário, as seguintes palavras de ordem :

Bac	.....
Baars, Herman	.....
Bacha	.....
B'''	.....
BA.J.D.M.	.....
B.A.M.	.....
B.B.	.....
B''' B'''	.....
B.D.B.	.....

— Na ficha abaixo, falta o cabeçalho de autor, cujo nome latino é Publius Virgilius Maro. Há também um êrro, quanto ao uso de minúscula, *em vez de maiúscula,* numa palavra.

1. Ponha o cabeçalho de autor na forma correta.
2. Assinale com um traço o vocábulo que deveria ser grafado com maiúsculas e está escrito com letra minúscula.

The Aeneid of Virgil, translated into english by John D. Long. 3d ed. Boston, [c 1879].

I. Título. II. Long, John D tr.

— Observando a regra de nomes inglêses com prefixos, ponha o cabeçalho de autor na ficha abaixo, sabendo-se que êle n. em 1785 e m. 1859.

Confessions of an English opium-eater. Also the lives of Shakespeare and Goethe ... by Thomas De Quincey ... 2d ed. 1886.

— Ponha o cabeçalho de autor da ficha abaixo :

Faust; a tragedy in two parts by Johann Wolfang von Goethe; transl. by Bayard Taylor ... London, [1932].

— Idem, idem na entrada abaixo;

Vita a morte di Mosè; leggende hebraiche, tradotte, illust. e comparate da Salvatore De-Beneditti. Pisa, 1879.

— Na pista da ficha abaixo, mencione, na forma de entrada das regras do Cód. Vaticano, o nome do personagem a que se refere.

Chambrier, James.

Marie-Antoinette reine de France, par James Chambrier. 2e éd. revue. Paris, Didier et cie; J. Sandoz, 1871.

2 v. 17 cm.

— Sabendo-se que o autor da obra seguinte é Mariano José Pereira da Fonseca, que *usou ùnicamente o título nobiliárquico* nas suas obras, escreva na linha pontilhada, na forma prescrita pelas regras citadas, a entrada de autor, com as datas 1773-1848.

Máximas, pensamentos e reflexões do marquês de Maricá. Rio de Janeiro, 1843.

— Faça uma remissiva do *nome não adotado,* no cabeçalho da entrada anterior, *para a fórma escolhida.*

— Dê o cabeçalho para a entrada principal abaixo, sabendo-se que é uma publicação oficial.

Catálogo da biblioteca do Senado Federal. Rio de Janeiro, Imp. Nacional, 19-

— Escreva, na pista da ficha seguinte, dois cabeçalhos de assunto, nos lugares indicados.

Saint Hilaire, Aug. de.

Voyage dans les provinces de Rio de Janeiro et de Minas Gerais ... Paris, 1830.

— Escreva, na pista da entrada abaixo, o cabeçalho de assunto apropriado para a obra seguinte:

Relation historique du tremblement de terre survenu à Lisbonne, le premier novembre 1755... Haye 1756.

— Escreva o cabeçalho de autor na ficha abaixo, tendo em vista: que o autor sempre usou o nome adotado em religião, e a nota seguinte: "Francisco Carlos da Silva, que, na Ordem seráfica, tomou o nome de Fr. Francisco de São Carlos, nasceu ..... aos 13 de agôsto de 1763... Na tenra idade de 13 anos, tomou o hábito de S. Francisco..." Biografia: p. [IX]. A sigla da Ordem mencionada é: O.F.M.

A Assumpção — poema composto em honra da Santa Virgem, por Frei Francisco de São Carlos ... Nova ed. correta pelo cônego dr. J.C. Fernandes Pinheiro. Rio de Janeiro, 1862.

— Faça uma ficha remissiva, da forma de nome não adotada na entrada acima (problema n.º 13) para aquela que foi averbada no cabeçalho respectivo.

— A seguir, vai a transcrição de uma fôlha-de-rosto, referente a obras diversas reunidas num mesmo volume e sem um título comum. Faça a entrada principal, compilando os elementos fornecidos pela fôlha-de-rosto, até as notas tipográficas inclusive. *Não mencione*: paginação, formato, pista, etc.

Chili

Paraguay, Uruguay, Buenos Ayres,
Par M. César Famin

Patogenie, Terre-du-feu et Archipel dos Malouines,
Par M. Fréderic Lacroix

Paris
Firmin Didot Frères

MDCCCXL

Ficha principal

— A fôlha-de-rosto transcrita, a seguir, refere-se a obras reunidas em um volume, *com um título comum*. Faça a ficha principal *até a pista exclusiva*. Não mencione as notas bibliográficas (colação); coloque uma linha pontilhada para assinalar essa omissão.

II

Parnasso italiano
ovvero;
I quatro poeti celeberrimi italiani

La Divina commedia di Dante Alighieri;

Le Rime di Francesco Petrarca;

L'Orlando furioso di Ludovico Ariosto

Lipsia
presso Ernesto Fleischer
1826

Faça a ficha no quadro a seguir:

— A ficha seguinte é referente a uma obra mencionada no problema anterior. Como seu título indica é uma crítica sôbre uma determinada obra. Mencione, no lugar indicado, o cabeçalho de assunto que deve ter.

Rajna, Pio

Le fonti dell'Orlando furioso, recerche e studii di Pio Rajna. In Firenze, G.C. Sansoni, 1876.

b) Feitura de fichas para um catálogo

Instruções

Em anexo, vêm as cópias das fôlhas-de rosto dos livros, cujas *fichas principais* devem ser compiladas.

Além das fôlhas-de-rosto, encerradas num quadrado, outros dados necessários à redação das fichas estão averbados em cada uma das cópias anexas.

O tipo das fichas é o *unit card* (ficha única) com a disposição dos diversos elementos, conforme as fichas impressas do Serviço de Intercâmbio de Catalogação do D.A.S.P. ou as da L. of C.

A pista, portanto, deverá constar do lugar habitual das fichas impressas e mencionar as *entradas* para o catálogo dicionário.

Não é necessário constar das fichas as marcas de classificação nem as de *número do livro*.

Não é necessário riscar ou desenhar o contôrno das fichas.

Use o papel quadriculado tanto para o rascunho como para passar as fichas a limpo. Assinale o rascunho com um traço vertical, ou com a palavra *rascunho,* a fim de facilitar a correção da prova.

La

Sainte Bible

qui comprend l'Ancien

et le Nouveau Testament

traduits sur les textes originaux hébreu et grec

par

Louis Segond

Docteur en Theologie

Nouvelle édition revue

avec paralléles

Paris

1910

Paginação: quatro fôlhas preliminares inumeradas e 247 páginas de texto e oito mapas coloridos.

Altura do livro: 19 cm.

NOVO DICIONÁRIO

Português-Italiano

e

Italiano-Português

com

a pronúncia figurada em ambas as línguas

composto

segundo os melhores dicionários

por

Arturo De Rozzol

Paris

Librairie Garnier Frères

Paginação: a duas fôlhas preliminares seguem-se duas páginas numeradas em alg. romanos, e depois 520 p. de texto.

Altura: Treze centímetros e meio.

O autor é italiano.

A data está no prefácio: 1897.

O Dicionário de Sacramento Blake diz:

Francisco Bonifácio de Abreu, Barão da Vila da Barra, nasceu em ... de nov. de 1819... faleceu a ... de julho de 1887.

Paginação: Tem XXXI páginas numeradas em alg. romanos e 505 em alg. arábicos.

Altura: 0 m 220. Não tem ilustrações.

A

DIVINA COMÉDIA

de

Dante Alighieri

fielmente vertida do texto

pelo

Barão da Vila da Barra

Rio de Janeiro

Imprensa Nacional

1887

Notas que podem servir ao catalogador:

O prefácio do editor diz: "Publicando os manuscritos "que deixou o Barão de Vila da Barra ... dei preferência à tradução da Divina Comédia ..." [assinado] Dr. José Carlos Mariani.

A introdução intitulada: "O novo intérprete de Dante" está assinada por *Araripe Júnior,* cujo nome completo é: Tristão de Alencar Araripe Júnior.

BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIA E DIREITO ADMINISTRATIVO

Resolva, nas linhas abaixo, as seguintes questões:

— Qual o título da obra escrita por Van Hoesen, H.B. e Walter, F.K.?

— Há uma enciclopédia francesa, moderna, ainda não terminada, encontradiça em nossas bibliotecas e livrarias. Informe apenas o título.

— Declare o nome de uma grande casa editôra francesa que tem dado à luz várias enciclopédias.

— Relativamente à ortografia do nosso idioma, qual a publicação oficial indispensável a tôda e qualquer biblioteca? Forneça todos os dados que ocorrem na respectiva fôlha-de-rosto.

— Declare o ano em que foi realizado o melhor recenseamento no Brasil, anteriormente a 1940.

— Qual a grande editôra brasileira situada em Pôrto Alegre?

— Genèricamente, qual a designação dada às enciclopédias, dicionários, biografias, anuários, etc.?

— Qual a obra de Simões dos Reis, Antônio, em um só volume? Forneça dados completos.

— Completar a seguinte frase:

O Barão Homem de Melo e o Dr. F. Homem de Melo foram autores de antigo e conceituado .... brasileiro.

— Responder *sim* ou *não* às seguintes perguntas:

As bibliotecas devem organizar bibliografias?

Há necessidade de obras sôbre Biblioteconomia em qualquer biblioteca?

Em uma grande biblioteca, possuidora de Seção de Referência, é conveniente existirem obras dessa especialidade em outros locais?

Os livros "Reservados" devem ser fornecidos aos consulentes?

*

* *

— Preencha as lacunas desta questão, de forma que se saibam quais as autoridades que podem aplicar as penas seguintes:

a) Nos casos de advertência, repreensão e suspensão até trinta dias;

b) Nos casos de suspensão por mais de trinta dias:

c) Nos casos de demissão:

— Para cada questão que se segue, há sòmente uma resposta certa. Assinale-a, pondo um X dentro do parêntesis que a precede:

Não é proibido ao funcionário:

( ) Fazer contratos de natureza comercial com o Govêrno.

( ) Exercer o comércio entre os companheiros de serviço.

( ) Participar na direção ou gerência de cooperativas.

( ) Censurar, pela imprensa, as autoridades constituídas.

( ) Deixar de comparecer ao serviço, sem causa justificada.

— A prisão administrativa será requisitada à autoridade policial:

( ) Pelo chefe de repartição ou serviço.

( ) Pela autoridade que a tiver decretado.

( ) Pelo Ministro da Justiça

( ) Por decreto do Presidente da República.

( ) A mando do Chefe de Polícia.

— Terminado um processo administrativo, e achando-se o acusado em lugar incerto:

( ) Será ordenada a prisão do mesmo.

( ) O processo será arquivado automàticamente.

( ) O acusado será citado por edital, com um prazo de oito dias.

( ) O processo será suspenso, até o aparecimento do acusado.

( ) Inicia-se o julgamento com defesa nomeada *ex-officio*.

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil

1.ª PARTE

Panorama geral anterior a 1930

Capítulo XXI

O GOVÊRNO DELFIM MOREIRA

Dentro do acôrdo de rotativismo estabelecido entre Minas e São Paulo, deveria a sucessão do Sr. Wenceslau Braz caber a um filho do segundo dos referidos Estados. Afastada definitivamente a influência de Pinheiro Machado, morto Campos Sales, em tôrno de cujo nome não surgiriam discrepâncias, sòmente Rodrigues Alves estaria em condições de reunir a unanimidade dos sufrágios, tanto mais quanto dêle partira a iniciativa da candidatura do sereno filho de Itajubá. Assim, foi êle, pela segunda vez, eleito Presidente da República para o quadriênio de 1918-1922.

As perspectivas de um novo govêrno áureo como o de 1902-1906 não chegaram, todavia a confirmar-se. A fatalidade, que tanto castiga as nações como os indivíduos, não permitiu que o velho Conselheiro do Império desse ao Brasil, mais uma vez, a demonstração da sua excepcional capacidade administrativa. A enfermidade que lhe minava o organismo acentuou-se às vésperas da posse, impedindo-o de comparecer pessoalmente a essa solenidade, a 15 de novembro de 1918, data em que o Presidente Wenceslau Braz transmitiu o govêrno ao Vice-Presidente eleito, Dr. Delfim Moreira da Costa Ribeiro.

O Dr. Delfim Moreira, pacato político mineiro, de hábitos simples e aspecto bonachão, limitou-se a receber, em nome do Presidente enfêrmo, a insígnia presidencial. Se assumiu a Presidência, não assumiu ares de Presidente. Manteve-se na atitude modesta que era uma de suas características. Já em sua viagem de Belo Horioznte para esta Capital, impressionara a comitiva que o acompanhava no trem especial, com o indefectível guarda-pó mineiro e o lenço com que procurava proteger a alvura do colarinho. Aqui chegado, alojou-se no Hotel dos Estrangeiros, onde permaneceu depois de empossado, recusando-se a ocupar efêmeramente os aposentos presidenciais do Catete.

O mundo oficial repartia-se, então, entre o Hotel, que já entrara para a História, com o assassinato de Pinheiro Machado, e a residência do Conselheiro Rodrigues Alves, à Rua Senador Vergueiro n.º 164, logo apelidada "Catetinho" pela verve dos cariocas.

O Presidente Delfim Moreira não tomou, ao assumir o govêrno, nenhuma iniciativa pessoal. Os ministros, cujos decretos de nomeação assinou, haviam sido escolhidos pelo Conselheiro Rodrigues Alves e foram os que abaixo discriminamos:

Justiça e Negócios Interiores — Bacharel Urbano Santos da Costa Araújo;

Relações Exteriores — Embaixador Domício da Gama;

Fazenda — Doutor em Direito Amaro Cavalcanti;

Viação e Obras Públicas — Bacharel Afrânio de Melo Franco;

Agricultura, Indústria e Comércio — Bacharel João Gonçalves Pereira Lima, interinamente;

Marinha — Vice-Almirante Antônio Coutinho Gomes Pereira;

Guerra — General de Brigada Alberto Cardoso de Aguiar.

Além dos nomes acima, cumpre, ainda, salientar que o Conselheiro Rodrigues Alves, assim como, no primeiro govêrno, soubera escolher Pereira Passos para Prefeito do Distrito Federal e Osvaldo Cruz para Diretor da Saúde Pública, se lembrou, em seu segundo mandato, de Paulo de Frontin, para Prefeito, e manteve Carlos Chagas na direção da Saúde Pública, assumida ainda nos últimos dias do quadriênio Wenceslau, nos calamitosos momentos da gripe "espanhola" que, então, assolou o país.

Como já salientamos no Capítulo XVI, destas Notas, a principal característica de Rodrigues Alves era a escolha dos auxiliares através dos quais governaria.

O Dr. Delfim Moreira nenhuma alteração quis introduzir no ministério organizado pelo venerando paulista, tanto assim que, não havendo o Dr. Urbano Santos tomado posse do cargo de Ministro da Justiça, ficou a pasta preenchida, cumulativamente com a da Fazenda, pelo Dr. Amaro Cavalcanti.

A nomeação do Dr. Pereira Lima para a pasta da Agricultura se processara em caráter interino e prevaleceu apenas de 15 de novembro a 12 de dezembro de 1918, quando, a seu pedido, lhe foi dado substituto. A escolha do novo titular coube, ainda, a Rodrigues Alves, recaindo no eminente paulista Dr. Antônio de Pádua Sales.

A 16 de janeiro de 1919 falecia, em sua residência, à Rua Senador Vergueiro n.º 164, nesta Capital, em ambiente de consternação nacional, o Conselheiro Francisco de Paula Rodrigues Alves. Seu corpo, conduzido pelo govêrno e pelo povo, à estação da Estrada de Ferro Central do Brasil, foi transportado em trem especial para Guaratinguetá, berço do grande brasileiro, onde repousa no cemitério local.

No dia imediato à morte do Presidente efetivo, isto é, a 17 de janeiro de 1919, o Dr. Delfim Moreira levava a efeito a única modificação ministerial processada sob sua inteira responsabilidade. Nessa data, foi nomeado Ministro da Fazenda o Dr. João Ribeiro de Oliveira e Sousa, passando o Dr. Amaro Cavalcanti a gerir exclusivamente a pasta da Justiça.

A grande preocupação do govêrno foi, desde que se verificou o falecimento do Conselheiro Rodrigues Alves, preparar e realizar as novas eleições presidenciais, que, na forma da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, deveriam ser convocadas para a terminação do quadriênio.

No curto espaço de tempo que mediou entre 15 de novembro de 1918 e 28 de julho de 1919, data em que a Presidência da República foi transmitida ao candidato recém-eleito, não podia o govêrno empenhar-se em grandes iniciativas e realizações. À parte os notáveis melhoramentos proporcionados à Capital Federal pela ação dinâmica do Prefeito Paulo de Frontin, os quais chegaram a ser capitulados por um hebdomadário, com fotografias comprobatórias, como "Os 12 trabalhos do Hércules da Prefeitura", é pequeno o acervo de atos administrativos dignos de nota nesse período de nossa história.

Cronològicamente, deve ser citado em primeiro lugar o decreto legislativo n.º 3.603, de 11 de dezembro de 1918, referendado pelos ministros da Justiça, Agricultura, Guerra e Marinha, pelo qual foram considerados promovidos ao ano ou série imediatamente superior àqueles em que estivessem matriculados, todos os alunos das escolas superiores ou faculdades oficiais, Colégio Pedro II e colégios militares e, bem assim, os dos estabelecimentos de ensino equiparados ou sujeitos a fiscalização. Êsse ato, que ficou conhecido como o dos "exames por decreto" ou dos "exames decretinos", se originou da epidemia de gripe cujo término coincidiu com a época dos exames nos institutos de ensino. Não há negar que a medida contravinha aos superiores interêsses da instrução nacional; mas não há, também, negar que as dolorosas circunstâncias do momento exigiam essa providência extrema. Sacrificou-se, assim, um pouco do futuro dos nossos homens em benefício do presente periclitante da juventude de então.

Outro ato contemporâneo dêsse é o decreto legislativo n.º 3.618, de 21 de dezembro do mesmo ano de 1918, pelo qual foi o govêrno autorizado a fazer a paz com a Alemanha, podendo, para tanto, despender até à quantia de 500 contos ouro. Ainda na esfera do Ministério das Relações Exteriores foram, em janeiro de 1919, elevadas à categoria de embaixada as nossas representações diplomáticas na Inglaterra e na Itália.

Referendado pelos ministros da Justiça e da Agricultura, cumpre salientar o decreto legislativo n.º 3.724, de 15 de janeiro de 1919, que regula as obrigações resultantes dos acidentes de trabalho. Na pasta da Viação encontramos cinco decretos, sendo quatro datados de 26 de abril e um de 28 de maio, nos quais , pela primeira vez, é concedida no Brasil permissão para a utilização de aeroplanos e hidroplanos no serviço de transporte de passageiros e mercadorias entre os diversos pontos da República e entre êstes e o estrangeiro, "sem privilégio ou monopólio de espécie alguma".

Saliente-se, por fim, o decreto legislativo número 3.741, de 28 de maio de 1919, pelo qual foi o Govêrno autorizado a contratar na França uma missão militar para fins de instrução ao Exército.

Não podia um govêrno iniciado em atmosfera de expectativa, e logo depois condenado a encerrar ràpidamente os seus dias, apresentar uma farta safra administrativa.

Desde o falecimento do Conselheiro Rodrigues Alves não se pensava mais senão na sucessão. *Le Roi est mort, vive le Roi!*, era o sentimento geral. A questão estava apenas em saber-se quem seria o rei a aclamar. Rui Barbosa volta a levantar a sua velha flâmula de candidato insatisfeito. Novamente reboam pelos rincões nacionais os clangores do verbo civilista. Reedita-se a campanha de 1909-1910 e, como em tôdas as ocasiões em que a musa do povo pode expandir-se em liberdade, lá surge a canção carnavalesca de incentivo à pretensão do velho baiano (1).

Na realidade, o futuro Presidente "nasceria feito", mas não seria o antigo Vice-Chefe do Govêrno Provisório de 1889.

Pelo acôrdo estabelecido entre as duas maiores fôrças políticas da Federação, São Paulo e Minas, a Presidência da República deveria caber, em rodízio, a êsses dois Estados. No momento, entretanto, nem o Dr. Altino Arantes nem o Dr. Artur Bernardes, que, respectivamente, governavam a terra dos bandeirantes e a terra dos inconfidentes, possuíam ainda as credenciais necessárias para a suprema investidura. Moços ambos, contando embora inestimáveis serviços já prestados aos seus coestaduanos, faltava-lhes, todavia, o sêlo de um longo tirocínio na política nacional, sem o qual, naqueles tempos, ninguém se abalançava a aspirar à curul presidencial. Afastados êsses dois candidatos naturais, tornava-se difícil encontrar um nome que congregasse a unanimidade dos corifeus da situação. Rui Barbosa ali estava a oferecer-se mais uma vez, mas a sua imensa superioridade intelectual cavara um fôsso definitivo entre o seu vulto e as sombras dos que pesavam na balança das sucessões. A inteligência desmarcada é um óbice permanente para quem depende dos outros.

O curioso é que, no afã de procurarem impedir a ascenção dessa enorme inteligência, os políticos foram escolher, para sucessor de Delfim Moreira, outra grande inteligência, que, na ocasião, elevava, na Europa, o nome do Brasil. Era nosso embaixador à Conferência da Paz o Dr. Epitácio Pessoa, antigo Ministro de Estado, aos 27 anos de idade, e Ministro, aposentado, do Supremo Tribunal Federal. Sôbre êle recaiu inesperadamente a escolha dos cardeais da nossa política. A notícia chegou-lhe, no estrangeiro, de surpresa. Confirmava-se, embora com outro destinatário, o conhecido refrão da canção carnavalesca (2).

(1) Referimo-nos ao popularíssimo "Papagaio louro".

(2) "Quem quer se fazer não pode!
Quem é bom já nasce feito!

Assistência social aos servidores do Estado

Importante decreto-lei assinado no "Dia do Servidor Público"

O Presidente da República assinou, em 28 de outubro último, um importante decreto-lei, pelo qual foi criada a Comissão Organizadora de Assistência Social aos Servidores do Estado (C.O.A.S.S.E.), incumbida de organizar, dentro do menor prazo possível, o plano geral de assistência social ao funcionalismo, com o objetivo de amparar os servidores públicos em quaisquer contingências de sua vida funcional e social. O novo organismo, diretamente subordinado ao Presidente da República, será presidido pelo Presidente do D.A.S.P. e se constituirá de mais cinco membros, designados pelo Chefe do Govêrno.

A assinatura de ato de tanta significação — pois que representa, sem dúvida, um marco decisivo na história da assistência social aos servidores do Estado — no próprio "Dia do Servidor Público", vem dar ainda maior relêvo à data, já de si tão grata à numerosa classe.

Com efeito, desde 1936, o dia 28 de outubro vem sendo assinalado por uma série de atos da mais alta relevância para a administração pública do país e para seus servidores.

Assim, naquele ano, foi promulgada a lei número 284, conhecida como Lei do Reajustamento, apesar de conter em seu texto matéria muito mais complexa e importante do que um simples reajustamento de quadros e vencimentos.

Em 1937, na mesma data, o Conselho Federal do Serviço Público Civil, órgão que antecedeu o

D.A.S.P., entregava ao Presidente da República o projeto de lei relativo ao I.P.A.S.E., o qual, transformado em lei em fevereiro de 1938, marcou profunda reforma no sistema de previdência dos servidores do Estado.

Em 1939, foi assinado o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, carta tanto de direitos e vantagens quanto de deveres e responsabilidades do funcionalismo, em cujo artigo 266 se determinou que a data de 28 de outubro fôsse consagrada à classe.

Em 1941, duas importantes leis de assistência foram promulgadas, pelas quais se incluíram nos benefícios assegurados aos funcionários efetivos da União, quanto à aposentadoria, os extranumerários e os funcionários associados de Caixas de Aposentadoria e Pensões. Ainda no mesmo ano, foram assinados os Estatutos dos Funcionários dos Estados e da Prefeitura do Distrito Federal.

Como se pode verificar por êsse retrospecto sumário, o dia 28 de outubro é realmente o "Dia do Servidor Público", não apenas porque a lei assim o haja prescrito, mas porque está indelèvelmente assinalado por vários acontecimentos da mais alta significação para os servidores públicos.

O decreto-lei assinado no último 28 de outubro não será, por certo, o de menor alcance, na já longa série de medidas de assistência ao funcionalismo, interessadamente estudadas e propostas pelo D.A.S.P., que, ao lado de sua função precípua de estudar permanentemente os serviços públicos com a finalidade de lhes proporcionar a maior eficiência, jamais descurou a parte referente à melhoria da situação funcional, econômica e social dos próprios servidores do Estado.

De acôrdo com o art. 2.º do mesmo decreto-lei, o Presidente José Linhares, designou, por decretos de 22 de novembro último, os seguintes membros da C.O.A.S.S.E.: Fábio Carneiro de Mendonça (vice-presidente), José Cavalcanti de Castro Goiana, Júlio de Barros Barreto, Mário Kroeff e Teófilo de Almeida. Essa Comissão — que se instalou a 26 de novembro, no Hospital dos Servidores do Estado, perante o Sr. Moacyr Briggs, Presidente do D.A.S.P. e, nesta condição, seu presidente nato — substitui o antigo Conselho Administrativo do Hospital dos Servidores do Estado, que era constituído dos Srs.: Mário Kroeff, presidente, Alberto Borgerth, Ari de Castro Fernandes, Ari Fontoura de Azambuja, Mário Alves da Fonseca e Mário de Morais Paiva.

Transcrevemos, a seguir, o decreto-lei em aprêço (publicado no *Diário Oficial* de 30-10-45) e a exposição de motivos com que foi o respectivo projeto encaminhado ao Presidente da República.

DECRETO-LEI N.º 8.145 — DE 28 DE OUTUBRO DE 1945

Cria a Comissão Organizadora de Assistência Social aos Servidores do Estado e dá outras providências

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

Art. 1.º Fica criada a Comissão Organizadora de Assistência Social aos Servidores do Estado (C.O.A.S.S.E.), diretamente subordinada ao Presidente da República, incumbida de:

a) organizar o plano geral de assistência médica e hospitalar, nas suas diversas modalidades, e outros tipos de serviços de assistência, aos servidores do Estado e suas famílias, no território nacional, e propor ao Govêrno Federal as medidas necessárias à sua execução;

b) promover a prestação da assistência médico-social;

c) promover inquéritos, investigações e pesquisas técnicas, bem como a preparação e o aperfeiçoamento do pessoal técnico, necessários à execução e ao desenvolvimento do plano de assistência social aos servidores do Estado e suas famílias;

d) administrar e fiscalizar, no Distrito Federal, as obras de construção e aparelhamento do Hospital dos Servidores do Estado (H.S.E.) e serviços conexos, organizar e instalar os seus serviços hospitalares, guardar e conservar os prédios, o equipamento e o material existentes, e propor ao Govêrno Federal as medidas necessárias ao seu funcionamento;

e) supervisionar, no início do funcionamento, as atividades do H.S.E.

Art. 2.º A Comissão será presidida pelo Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) e se comporá de mais 5 membros, designados pelo Presidente da República.

§ 1.º Dentre os seus membros, o Presidente da República designará um Vice-Presidente da Comissão.

§ 2.º Os membros da Comissão, com exceção do Presidente, farão jus à gratificação de representação de Cr$ 200,00 por sessão a que comparecerem, até o máximo de 10 sessões por mês.

Art. 3.º Para desempenho de suas atribuições a Comissão instituirá os órgãos auxiliares que forem necessários, os quais ficarão subordinados a um Diretor Executivo, designado pelo Presidente da Comissão.

Parágrafo único. O Diretor Executivo participará das reuniões da Comissão, sem direito de voto.

Art. 4.º A Comissão disporá dos seguintes fundos, que depositará no Banco do Brasil ou em outra instituição oficial de crédito, para sua livre movimentação e aplicação:

a) créditos orçamentários e adicionais destinados ao Hospital dos Servidores do Estado;

b) contribuição do Govêrno Federal, na forma do Decreto-lei n.º 6.694, de 14 de julho de 1944;

c) contribuição eventual dos Estados, Territórios, Municípios, Distrito Federal e entidades paraestatais ou autárquicas;

d) rendimentos produzidos pela aplicação do capital e das disponibilidades;

e) receitas diversas, provenientes da prestação de serviços;

f) outras fontes de renda que lhes forem atribuídas.

Parágrafo único. Os créditos de que tratam as alíneas *a* e *b*, após a publicação das leis que os consignarem, serão automàticamente registrados e distribuídos pelo Tribunal de Contas ao Tesouro Nacional e postos no Banco do Brasil à disposição da Comissão.

Art. 5.º As despesas da Comissão serão autorizadas pelo seu Presidente ou por quem dêle receber delegação de competência por escrito.

Art. 6.º A aquisição de material, a execução de obras, e a prestação de serviços contratuais serão precedidas de :

a) coleta de preços, para as operações inferiores a Cr$ 50.000,00;

b) concorrência administrativa, para as de valor compreendido entre Cr$ 50.000,00 e Cr$ 150.000,00; e

c) concorrência pública, para as superiores a Cr$ 150.000,00.

§ 1.º Se o preço obtido em concorrência exceder o crédito disponível, poderá o fornecimento do material ou a execução das obras ser adjudicado ao licitante que tenha apresentado a proposta mais vantajosa, feita a redução do material a fornecer ou da obra a executar, para que se enquadre na despesa prevista, observados os preços unitários da referida proposta.

§ 2.º A concorrência pública ou administrativa poderá ser substituída por coleta de preços, qualquer que seja o valor da operação :

a) por motivos de ordem técnica ou econômica ou circunstâncias imprevistas, a juízo do Presidente da República;

b) para a aquisição de materiais que constituam objeto de privilégio, ou que só possam ser adquiridos diretamente dos produtores exclusivos, ou seus representantes, também exclusivos;

c) para a compra de produtos industriais do Estado;

d) para a aquisição de materiais, execução de obras ou prestação de serviços, que os contratantes tenham deixado de realizar dentro dos prazos convencionados, correndo, em tais casos, a diferença de preço, se houver, por conta do faltoso, independentemente de outras penalidades contratuais, aplicáveis pelo inadimplemento das obrigações assumidas;

e) para aquisição de material, execução de obra ou prestação de serviço, diretamente no estrangeiro ou em cidade diferente daquela onde tenham sede a Comissão, suas agências ou órgãos a ela subordinados.

Art. 7.º A juízo do Presidente da República, as obras poderão ser realizadas por administração direta, caso em que a compra do respectivo material obedecerá ao disposto no artigo anterior.

Art. 8.º Para a realização de despesas miúdas ou de pronto pagamento poderão ser concedidos adiantamentos a servidores em exercício na Comissão.

Parágrafo único. Os adiantamentos serão aplicados dentro de 90 dias do seu recebimento, e a prestação de contas será feita à Comissão, até 30 dias depois de esgotado êsse prazo.

Art. 9.º A Comissão admitirá pessoal à conta dos próprios recursos, com os salários constantes de tabela aprovada pelo Presidente da República.

Parágrafo único. Independentemente dessa tabela, poderá ser admitido pessoal para obras, bem como técnicos nacionais ou estrangeiros, para o desempenho, por prazo certo, de funções especializadas.

Art. 10. A Comissão poderá requisitar funcionários públicos federais, na forma do art. 214 do Decreto-lei número 1.713, de 28 de outubro de 1939, e funcionários estaduais ou municipais, na forma da legislação vigente.

Art. 11. A Comissão promoverá com os demais órgãos da administração pública, federal, estadual, municipal, dos Territórios e do Distrito Federal, bem assim, com entidades paraestatais ou autárquicas, os entendimentos e relações necessários aos serviços e interêsses do programa de assistência.

Art. 12. Até 31 de março de cada ano, a Comissão apresentará, ao Presidente da República, relatório circunstanciado de suas atividades no ano anterior e, por intermédio do Ministério da Fazenda, os balanços financeiro e patrimonial e a prestação de contas de sua gestão.

Parágrafo único. Ao encaminhar os balanços e a prestação de contas à aprovação do Presidente da República, o Ministério da Fazenda emitirá parecer sôbre a exatidão das operações declaradas em confronto com a documentação.

Art. 13. Ficam incorporados aos fundos da Comissão os saldos das contas correntes do Conselho Administrativo do Hospital dos Servidores do Estado, atualmente existentes em instituições de crédito.

Art. 14. O presente decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 15. Ficam revogados o Decreto-lei n.º 5.211, de 20 de janeiro de 1943, e demais disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 28 de outubro de 1945, 124.º da Independência e 57.º da República.

GETULIO VARGAS.

Agamemnon Magalhães.
Henrique A. Guilhem.
P. Góes Monteiro.
P. Leão Veloso.
A. de Sousa Costa.
João de Mendonça Lima.
Apolônio Sales.
Gustavo Capanema.
Alexandre Marcondes Filho.
Joaquim Pedro Salgado Filho.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO D.A.S.P.

N.º 2.119 — Em 25-10-45. — Excelentíssimo Senhor Presidente da República :

Até data não muito remota, a política de administração de pessoal, no âmbito do serviço público civil, caracterizava-se pelo empirismo ou pela ausência de sistema-

tização e, conseqüentemente, só poderiam ser rudimentares, ou mal orientadas, as medidas assistenciais que os poderes públicos ditavam em favor daqueles que estavam a seu serviço. Eram esquecidos importantes aspectos sociais, chegando-se ao extremo de negar a uma numerosa parcela de servidores públicos — os extranumerários — qualquer proteção social, inclusive a aposentadoria, que era concedida apenas aos funcionários.

2. A êstes — os funcionários — era dado o direito à licença para tratamento da própria saúde, mas, durante êsse período de afastamento, em que o funcionário necessitava dispor de todos os seus recursos pecuniários, para enfrentar o acréscimo de despesas com a recuperação da saúde abalada, os seus vencimentos sofriam descontos exagerados, que iam ao ponto de tornar inoperante a medida de proteção. E nem mesmo êste tipo tão social de licença ficava isento de mais um desconto: o pagamento do "sêlo", que onerava os atos administrativos relativos à vida funcional de cada um.

3. Também tinham os funcionários direito a férias anuais. Como, porém, fôsse permitido gozá-las interpoladamente, dominava a prática de descontar em férias os dias de falta ao serviço. Daí resultava que a quase totalidade dos funcionários não conhecia a pausa recuperadora anual.

4. Em chocante contraste com essa política social tão parcimoniosa, havia uma medida cujo fundamento nos parece hoje estranho. Concedia-se longa "licença-prêmio" ao funcionário que, durante certo período de serviço, não contasse faltas e licenças. E, assim, premiava-se a assiduidade, dever elementar, e a fortuna daqueles a quem a vida já premiava com boa saúde.

5. Os benefícios que o funcionário deixava por morte aos seus descendentes, corriam à conta de instituição de montepio, criada após o Decreto n.º 942-A, de 31-10-1890. Sua estabilidade financeira, permanentemente precária, era periòdicamente socorrida pelo poder público, mediante freqüentes reformas. Apesar da inexistência de bases atuariais, e da evidente desproporção entre os prêmios arrecadados e os benefícios distribuídos, êstes últimos eram deficientes. Não sòmente estavam sujeitos a um limite máximo arbitrário, que, na maioria dos casos, não atendia às necessidades sociais, como também se subordinavam ao regime de partilha, que, nos freqüentes casos de famílias numerosas, tinha como resultado a concessão de pensões ínfimas a cada um dos seus membros.

6. A inexeqüibilidade do plano de financiamento do montepio civil evidenciou-se em 1916, quando foi êle obrigado a entrar em fase de liquidação gradual, deixando de inscrever novos contribuintes. Tal fato veio tirar qualquer amparo às famílias de funcionários.

7. Um passo à frente foi dado com a criação do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos (Decreto Legislativo n.º 5.128, de 31-12-26, e Decreto n.º 17.778, de 20-4-27), posteriormente transformado em Instituto Nacional de Previdência (Decreto n.º 24.563, de 3-7-34).

8. Apenas em um aspecto gozavam os funcionários de proteção semelhante à atualmente em vigor: — a aposentadoria, em condições normais, com vencimentos integrais. Todavia, para obtenção dessa vantagem eram exigidos trinta e cinco anos de serviço, prazo que hoje está reduzido a trinta.

I. O Conselho Federal do Serviço Público Civil e a Constituição de 1937

9. Tal era a situação no setor da proteção ao servidor público: — precária, claudicante, mal orientada, para os funcionários; e inexistente, para os extranumerários. Nos demais capítulos da administração de pessoal não eram em menor número os aspectos negativos, que compreendiam tôda a gama de erros e desarrazoados, num sistema caótico e profundamente ineficiente. Impunha-se a reforma.

10. Repetidas vêzes a Lei n.º 284, de 28-10-36, a chamada Lei do Reajustamento, tem sido apontada como o marco divisório de uma nova era na vida administrativa do país. Não se lhe faria tal justiça, se ela apenas tivesse padronizado os vencimentos do funcionalismo público civil e reajustado os seus quadros, criado um sistema profissional de carreiras, previsto novos critérios de promoção e, até mesmo, consignado uma medida especial de assistência, quando estabeleceu a primeira modalidade de gratificação por serviço realizado com risco de vida e de saúde, para os funcionários que

> "em efetivo exercício em leprosários, estejam em contato direto com os enfermos".

11. Tôdas essas medidas teriam tido alcance limitado, se a lei não corporificasse o espírito renovador que a animava, em um órgão capaz de interpretá-la e de estimular a sua execução, naquilo que de mais profundo e substancial ela apresentava. Surgiu, então, o Conselho Federal do Serviço Público Civil (C.F.S.P.C.), cuja ação seria secundada pelas Comissões de Eficiência ministeriais.

12. Coube ao C.F.S.P.C. propor as primeiras medidas que consubstanciariam o sistema administrativo em vias de reforma. E, assim, o Decreto-lei n.º 204, de 25-1-38, criou os órgãos ministeriais de administração de pessoal, cujos regimentos previram, em sua estrutura, uma Seção de Assistência Social (S.S.) à qual caberia:

a) estudar as medidas preventivas contra acidentes que possam atingir os funcionários e os extranumerários quando no exercício de suas funções;
b) estabelecer medidas para socorros de urgência;
c) providenciar a adoção de medidas para a higienização dos locais de trabalho e para o confôrto do pessoal;
d) colaborar na incentivação do cooperativismo;
e) colaborar nos estudos de tipologia, antropometria e psicotécnica, relativos a funcionários e extranumerários;
f) estudar e propor a organização de cursos de adaptação e aperfeiçoamento.

13. A criação das S.S. ministeriais marcou uma etapa decisiva no estudo e objetivação das medidas de proteção aos servidores públicos. Como adiante se verá, os acertos e desacertos, verificados na atuação prática dêsses órgãos, foram altamente instrutivos e de inestimável valor no planejamento do sistema assistencial.

14. Igualmente decisiva foi a reforma operada no sistema de previdência social, de que resultou a transformação do Instituto Nacional de Previdência em Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I.P.A.S.E.), operada pelo Decreto-lei n.º 288, de 23-2-38.

15. O C.F.S.P.C. merece ainda ser creditado pela iniciativa de propor a V. Excia. os projetos que se tornaram o Decreto-lei n.º 312, o qual dispõe sôbre as consignações em fôlha de pagamento dos funcionários públicos civis, do pessoal extranumerário, dos inativos e pensionistas da União, — e o Decreto-lei n.º 391, de 26-4-38, que dispõe sôbre a execução do anterior. Desnecessário parece relembrar o valor dêsses diplomas legais, que vieram pôr têrmo a um regime criador de situações vexatórias para os servidores da União e, até mesmo, vêzes sem conta, para a própria União, posta na posição indefensável de agente cobrador de onzenários.

16. Tais foram os primeiros passos dados no sentido de um programa assistencial objetivo, destinado a completar a política de proteção aos servidores do Estado, cujos pontos fundamentais haviam sido demarcados na carta constitucional de 1937. Desta vale aqui destacar, pelo seu caráter assistencial, o que consignam alguns dos incisos do art. 156:

"*d*) serão aposentados compulsòriamente os funcionários que atingirem a idade de sessenta e oito anos; a lei poderá reduzir o limite de idade para categorias especiais de funcionários, de acôrdo com a natureza do serviço;

e) a invalidez para o exercício do cargo determinará a aposentadoria ou reforma, que será concedida com vencimentos integrais, se contar o funcionário mais de trinta anos de efetivo exercício; o prazo para concessão de aposentadoria ou reforma com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser excepcionalmente reduzido nos casos que a lei determinar;

f) o funcionário invalidado em conseqüência de acidente ocorrido no serviço será aposentado com vencimentos integrais, seja qual fôr o seu tempo de serviço;

. . . . . .

h) os funcionários terão direito a férias anuais, sem descontos, e a gestante a três meses de licença com vencimentos integrais."

17. Assim estabelecidas as bases gerais da política assistencial, e tomadas as primeiras medidas concretas, caberia, em breve, ao Departamento Administrativo do Serviço Público continuar a tarefa iniciada pelo C.F.S.P.C.

II. O Departamento Administrativo do Serviço Público, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União e o sistema assistencial

18. O Decreto-lei n.º 579, de 30-7-38, organizou êste Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) que a Constituição previra em seu art. 67.

19. A partir de então, o Departamento passou a ser o principal responsável pelo estudo dos problemas de administração geral e, particularmente, de administração de pessoal, no país, e a principal fonte de onde se originam projetos de leis sôbre a matéria, os quais V. Excia., na grande maioria dos casos, tem-se dignado aprovar.

20. Procurando sempre evoluir e progredir, o D.A.S.P. se alimenta da crítica sadia e construtiva. Entre as atividades de aperfeiçoamento dos servidores públicos em geral, e dos seus próprios servidores em particular, criou uma tribuna pública e livre. Abriu as colunas de uma revista técnica, que abriga, indistintamente, opiniões favoráveis ou contrárias aos seus pontos de vista. Numerosas são as teses apresentadas em concurso público e pùblicamente discutidas, em que seus autores, desejosos de ingressar na carreira de Técnico de Administração, criticavam os atos e os pontos de vista doutrinários dêste Departamento. E não poucas vêzes as críticas mais severas ao D.A.S.P. têm sido formuladas pelo próprio D.A.S.P., em suas exposições de motivos. Finalmente, êste Departamento está sempre atento à opinião pública, expressa pela voz da imprensa. Assim, não ignora nem as críticas justas que tem merecido, pelos desacertos cometidos em boa fé, nem as injustiças que tem sofrido, motivadas por precipitação de julgamento, ou por ignorância dos que não compreendem o alcance de certas medidas, ou por interêsses pessoais contrariados, ou ainda, por má fé e oposição sistemática.

21. Recentemente o D.A.S.P. propôs, e V. Excia. aceitou, que os diplomas legais viessem a público acompanhados de exposições fundamentadas, que permitissem a mais fácil interpretação do espírito do legislador e esclarecessem a opinião pública. Assim, êste Departamento, que sempre adotou esta norma, pede vênia para fazer um retrospecto de sua atuação no campo da assistência social aos servidores do Estado, definir seus pontos de vista doutrinários sôbre a matéria e fundamentar a proposta que, afinal, apresentará.

22. Seria fastidioso enumerar pormenorizadamente a copiosa relação de decretos-leis e decretos, que V. Excia. tem-se dignado baixar, no campo da assistência social, por sugestão dêste Departamento, e de exposições de motivos firmando doutrina e interpretando diplomas legais. Tais atos revelam a atenção ininterrupta com o que o D.A.S.P., desde a sua criação até hoje, vem considerando os problemas de assistência ao servidor público, sob os mais variados prismas.

a) *O Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União e seu capítulo XIII — "Da assistência ao funcionário"*

23. A regulamentação do trabalho, estabelecendo princípios e normas de ordem político-social, ditada pelo Estado para as classes trabalhistas em geral, não se ajusta ao caso dos servidores do próprio Estado, já pela natureza dos serviços, já pelas características que, no caso em espécie, definem as relações entre empregado e empregador.

24. Sete tentativas, durante trinta anos, no sentido da decretação de um código de trabalho do servidor público, foram feitas sem resultado. Instalado o D.A.S.P. em 1938, no mesmo ano era apresentado o projeto que foi convertido em lei em 28 de outubro de 1939 (Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39). Êste código regulou as relações entre o Estado e os seus servidores e deu novo sentido

ao problema do pessoal, delineando um longo programa de assistência social que o Estado se obrigou espontâneamente a realizar em prol de seus servidores. Só aos observadores de visão limitada escapa o que de avançado e inédito existe no Estatuto no campo assistencial, a ponto de torná-lo um código que não encontra similar em qualquer administração pública, mesmo de países reputados pioneiros nesta matéria.

25. Vale, pois, salientar, que êsse tão discutido Estatuto é um diploma ímpar, pois é o único código de servidores públicos em que o Estado impõe a si mesmo a execução de programa assistencial em tal grau de amplitude, que, em verdade, só encontra limites na plena consecução de sua elevada finalidade de ajustar o homem ao meio.

26. Com efeito, o título II — "Direitos e Vantagens" — destina o seu capítulo XIII à assistência ao funcionário, colocando-a nos seguintes têrmos :

> "Art. 219. O Govêrno Nacional promoverá o bem-estar e o aperfeiçoamento físico, intelectual e moral dos funcionários e de suas famílias.
>
> Parágrafo único. Com essa finalidade serão organizados :
>
> I — Um plano de assistência, que compreenderá a previdência, seguro, assistência médico-dentária e hospitalar, sanatórios, colônias de férias e cooperativas ;
>
> II — Um programa de higiene, confôrto e preservação de acidentes nos locais de trabalho ;
>
> III — Cursos de aperfeiçoamento e especialização profissional ;
>
> IV — Cursos de extensão, conferências, congressos, publicações e trabalhos referentes ao serviço público ;
>
> V — Centros de educação física e cultural para recreio e aperfeiçoamento moral e intelectual dos funcionários e de suas famílias, fora das horas de trabalho ;
>
> VI — Viagens de estudos ao estrangeiro e visitas a serviços particulares de utilidade pública, para especialização e aperfeiçoamento.
>
> Art. 220. Os funcionários poderão fundar associações para fins beneficentes, recreativas e de economia ou cooperativismo.
>
> Parágrafo único. É proibida, no entanto, a fundação de sindicatos de funcionários."

27. O programa assistencial, assim, tomou caráter geral e programático, chegando a incluir medidas de aperfeiçoamento e especialização profissional.

28. As medidas assistenciais não se limitam, porém, ao que registra o capítulo XIII. Todo o Estatuto está pontilhado de preceitos, direta ou indiretamente relacionados com a matéria, ponto de partida de ampla legislação complementar, que êste Departamento vem propondo a V. Excia.

29. Vale passar em revista, de maneira sumária, os aspectos principais contidos no Estatuto e na legislação subseqüente, relacionados com as questões assistenciais.

30. Por aí se verá que, no decorrer dos últimos anos, não sòmente vêm sendo particularizadas as medidas de caráter geral, preceituadas no Estatuto, como tem sido ampliado, na medida das possibilidades e conveniências, o campo de aplicação do sistema, ao pessoal extranumerário da União, aos empregados de entidades autárquicas e aos servidores dos Governos Estaduais, Municipais, dos Territórios e da Prefeitura do Distrito Federal.

31. Vale, mesmo, assinalar, como fato de particular importância, a adoção de Estatutos congêneres ao do funcionalismo federal, pelos Governos dos Estados e da Prefeitura do Distrito Federal, em 1941, e dos Municípios, em 1942. Todos êsses códigos de trabalho consignam, em suas linhas básicas, os mesmos princípios assistenciais.

b) *Análise de alguns aspectos básicos : licenças, férias, reparação dos riscos profissionais, readaptação*

32. As *licenças* para tratamento de saúde assentam agora em bases novas. Não há dedução de vencimentos até 12 meses e, independentemente dêsse limite, quando resultantes de acidente em serviço ou de doença profissional, ou, ainda, quando o funcionário é atacado de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia. São moderados os descontos de vencimentos nos casos de licenças além de 12 e até 24 meses. Depois de dois anos, ocorre a aposentadoria.

33. A concessão ou prorrogação da licença pode ocorrer *ex-officio* e precreve-se a obrigatoriedade de inspeção de saúde, antes e depois do afastamento, bem como a obrigatoriedade de tratamento médico.

34. Forçoso é reconhecer que tal obrigatoriedade ainda não pôde ter aplicação prática e contrôle real, porque, correlatamente, deveriam existir os meios de facilitar o tratamento aos servidores de menores recursos, o que só agora se aproxima da realização.

35. Cumprindo preceito constitucional, o Estatuto prevê a licença à funcionária gestante e admite a licença por motivo de doença em pessoa da família. Releva salientar que tais dispositivos são ímpares na legislação comparada.

36. Deixando de mencionar interpretações diversas, esclarecedoras e reguladoras da matéria, e atos de interêsse restrito, merecem citação alguns diplomas legais, que êste Departamento teve a iniciativa de propor a V. Excia. :

a) o Decreto-lei 4.471, de 14-7-42, que estende aos funcionários da Justiça Militar a aplicação dos dispositivos relativos à licença, constantes do cap. VII do título II do Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39 ;

b) o Decreto-lei n.º 6.248, de 7-2-44, que permite o pagamento integral de gratificação de função ao funcionário licenciado ;

c) o Decreto-lei n.º 6.631, de 27-6-44, que permitiu a concessão de licenças e férias aos extranumerários-diaristas e tarefeiros, completando, assim, a medida assistencial prevista no art. 54 do Decreto-lei n.º 240, de 4-2-38, que já tornava extensivas aos contratados e mensalistas, no que fôsse cabível, as vantagens relativas a férias, licença e empréstimos mediante consignação em fôlha de pagamento dos funcionários públicos ;

d) o Decreto-lei n.º 6.632, de 27-6-44, dispondo sôbre o cômputo, como de efetivo exercício, do período de licença de extranumerários-mensalistas e contratados da União, para efeito do prazo de carência de que depende a aposentadoria; e

e) o Decreto-lei n.º 6.849, de 4-9-44, que alterou a redação do art. 172 do Estatuto, estabelecendo preceitos mais liberais e de maior alcance social, para a concessão de licença, por motivo de doença em pessoa da família.

37. Dentre os atos acima citados, merecem particular atenção os que se referem à extensão do direito a férias e licença remunerada para tratamento de saúde ao pessoal diarista e tarefeiro, grupo numeroso de servidores do Estado, até então desprotegido na enfermidade.

38. O Estatuto tornou obrigatório o regime de vinte dias consecutivos de *férias*, após um ano de trabalho. Por outro lado, facultou ao funcionário faltar até três dias por mês ao serviço, por motivo de doença, sem prejuízo do vencimento. Êstes dispositivos, conjugados, permitiram modificar inteiramente o regime anterior, já apontado, em que as férias anuais, na prática, perdiam a sua finalidade de pausa recuperadora.

39. Embora se tenha implantado entre os servidores o hábito sadio de gozar êsses dias de férias, freqüentemente procurando estações balneárias, vida campestre, lugares atraentes de vilegiatura, não há negar que esta prática higiênica ainda não se tornou generalizada, como seria de desejar, porque há carência de estações de férias e de facilidades complementares, ao alcance da bôlsa dos menos aquinhoados. Para que seja alcançado o fim social, que o dispositivo estatutário teve em mira, necessário se torna que o sistema assistencial objetive êsses meios, já programados mas ainda não executados.

40. Cumpre notar que, por fôrça de legislação complementar já citada, o direito às férias se tornou extensivo aos diaristas e tarefeiros, e, assim, abrange a totalidade dos servidores públicos.

41. O problema da reparação dos *riscos profissionais* (acidentes no trabalho e doenças profissionais) encontra, no Estatuto e na legislação complementar, tratamento diverso do que teve a matéria na legislação trabalhista.

42. Vêzes sem conta êste Departamento se tem manifestado contrário às tentativas feitas no sentido de aplicar os preceitos da legislação geral de proteção ao trabalhador ao caso específico do homem a serviço do Estado. Dois são os motivos desta atitude: não sòmente, do ponto de vista teórico, tal extensão não é recomendável, como de sobejo o demonstra a existência de códigos de trabalho diferentes para cada caso, — mas também, na hipótese em espécie, e do ponto de vista prático, tal aplicação seria lesiva aos interêsses daqueles a quem pretendesse beneficiar.

43. Com efeito. A legislação trabalhista atribui ao empregador a responsabilidade do risco profissional e sua reparação deve ser assumida por êle diretamente, ou por intermédio de instituições de seguros. A economia nacional não suportaria o ônus da proteção à infortunística do trabalho senão de forma moderada, procurando resolver um problema sem criar outro, que tal seria o onerar excessivamente os empregadores, se a lei não estipulasse limites máximos de indenizações. Assim, elas nunca vão além de pouco mais de vinte mil cruzeiros.

44. As razões que levaram a tais restrições não prevalecem para o Estado como empregador. Neste caso, não há por que reduzir a amplitude da proteção social. Assim, vejamos como se comportaram o Estatuto e a legislação complementar, face às conseqüências da infortunística do trabalho. Cinco alternativas podem ocorrer:

a) incapacidade parcial temporária — concessão de licença com todos os vencimentos;
b) incapacidade parcial permanente — readaptação mediante transferência de carreira e, se tal fôr impossível, aposentadoria com todos os vencimentos;
c) incapacidade total temporária — concessão de licença com todos os vencimentos;
d) incapacidade total permanente, ou invalidez — aposentadoria com todos os vencimentos;
e) morte — concessão de pensão aos descendentes, pelo regime de benefícios de família, de regra acrescida de uma pensão especial, que suplemente a primeira, de modo a torná-la equivalente à metade das vantagens do servidor, quando na atividade.

45. Bem se vê que não ocorreria nunca a possibilidade de o funcionário público encontrar na legislação geral amparo maior do que o assegurado a êle pela legislação específica. Nem se diga que a lei trabalhista prevê a concessão de uma indenização que, em certos casos, pode ir a cêrca de vinte mil cruzeiros. Cálculos elementares provariam que a aposentadoria mais modesta ou a mais exígua pensão representariam um valor de capitalização várias vêzes superior à quantia mencionada.

46. A Lei n.º 387, de 27-1-37, garantiu uma pensão à família do funcionário que falecer vítima de agressão, no desempenho do cargo, e o Estatuto, pouco depois, equiparou aos acidentes no trabalho as agressões sofridas e não provocadas.

47. Diplomas legais posteriores aos Estatutos vieram estender aos extranumerários a proteção dispensada aos funcionários.

48. O Decreto-lei n.º 5.782, de 30-8-43, regulou o caso especial dos servidores do Estado desaparecidos em naufrágios, acidente ou qualquer ato de guerra ou de agressão à soberania nacional.

48-A. Longa é a série de decretos-leis concedendo pensões especiais, ora suplementando benefícios às famílias de servidores falecidos em conseqüência de acidente no trabalho ou doença profissional, pagos por instituições diversas de previdência social, — ora suprindo completamente tais benefícios, quando, por circunstâncias várias, êsses servidores deixaram de ser, em vida, contribuintes do sistema segurador.

49. Por motivos tais, êste Departamento propôs, e V. Excia. aprovou, a medida que, consubstanciada no Decreto-lei n.º 7.527, de 7-5-45, alterou a redação do Decreto-lei n.º 7.036, de 10-11-44, excluindo do âmbito

da legislação geral trabalhista de reparação dos riscos profissionais, os funcionários e extranumerários da União, dos Estados e Municípios, dos Territórios e da Prefeitura do Distrito Federal.

50. Embora a proteção aos riscos profissionais, a que estão sujeitos os servidores públicos, encontre solução em bases sólidas nos princípios legais já codificados e vigentes, a questão não está definitivamente encerrada. A experiência vem cada dia levantando novos problemas, particularmente no que tange à reparação sob a forma assistencial direta de benefícios em natureza. Eis porque êste Departamento tem afirmado a V. Excia. que vem estudando atentamente a matéria. Assim ,ao contrário do que por vêzes tem sido dito com açodamento, o que falta não é criar um sistema de proteção, porque êle existe em boas bases, mas dar o ajuste final às suas peças, para que êle atinja em tôda plenitude a eficiência desejada.

51. Capítulo inédito na história administrativa do país, e que tem similar em raras legislações estrangeiras sôbre serviço público civil, é aquêle, do Estatuto, que se refere à *readaptação* :

> "Art. 68. Readaptação é o aproveitamento do funcionário em função mais compatível com a sua capacidade física ou intelectual, ou vocação.
>
> Art. 69. A readaptação será compulsória e verificar-se-á :
>
> a) quando ocorrer modificação do estado físico das condições de saúde do funcionário, que lhe diminua a eficiência para a função ;
> b) quando o nível de desenvolvimento mental do funcionário não corresponder às exigências da função ;
> c) quando a função atribuída ao funcionário não corresponder aos seus pendores vocacionais ;
> d) quando se apurar que o funcionário não possui a habilitação profissional exigida em lei para o cargo que ocupa.
>
> Art. 70. A readaptação se fará pela atribuição de novos encargos ao funcionário, respeitadas as funções inerentes à carreira a que pertencer, ou mediante transferência.
>
> § 1.º A readaptação por transferência... será feita mediante proposta do Ministro de Estado, ouvido o Departamento Administrativo do Serviço Público.
>
> § 2.º A readaptação poderá, ainda, ser promovida pelo Departamento Administrativo do Serviço Público e obedecerá, em qualquer caso, às normas pelo mesmo prescritas".

52. Estabelece, ainda, o Estatuto que a aposentadoria só será decretada, após verificada a impossibilidade de readaptação. Êste dispositivo foi por muitos interpretado como um aspecto odioso da lei, a querer aproveitar, até o último momento, a capacidade produtiva do servidor. Esqueciam, porém, os que assim criticavam, casos freqüentes e dolorosos de aposentadorias precoces, que cortam as possibilidades de carreira, um futuro quiçá brilhante, e deixam aos inativos proventos inevitàvelmente parcos.

53. A compulsoriedade, estabelecida pela lei, foi tomada como medida compressora, quando em verdade é uma auto-limitação do próprio Estado que, assim, por via reflexa, fica obrigado a não alijar sumàriamente os ineficientes e incapazes em determinada função. Não há negar que o Estatuto teve em mira zelar pelos interêsses da máquina administrativa do Estado, o que é legítimo, e também é compatível com o interêsse do próprio servidor. certamente mais feliz quando atendidos os seus pendores vocacionais e quando dêle não se exija mais do que física e intelectualmente possa dar.

54. O instituto da readaptação reveste-se no Estatuto de caráter amplo, que, se por um lado lhe emprestou grande alcance social, por outro tornou extremamente delicado regulamentar a matéria atendendo aos interêsses da administração, sem ferir os legítimos interêsses dos servidores. Há longo tempo êste Departamento tem procurado uma fórmula satisfatória, encontrando sempre o obstáculo da falta de experiência de nosso país nesta matéria. Tudo está por criar, num setor em que qualquer medida pode agir como verdadeira arma de dois gumes. Não se deve perder de vista que, quanto menos manual e mais intelectualizado é o trabalho, tanto mais complexo e delicado é o procedimento técnico de readaptação.

55. Temeroso de solucionar problemas sociais, mediante a criação de outros problemas sociais, o que se resume em transferí-los agravando-os, êste Departamento procurava um ponto de apoio na observação de casos concretos, quando o Ministério da Guerra, desejando em boa hora solver judiciosamente a situação dos nossos compatriotas levados aos campos de batalha, pediu a presença de um representante do D.A.S.P. para participar dos trabalhos preliminares de uma Comissão, que proporia a readaptação dos incapazes das Fôrças Armadas, já que entre os mobilizados havia grande número de servidores públicos. Quando o Decreto-lei n.º 7.270, de 2-1-45, criou a Comissão de Readaptação dos Incapazes das Fôrças Armadas, estabeleceu que um representante dêste Departamento seria um dos seus integrantes. Está, pois, aberta a possibilidade de estudar os problemas de readaptação em bases concretas, e à luz da experiência.

56. Todavia, merece ser pôsto em evidência que, muito embora a matéria ainda não tenha sido regulada em definitivo, como realmente seria de desejar, nem por isso êste Departamento tem deixado de recorrer ao instituto da readaptação, em casos individuais que podem ser solucionados mediante simples processo administrativo de transferência de um cargo para outro. E já teve oportunidade de solicitar, em Circular aos órgãos de pessoal, particular atenção aos problemas do ajustamento do fator humano no trabalho (Cir. D.F. 14, de 5-5-44).

57. Tão convicto está êste Departamento da possibilidade e do grande alcance social do aproveitamento em trabalho produtivo, de indivíduos de capacidade física reduzida, que promoveu a expedição do Decreto-lei n.º 5.895,

de 20-10-43, autorizando o ingresso de tais indivíduos no serviço público.

58. É de notar, entretanto, que não se cogita aqui de confundir atribuições do Estado, rebaixando os padrões seletivos para facilitar a política assistencial. Trata-se de considerar a capacidade resultante de trabalho, e aprovisitá-la em função com ela compatível, de tal modo que o indivíduo, cuja capacidade física estiver reduzida para certos trabalhos, mas não para outro, possa exercê-lo com pleno rendimento.

59. Assim, não sòmente foram aproveitados cegos no Instituto Benjamin Constant e em outras repartições, mas, também, tem sido freqüente o ingresso de outros grupos de pessoas parcialmente incapacitadas, como, por exemplo, surdos-mudos em trabalhos de tipografia e outros.

c) *Medidas assistenciais complementares e indiretas*

60. O Decreto-lei n.º 1.312, de 1-6-39, autorizou o abono de gratificação pela execução de trabalho de natureza especial, com risco de vida. Por sua vez, o Decreto n.º 3.886, de 1-4-39, regulou a concessão de gratificação a funcionários que, em efetivo exercício em leprosários, estejam em contacto direto com enfermos.

61. O Estatuto tratou a matéria com mais amplitude, consignando no art. 120:

> "Poderá ser concedida gratificação ao funcionário:
>
> I — Pelo exercício em determinadas zonas ou locais;
>
> II — Pela execução de trabalho de natureza especial, com risco de vida ou da saúde".

62. A regulamentação da concessão dessas vantagens foi objeto do Decreto-lei n.º 2.113, de 5-4-40.

63. Não nos alongaremos na análise de medidas de proteção que têm caráter assistencial indireto, capituladas pelo Estatuto e pela legislação subseqüente entre os "direitos e vantagens".

64. Muitas dessas medidas há muito já vinham sendo adotadas. Tais são, por exemplo: gratificações pela prestação de serviço extraordinário, pela participação em órgãos de deliberação coletiva, ou gratificação de representação, quando em serviço ou estudo no estrangeiro; diárias e ajuda de custo; licença para o serviço militar, para tratar de interêsses particulares, e à funcionária casada com funcionário ou militar transferido de sede; permissão para afastamento em virtude de luto ou casamento; auxílio para compensar diferenças de caixa, aos que pagam ou recebem em moeda corrente; disponibilidade remunerada.

65. Outras medidas, porém, foram introduzidas pelo Estatuto e legislação subseqüente, valendo enumerar: gratificações pela elaboração de trabalho técnico ou científico; gratificações de magistério; concessão de transporte, para ser a despesa descontada parceladamente em fôlha de pagamento, ao funcionário e sua família, deslocado para onde o exigirem as necessidades de tratamento de sua saúde; auxílio-funeral, correspondente a um mês de vencimento ou remuneração; transporte gratuito para regresso da família do funcionário falecido fora de sua sede, no desempenho de serviço; matrícula obrigatória, independente de vaga, para o funcionário removido ou transferido, e para as pessoas de sua família, cuja subsistência esteja a seu cargo, em estabelecimento de ensino congênere ao que freqüentava na antiga sede; prêmios aos funcionários autores de trabalhos considerados de interêsse público ou de utilidade para a administração; assistência jurídica; defesa do vencimento ou remuneração contra quaisquer descontos que não os previstos em lei.

66. Grande número dessas medidas são hoje extensivas aos extranumerários da União, por fôrça de leis gerais ou de atos especiais, como o recente Decreto-lei n.º 7.622, de 11-6-45, que facultou aos diaristas e tarefeiros o regime de consignação em fôlha de pagamento.

67. Também não nos deteremos no exame de medidas, cujo sentido assistencial é patente, mas que, pelo seu caráter técnico especializado, têm tido tratamento à parte. São as atividades de aperfeiçoamento profissional, setor educacional, concretizado por meio de cursos de aperfeiçoamento, de especialização e de extensão, viagens ao estrangeiro, concursos de monografias, conferências públicas, etc.

68. Já são plenamente compensadores os resultados da campanha intensiva de aperfeiçoamento profissional, que vem sendo desenvolvida por êste Departamento, diretamente, nos cursos por êle ministrados, e nas atividades educacionais por êle promovidas, ou por intermédio de um sistema, organizado nos diversos Ministérios (dentre os quais o primeiro foi o da Agricultura), ou reorganizado em bases mais amplas, como ocorreu com os tradicionais cursos do Departamento Nacional de Saúde.

69. Êste Departamento tem, ainda, incentivado a prática de enviar servidores ao estrangeiro, para cursos de alto nível e de especialização. Esta boa política, que a princípio era seguida ùnicamente por êste Departamento, bem cedo se generalizou e, hoje, contam-se por centenas os que têm ido buscar luzes entre povos onde a técnica e a administração avançadas, ensinando-lhes princípios e métodos racionais, por intermédio dêles enriquecem a experiência do Estado ao qual servem.

70. O *cooperativismo*, como setor de assistência econômica, também mereceu a devida atenção. O Decreto-lei n.º 4.243, de 9-4-42, autorizou a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil a averbar consignações em fôlha de pagamento de seus servidores em favor de sociedades cooperativas de consumo. Medida semelhante foi preceituada pelo Decreto-lei n.º 5.501, de 18-5-43, em relação à Rêde de Viação Cearense.

71. Depois de cuidadosos estudos sôbre a organização de uma cooperativa de consumo de largo âmbito de ação, êste Departamento viu com satisfação o movimento espontâneo dos que, em 1944, fundaram nesta Capital, a "Cooperativa dos Servidores Públicos Ltda.", prestes a entrar em atividade.

72. Quanto ao recreativismo, o primeiro passo foi dado também por um movimento espontâneo de servidores que, em 1943, fundaram a Associação dos Servidores Civis do Brasil.

d) Proteção à família

73. O Decreto-lei n.º 3.200, de 19-4-41, que dispôs sôbre a organização e *proteção da família*, versou a matéria de modo amplo, incluindo em seu âmbito de ação os servidores públicos. Chegava até a dar, em equivalência de condições, preferência para nomeações ou admissões, no serviço público federal, estadual ou municipal, e, bem assim, para promoção ou melhoria de salário, conforme o caso, ao casado com relação ao solteiro, e, dentre os casados, ao que tivesse maior número de filhos. A mesma preferência ficara estabelecida, quando se tratasse da reversão ou aproveitamento de inativos.

74. A matéria foi regulada com mais precisão pelo Decreto-lei n.º 3.284, de 19-5-41, que deu nova redação ao art. 26 e seus parágrafos, do capítulo XI da lei anterior.

75. A concessão de abonos familiares aos servidores públicos estava prevista no art. 28 do citado Decreto-lei n.º 3.200, que estipulava a quota mensal de vinte cruzeiros por filho, para os que percebessem menos de quinhentos cruzeiros, e de dez cruzeiros por filho, para os que percebessem de quinhentos a mil cruzeiros, desde que se tratasse de chefe de família numerosa, entendida como tal a que compreendesse oito ou mais filhos de menos de 18 anos ou inválidos.

76. Por proposta dêste Departamento, o aludido artigo 28 da lei de proteção à família foi regulamentado pelo Decreto n.º 9.816, de 2-7-42, tal como ocorreu depois com o art. 29 do mesmo diploma legal, regulamentado pelo Decreto n.º 12.299, de 22-4-43.

77. Posteriormente, o Decreto-lei n.º 5.691, de 22-7-43, concedeu direito ao abono familiar aos empregados de entidades autárquicas, aos quais foi tornado extensivo o disposto no art. 28 da lei de proteção à família.

78. O sistema de abonos familiares, embora fôsse merecedor de aplausos, não atingiu sua finalidade social, quando aplicado aos servidores públicos, seja pela exigüidade dos benefícios concedidos, seja pelo número extraordinàriamente pequeno de famílias atingidas pela medida, pois, em verdade, não alcançava mais que 0,3 % da massa de servidores.

79. O problema da remuneração dos servidores do Estado, que por longo tempo encontrara entre nós apenas soluções parciais ou assistemáticas, novamente surgiu em 1935, e foi, então, objeto de estudos que, conduzidos com boa técnica administrativa, resultaram na implantação do regime que a Lei 284 corporificou. O reajustamento da remuneração baseou-se no grupamento dos cargos em carreiras, cada qual correspondendo a uma determinada profissão ou ocupação, e estabecendo-se, desde logo, a posição relativa de cada uma na escala geral de vencimentos. A urgência na execução do trabalho, bem como as contingências próprias de tôda implantação de um sistema novo, não permitiram a realização de uma obra aprimorada. Mas — o que é essencial — estavam lançados alguns princípios básicos, que passaram a inspirar a nossa política de administração de pessoal de modo geral e, em particular, no tocante à remuneração do funcionalismo público.

80. Por outro lado, a classificação de cargos não é um processo instantâneo e, sim, permanente, contínuo, evolutivo, pois assim o exigem as condições dos diversos serviços públicos, necessàriamente sujeitos a ininterrupta evolução. A Lei do Reajustamento era apenas o marco inicial de uma jornada, e cumpria não só corrigir os defeitos iniciais, como também, e sobretudo, prosseguir na tarefa, certamente longa, intrincada e difícil, de desenvolvimento e atualização do sistema implantado, criando novas carreiras, fundindo ou desdobrando outras, modificando os níveis de remuneração de algumas. Tal era, nesse terreno, a primeira fase do programa que êste Departamento se havia traçado, quando assumiu as responsabilidades transferidas pelo extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil.

81. Êsse trabalho complementar, de revisão dos quadros e da remuneração dos servidores, vem-se desenvolvendo contìnuamente, desde a reestruturação de 1936, e dêle resultaram já transformações profundas, inclusive a elevação dos níveis de vencimentos e salários de numerosas carreiras e séries funcionais. Em fins de 1943, mais de 100 dêsses rupos de cargos e funções já haviam sido atingidos por essa providência (Anexo à Exposição de Motivos n.º 3.474, de 8-11-1943).

82. Havia, porém, uma segunda etapa no programa que êste Departamento trilhava, ao tratar o problema da remuneração. Correspondia a um ideal, de há muito acalentado, corolário lógico da política de proteção à família, desenvolvida pelo Govêrno Federal. Tratar-se-ia de encarar a questão da paga ao trabalho, não mais em têrmos de satisfação das necessidades individuais do servidor público, mas sim em têrmos de satisfação das necessidades de suas famílias, pela instituição do regime do *salário-família*.

83. Aguardávamos o momento que parecesse mais oportuno para propor a concretização de reforma tão radical — e tal se nos afigurava ser aquêle em que a revisão dos quadros se aproximasse de uma estruturação satisfatória — quando a intercorrência de um fenômeno de vastas repercussões econômico-sociais impôs a quebra do plano que vinha sendo cumprido à risca.

84. Em 1943, o encarecimento do custo da vida, criando condição especial para quantos no país vivem de ordenados fixos, levou o Govêrno Federal a cogitar do imediato aumento da remuneração de seus servidores.

85. Surgiu, então, a oportunidade para propor a implantação do regime de salário-família, o que fêz êste Departamento na Exposição de Motivos n.º 3.474, de 8-11-43, na qual a matéria foi longamente discutida sob todos os aspectos e por fim concretizada no projeto que se tornou o Decreto-lei n.º 5.976, de 10-11-43.

86. Não há porque repetir agora argumentos que já são públicos e aceitos sem contestação. É nesta aceitação unânime que êste Departamento vê a confirmação do acêrto de uma medida que, a seu ver, constitui o ato de maior alcance social tomado, posteriormente ao Estatuto em prol dos servidores do Estado.

87. A concessão do salário-família foi posteriormente regulada pelo Decreto-lei n.º 6.022, de 23-11-43.

88. Longa série de decretos, a partir de então, vem determinando a implantação do regime na maioria dos órgãos de administração indireta — tais como institutos de aposentadoria e pensões, autarquias reguladoras da economia, caixas econômicas, etc. — em quase todos os Estados, na Prefeitura do Distrito Federal e nos Governos dos Territórios Federais (Decreto-lei n.º 7.673, de 25-6-45), — tendo sido ainda tornado extensivo ao pessoal admitido para os serviços de fomento agrícola realizado por acôrdo entre a União e os Estados (Decreto-lei n.º 7.602, de 31-5-45).

89. Como medidas complementares, o Decreto-lei n.º 6.231, de 1-2-44, estendeu o abono familiar aos empregados de entidades paraestatais de natureza autárquica, que não tivessem benefícios mais vantajosos de salário-família, — e o de n.º 6.490, de 11-5-44, excluiu dos benefícios do abono familiar os servidores públicos beneficiados pelo regime de salário-família.

e) *Proteção à inatividade*

90. O instituto de aposentadoria, que tem suas origens mais remotas na Regência de D. João VI, aparece, no art. 75 da Carta de 24 de fevereiro de 1891, ligado à condição de "invalidez no serviço da Nação".

91. O Decreto- n.º 117, de 4-2-892, estabelecia que essa vantagem dependia do mínimo de 10 anos de efetivo exercício do cargo. A percepção de vencimentos integrais, admitida no seu art. 4.º, foi, por lei posterior, limitada ao caso dos que contassem 30 anos de serviço. E, para que pudesse vigorar na inatividade o último vencimento, era necessário o interstício de dois anos no exercício do cargo.

92. Para os que contassem mais de 10 anos de serviço, e menos de 30, ficara previsto que os proventos corresponderiam a tantos 1/30 dos vencimentos da atividade, quantos os anos de exercício.

93. A Constituição de 1934 consolidou os preceitos então vigentes. E, além da aposentadoria com vencimentos integrais, nos casos em que o funcionário contasse mais de 30 anos de serviço, admitiu que tal vantagem fôsse concedida também nos casos em que a invalidez decorresse de acidente ocorrido no serviço, ou de doença contagiosa ou incurável, qualquer que fôsse o seu tempo de serviço. Estava também prevista a aposentadoria compulsória dos funcionários que atingissem 68 anos de idade.

94. Já estabelecia a Constituição então vigente que "o prazo para a concessão de aposentadoria com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser excepcionalmente reduzido, nos casos que a lei determinar".

95. A Constituição de 1937 não trouxe matéria nova no capítulo da aposentadoria dos funcionários públicos.

96. Coube ao Estatuto ampliar o campo de ação do instituto da aposentadoria, concedendo proventos integrais em duas hipóteses, ainda não previstas:

a) independentemente do tempo de serviço — quando o funcionário fôr acometido de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia;

b) quando o funcionário, seja ou não inválido, contar mais de 35 anos de efetivo exercício, e fôr julgado merecedor dêsse prêmio, pelos bons e leais serviços prestados à administração pública.

97. Previu ainda o E.F. que leis posteriores poderiam permitir a aposentadoria com proventos integrais, antes de 30 anos de efetivo exercício, para os funcionários das carreiras e cargos que especificassem, tendo em vista a natureza especial de suas atribuições.

98. Ao comemorar o terceiro aniversário da Lei do Reajustamento, propôs êste Departamento, em sua Exposição de Motivos n.º 2.120, de 28-10-39, fôsse criado um sistema de aposentadoria para o pessoal extranumerário, que há longo tempo vivia à margem de qualquer proteção social, aspecto negativo que era salientado como merecedor de particular atenção.

99. A matéria, submetida a exame do Ministério da Fazenda e do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado, depois de pequenas modificações, que não alteram as suas linhas mestras, deu margem ao Decreto-lei n.º 3.768, de 28-10-41, — posteriormente alterado pelo de n.º 4.450, de 9-7-42 — que previu regime adequado à condição peculiar de instabilidade dêsses servidores, determinando o cálculo do provento da inatividade em função dos fatôres: idade, no momento da admissão; tempo de serviço; e salário percebido durante todo o tempo de atividade, compulsando tôdas as variações ocorridas. Estabeleceu-se, dêsse modo, um regime diverso do que vigora para os funcionários, cujos proventos são calculados na base do vencimento ou remuneração na data da aposentadoria.

100. Os serventuários da Justiça conquistaram direito à inatividade remunerada com o Decreto-lei n.º 3.164, de 31-3-41.

101. No setor do amparo à inatividade, vários atos merecem destaque, tais como, entre outros:

a) Decreto-lei n.º 3.769, de 28-10-41, que dispõe sôbre os proventos de aposentadoria dos funcionários públicos associados de caixas de aposentadoria e pensões, estabelecendo que corra à conta da União o pagamento da diferença entre o provento pago pela respectiva caixa e aquêle a que tiver direito o funcionário de acôrdo com a legislação que vigorar;

b) Decreto-lei n.º 3.939, de 23-12-41, dispondo sôbre a aposentadoria dos empregados do Loide Brasileiro;

c) Decreto-lei n.º 5.365, de 31-3-43, dispondo sôbre o pagamento de proventos de aposentadoria de funcionários públicos, contribuintes de caixas de aposentadoria e pensões, aposentados no interêsse do serviço público, de acôrdo com a alínea a do art. 197 do Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39;

d) Decreto-lei n.º 5.643, de 5-7-43, que dispõe sôbre a acumulação de pensões e proventos de aposentadoria;

e) Decreto n.º 13.225, de 24-8-43, que deu nova redação ao art. 34 do regulamento do Loide Brasileiro, baixado pelo Decreto n.º 4.969, de 4-12-39, concedendo aposentadoria com vencimentos integrais, independentemente do tempo de serviço, a servidores da emprêsa atacados de tuberculose, lepra, paralisia, neoplasia maligna, alienação mental e cegueira, e aos invalidados em conseqüência de acidente ocorrido no desempenho de suas atribuições, ou de doença profissional; determinando, ainda, que a emprêsa pagasse a diferença entre o provento concedido pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos e os vencimentos ou salários normais; e estabelecendo a revisão das aposentadorias concedidas a partir de 4-12-39;

f) Decreto-lei n.º 5.932, de 26-10-43, dispondo sôbre o pagamento dos proventos de aposentadoria de funcionários contribuintes de caixas de aposentadoria e pensões, aposentados de acôrdo com a alínea *b* do art. 197, do Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-39;

g) Decreto-lei n.º 6.165, de 31-12-43, que dispõe sôbre o pagamento de proventos a servidores da Comissão de Marinha Mercante, quando aposentados, seja qual fôr o tempo de serviço, em conseqüência de acidente ocorrido no desempenho de suas funções, ou de doença profissional;

h) Decreto-lei n.º 6.193, de 10-1-44, alterando a redação do § 1.º do art. 2.º do Decreto-lei n.º 3.768, de 28-10-41, e dispensando da exigência de prazos de carência para aposentadoria, os extranumerários da União atacados de tubérculose, lepra, paralisia, alienação mental, neoplasia maligna e cegueira;

i) Exposição de Motivos n.º 877, de 31-3-44, dêste Departamento, aprovada por V. Excia., firmando entendimento segundo o qual aos extranumerários diaristas e tarefeiros devem ser abonados 30 % do salário médio dos últimos três anos (correspondente ao mínimo do provento que lhes caberia, quando definitivamente aposentados na forma do art. 5.º, § 4.º, do Decreto-lei n.º 3.768, de 28-10-41) — medida destinada a evitar que tais servidores nada percebessem durante o período que medeia entre a data do laudo médico e da portaria que os aposenta;

j) Decreto-lei n.º 6.435, de 24-4-44, que dispõe sôbre aposentadoria do pessoal extranumerário da Prefeitura do Distrito Federal;

l) Decreto-lei n.º 7.056, de 20-11-44, restabelecendo a vigência da alínea *h* do art. 197 do E.F., suspensa pelo Decreto-lei n.º 4.693, de 16-9-42;

m) Decreto-lei n.º 7.305, de 7-2-45, que dispõe sôbre regimes de benefício de família e de aposentadoria dos servidores civis dos Territórios Federais; e

n) o Decreto-lei n.º 7.615, de 6-6-45, que estende aos funcionários interinos o instituto da aposentadoria quando se acharem:

I — em condições de invalidez para o exercício da função, exigido o período de carência de três anos de efetivo exercício, considerando-se, como tal, os períodos de licença para tratamento de saúde;

II — em condições de invalidez, em conseqüência de acidente ocorrido no exercício de suas atribuições ou de doença profissional; e

III — acometidos de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia que os impeça de se locomover.

f) *Previdência*

102. O I.P.A.S.E., que havia sido criado pelo Decreto-lei n.º 288, de 23-2-38, alterado pelo de n.º 970, de 21-12-38, teve nova organização com o Decreto-lei n.º 2.865, de 12-12-40. Êste órgão paraestatal, cuja finalidade precípua é realizar o seguro social do servidor do Estado, tem sob sua responsabilidade o regime de "benefícios de família", instituído pelo Decreto-lei n.º 3.347, de 12-6-41.

103. Êste último diploma legal introduziu profunda reforma no sistema de previdência social dos servidores do Estado, dando ao seguro-morte alcance social que antes desconhecia.

104. Foi abandonado o regime de pecúlio único, bem como o de pensão fixa sujeita à partilha, ambos insatisfatórios, mormente nos casos de família numerosa.

105. Respeitados que foram os direitos adquiridos, facultando-se aos contribuintes manter os antigos pecúlios, ou transformá-los em pensão, — o sistema prevê a concessão de benefícios que, para cada contribuinte, variam especìficamente em função da idade, da remuneração e do número de filhos.

106. Além de um pecúlio módico, destinado a auxiliar a família no momento em que ela perde o seu chefe, o segurado deixa por morte uma pensão, que se compõe de um certo quantitativo, destinado à viúva ou ao viúvo inválido, e de tantas parcelas quantos forem os filhos, sendo de notar que tais parcelas são de valor crescente com a idade dos mesmos filhos.

107. Outro aspecto original da lei é estabelecer que os acréscimos ou decréscimos de remuneração, ocorridos durante a vida funcional do servidor, exerçam influências sôbre o *quantum* dos benefícios, permitindo, assim, que os seus sobreviventes possam manter padrão de vida, tão aproximado quanto possível, daquêle que tinham antes do falecimento do chefe da família.

108. O regime de benefícios dos segurados do I.P.A.S.E. foi tornado extensivo aos serventuários da Justiça, *ex-vi* do Decreto-lei n.º 4.123, de 24-2-42. E como o Decreto-lei n.º 4.551, de 4-8-42, autorizasse o Instituto a celebrar acordos com os Governos dos Estados, dos Territórios Federais e com a Prefeitura do Distrito Federal, para o fim especial de estender também aos servidores dêsses governos o regime em vigor entre os da União, daí têm resultado várias medidas concretas nesse sentido. Finalmente, o Decreto-lei n.º 7.305, de 7-2-45, previu o caso dos servidores dos Territórios Federais, tornados contribuintes obrigatórios do I.P.A.S.E.

109. Ainda no mesmo sentido de unificação do regime de previdência, o Decreto-lei n.º 6.209, de 9-1-41, determinara a incorporação da Caixa de Aposentadoria e Pensões da Imprensa Nacional ao I.P.A.S.E. Está em vias de concretização medida semelhante, em relação à Caixa de Pensões dos Empregados da Casa da Moeda, e o mesmo ocorrerá, paulatinamente, com outras pequenas instituições, remanescentes do antigo regime de seguro social.

110. Não é êste o momento oportuno para analisar as características fundamentais do regime de previdência social, que modificou fundamente o sistema de seguro-morte dos servidores públicos, não sòmente emprestando-lhe estabilidade financeira, dentro dos preceitos da técnica atuarial, como também dando-lhe alcance social antes desconhecido. Por isso mesmo que se trata de um regime assentando sôbre bases técnicas, levando em conta vários fatôres no cálculo dos benefícios, não tem êle sido compreendido pelos próprios beneficiados, quase sempre mal informados sôbre o montante dos pecúlios e pensões que deixarão por morte à sua família, imaginando-os menores do que em verdade serão. Nem nos deteremos sôbre atividades outras do I.P.A.S.E., como as de empréstimos imobiliários e comuns, seguro de fidelidade funcional e de renda, seguros privados e capitalização, e operações de aplicação de capital, — nem sôbre a sua atuação, como órgão intermediário, no pagamento da aposentadoria do pessoal extranumerário da União.

111. Basta-nos salientar, agora, já que adiante voltaremos ao assunto, que a lei previu a atuação dêsse Instituto como *órgão cooperador* na solução dos problemas de assistência, referentes aos servidores do Estado, o que, em cada caso, seria regulado por lei especial. Tal é o caso das atividades do I.P.A.S.E., concedendo empréstimos em espécie, para atender aos momentos difíceis da vida financeira dos servidores do Estado, bem como empréstimos, a longo prazo, para aquisição de residência própria. Num caso e noutro ,numerosa é a lista dos que se têm beneficiado das facilidades de crédito, ora vigentes, tão diversas das que existiam em outros tempos, quando os juros extorsivos impunham o caráter de recurso extremo a tais medidas, ou tornavam-nas de todo inacessíveis.

112. Vale notar que, ainda no setor assistencial, o I.P.A.S.E. já vem desenvolvendo atividades apreciáveis, prestando assistência sanatorial, e montando restaurante e laboratório de análises clínicas, a preços reduzidos.

113. Não desapareceu de todo o antigo regime de *montepio*, pois havia que respeitar os direitos adquiridos por aquêles que ingressaram no serviço público, antes da criação dos novos sistemas previdenciais.

114. Êste Departamento teve oportunidade de estudar vários aspectos do regime de montepio, do que resultaram diversos atos reguladores da matéria, dentre os quais vale salientar :

a) o Decreto-lei n.º 1.155, de 15-3-39, que fixou o montepio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal ;

b) o Decreto-lei n.º 3.167, de 1-4-41, que permitiu aos funcionários do Quadro Suplementar do Ministério da Guerra, de que trata o Decreto-lei n.º 3.042, de 11-2-41, continuassem a contribuir para o montepio militar ;

c) o Decreto-lei n.º 6.611, de 21-6-44, que alterou disposições da Lei n.º 436, de 23-5-37, reajustando os descontos em favor do montepio civil, em face do aumento dos vencimentos dos servidores do Estado, efetuado pelo Decreto-lei n.º 5.976, de 10-11-43 ;

d) o Decreto-lei n.º 7.060, de 21-11-44, dispondo sôbre as contribuições do pessoal civil para o montepio militar ; e

e) o Decreto-lei n.º 7.195, de 25-12-44, que dispõe sôbre a contribuição do pessoal da Justiça Militar para o Montepio Militar.

g) *A Divisão de Estudos de Pessoal e sua Seção de Assistência e Previdência*

115. O Conselho Federal do Serviço Público Civil implantara o sistema de assistência social dos Servidores do Estado, e remodelara o de previdência. O Departamento Administrativo do Serviço Público, que sucedeu ao primeiro, como órgão assessor do Presidente da República no estudo dos problemas de administração geral ,não poderia deixar de se interessar pelos setores assistenciais e de previdência, como bem o demonstra a copiosa relação dos principais atos anteriormente mencionados. Mas, para que pudesse participar tão ativamente nessas atividades, ora coordenando repartições integrantes do sistema de proteção social ao servidor do Estado, ora promovendo estudos e pesquisas em tais ramos da administração de pessoal, o D.A.S.P. procuraria obter para si os meios necessários ao desempenho dessa missão.

116. Para isso, quando foi da criação da carreira de Técnico de Administração, previu, como uma das especialidades em que ela se desdobrava, a de Assistência e Previdência. E como isso não bastasse, recrutou, mediante contratos, pessoal técnico, de elevado padrão cultural e profissional, capaz de estudar aspectos particularizados da questão.

117. Visando ao treinamento geral de servidores que pudessem prestar colaboração eficiente, neste Departamento ou em outras repartições componentes do sistema de administração de pessoal, foram ministrados Cursos de Assistência Social.

118. E como se tornasse necessário criar, dentro do próprio Departamento, uma unidade especializada no tratamento de tal matéria, o Regimento do D.A.S.P., aprovado pelo Decreto n.º 11.101, de 11-12-42, atribuiu à Divisão de Estudos de Pessoal competência para —

Art. 14. ...

VI — estudar os problemas de assistência e previdência social relativos aos servidores públicos;

VII — estudar medidas tendentes a incentivar o cooperativismo e a assistência econômica aos servidores públicos;

VIII — colaborar, quando solicitada, com os Estados, Municípios e entidades paraestatais no estudo de questões de pessoal, relativas ao seu campo de ação.

119. Integrando essa Divisão, foi criada a Seção de Assistência e Previdência, cuja competência foi prevista pelo art. 19 do Regimento, nos seguintes têrmos:

I — estudar os problemas relativos à higiene, à psicologia do trabalho e à prevenção de acidentes;

II — estudar a prestação de assistência médico-dentária, hospitalar e sanatorial;

III — estudar questões de cooperativismo e de assistência econômica aos servidores do Estado;

IV — estudar e propor a regulamentação da readaptação dos fisicamente desajustados; e

V — estudar questões de previdência, relativas aos servidores do Estado.

120. À Divisão e à Seção referidas coube, então, a tarefa de estudar a quase totalidade das medidas, tomadas após sua criação, mencionadas nesta exposição de motivos; proceder a pesquisas, por iniciativa própria, de questões ainda em exame, como são os casos dos horários e regimes de trabalho em serviço público, organização de uma rêde de restaurantes para repartições públicas, campanhas de educação alimentar e preparação de regimes e cardápios especiais; realizar *in-loco* exames de problemas assistenciais, como no caso dos Hospitais de Bauru, Araçatuba e Aquidauana, da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil; e, ainda, por seus representantes, participar dos trabalhos do Conselho Administrativo do Hospital dos Servidores do Estado, e de comissões diversas, como a de Consolidação das Leis de Previdência Social, a de organização da Assistência Médico-Social às classes trabalhistas,, e a de Readaptação dos Incapazes das Fôrças Armadas.

121. Finalmente, coube às mesmas Divisão e Seção promover os estudos e pesquisas que fundamentam as medidas a serem propostas, como ponto de partida da definitiva reorganização do Sistema Assistencial de Servidores. Tais medidas resultam essencialmente do exame da situação das atuais Seções de Assistência Social ministeriais, e da do Hospital dos Servidores do Estado.

III. As Seções de Assistência Social

122. Já foi dito, anteriormente, que o Conselho Federal do Serviço Público Civil preconizara a existência de unidades, destinadas a prestar assistência social aos servidores do Estado, como partes integrantes dos órgãos ministeriais de administração de pessoal.

123. Assim, em 1938, as Seções de Assistência Social (S.S.), dos recem-criados Serviços de Pessoal, deveriam zelar pela saúde dos servidores do Estado, procedendo a exames de saúde periódicos, a estudos de higienização dos locais de trabalho e confôrto do pessoal, ao estabelecimento de medidas preventivas contra acidentes no trabalho e de providências necessárias à prestação de socorros de urgência. Cabia-lhes, ainda, colaborar em estudos de natureza científica, reputados de capital importância, tais como os de antropologia, biotipologia e psicotécnica. Ainda mais, atribuia-se-lhes papel estimulador em relação aos cooperativismo, no setor econômico, bem como no tocante aos problemas de adaptação e aperfeiçoamento, no âmbito cultural.

124. O C.F.S.P.C. conhecia, de antemão, as dificuldades a vencer na concretização de um tal programa. Certo estava, mesmo, de que algumas de suas partes não poderiam ser atacadas senão após longa e intensa preparação. Sabia-se que não era ideal o sistema administrativo adotado, de várias seções, integrantes dos órgãos de pessoal, sem ligações necessárias entre si. Mas parecia aconselhável e prudente começar pela forma mais simples e elementar de estrutura. Sòmente depois de cuidadosamente estudadas as observações decorrentes da prática, seria indicável qualquer medida de projeção mais ampla. Foi também dentro dêsse espírito de prudência que se agiu no tocante à legislação complementar, ao serem regulamentadas as atividades das S.S., pelo Decreto n.º 5.652, de 20-5-40.

125. Ao mesmo tempo em que êste Departamento estudava o projeto de lei, que se tornaria depois o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, a atuação da S.S. já havia demonstrado o acêrto de algumas partes do seu programa. Por outro lado, firmava-se o Govêrno Federal na convicção de seus deveres no campo da assistência social aos seus servidores dispondo-se a cumpri-los em tôda sua extensão, porque confiava não apenas no acêrto doutrinário dessas medidas, mas também no ponto de vista de que sua execução era necessária, oportuna e viável. Daí ter sido incluído no Estatuto o capítulo XIII — "Da Assistência ao Funcionário" — no qual o Govêrno Federal se impõe a tarefa, sobremaneira construtiva, de promover o bem estar e o aperfeiçoamento físico, íntelectual e moral, já agora não sòmente dos funcionários, mas também de suas famílias.

126. O Estatuto continha ainda dispositivos em virtude dos quais as S.S. assumiram papel fiscalizador, na verificação das causas de faltas e licenças dos funcionários, em substituição ao regime anteriormente vigente, no qual prevaleciam os atestados médicos fornecidos por profissionais estranhos ao serviço público. Era natural que se pensasse em aproveitar órgãos médicos já existentes, para não criar novos serviços.

127. Ante a necessidade de atender à função pericial fiscalizadora, determinada pela legislação, as S.S. se equi-

param de material e recrutaram médicos para tal mister, chamando profissionais que, na sua grande maioria, se encontravam no exercício de funções de outra natureza. Desobrigaram-se de sua tarefa na medida dos recursos de que dispunham, mas não puderam impedir um aspecto realmente negativo, qual seja a acentuada hipertrofia dêsses serviços médicos de fiscalização e contrôle — setor que, em verdade, ainda não é de assistência social — em franco detrimento das demais fases do programa que, de modo geral, não receberam maior atenção, devido, ou à falta de meios, ou à ausência de coordenação, numa ocasião em que poderiam, embora não devessem, ter sua realização protelada, em favor da parte do plano que exigia solução imediata.

128. Acresce que, por existir cada uma dessas Seções isoladamente, sem um órgão técnico de coordenação, mesmo dentro dêsse único campo de atividades, variavam elas na orientação tomada, evidenciando-se tal fato pela simples diversidade dos modelos e fichas médicas adotadas, ora sintéticos, ora analíticos, ora compulsando determinados elementos, ora outros. Enquanto algumas obtinham instalações razoáveis, outras lutavam com precariedade de equipamento, chegando por vêzes à impossibilidade material de executar certas perícias com boa técnica e confôrto. Também algumas foram mais felizes no recrutamento do pessoal técnico, podendo aliciar médicos para as diferentes especialidades enquanto outras eram forçadas ao regime d médico policlínico, desanconselhável para tal gênero de trabalho.

129. A realização de exames médicos periciais nas S.S. constituiu problema que bem cedo pediria revisão do sistema implantado. Assim, o Decreto n.º 7.340, de 5-6-41, dispondo sôbre tais exames, nos lugares onde não havia médicos oficiais civis, previa que êles pudessem ser feitos por médicos militares, ou pertencentes ao funcionalismo estadual ou municipal. O Decreto n.º 8.382, de 13-12-41, determinando que os exames de saúde dos servidores civis dos Ministérios da Guerra e da Marinha fôssem realizados nos respectivos órgãos de saúde, deu motivo à extinção da S.S. da Divisão do Pessoal Civil da Diretoria do Pessoal do Ministério da Marinha, e da S.S. do Serviço do Pessoal Civil do Ministério da Guerra, respectivamente pelos Decretos ns. 8.286 e 8.287, ambos de 29-11-41.

130. Em 1941 êste Departamento procedeu a um levantamento completo da situação administrativa e técnica das S.S., verificando, então, que o pessoal e o material poderiam ter melhor aproveitamento, se ao sistema assistencial fôsse dada melhor estrutura.

131. Com efeito, àquela época, as S.S. dispunham de 177 servidores, dos quais 112 em funções técnicas, 32 em trabalhos administrativos e 33 em serviços auxiliares e subalternos, cobrindo, apenas, uma quinta parte das atividades do programa indicado na lei. Na hipótese de unificação de serviços, uma redistribuição mais lógica dêsse mesmo pessoal permitiria, não sòmente atacar as partes fundamentais da assistência social, como também aumentar o número de exames médicos periódicos, da cifra média de 4.000 por ano, já então deficiente, para a de 40.000 no mesmo período, de modo a efetuar o contrôle trienal da saúde de cada indivíduo. Ainda seria possível efetuar 18.000 a 20.000 exames prévios, 12.000 exames ocasionais e 20.000 visitas domiciliares por ano, médias então plenamente satisfatórias.

132. As instalações de algumas das S.S., embora incompletas, já subiam a Cr$ 300.000,00 cada uma, e deveriam exigir ainda, pelo menos, outro tanto. Embora a maioria delas estivesse aquipada aquém de suas necessidades, era patente a conveniência de promover o melhor aproveitamento de equipamento e material dispendiosos, tais como laboratórios de análises, electrocardiógrafos, aparelhos radiológicos, automóveis, etc. A unificação das funções periciais transformaria várias instalações deficientes em uma excelente unidade de trabalho, permitindo, ainda, o imediato aproveitamento das sobras, apreciáveis em número e qualidade, na montagem de serviços assistenciais fora da Capital do país.

133. Embora fôsse demonstrado que, de modo geral, pessoal e material eram deficientes em cada S.S., tomada isoladamente, e excessivos, se vistas em conjunto, não havia como fugir à evidência de um fato: — é que a falha principal residia na defeituosa estrutura do sistema.

134. Estudou, então, êste Departamento, a possibilidade de transformar as S.S. em unidades executivas, funcionando como verdadeiros postos avançados de um serviço assistencial central, de funções predominantemente normativas e de observação e pesquisa. Caberia ainda ao serviço central a execução da parte pericial, para isso englobando no sistema o Serviço de Biometria Médica (S.B.M.), do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, do Ministério da Educação e Saúde, órgão que, desde sua criação, vinha sendo inteiramente absorvido pela tarefa de proceder aos exames de sanidade e capacidade física, parte integrante do processo de seleção de pessoal para o serviço público civil.

135. As dificuldades práticas para a concretização dessa medida foram, porém, de tal ordem, que êste Departamento julgou mais acertado procurar solução menos radical, liberando, apenas, as S.S. das funções periciais que as assoberbavam.

136. Assim, o Decreto-lei n.º 5.848, de 23-9-43, dispondo sôbre a realização de exames de sanidade e capacidade física, determinou a centralização, no S.B.M., das perícias que devessem ser feitas no Distrito Federal, e, ainda, a revisão, por êsse mesmo órgão, das que, em determinados casos, fôssem feitas nos Estados.

137. A medida foi completada por vários atos, relativos a pessoal (Decreto-lei n.º 5.963, de 1-11-43 — Decreto n.º 13.843, de 1-11-43 — Exposição de Motivos ns. 3.420, 3.421, 3.422 e 3.423, de 28-10-43 — Decreto n.º 14494, de 12-1-44 — Decreto-lei n.º 6.296, de 25-2-44 — Decreto n.º 14.862, de 25-2-44 — Decreto n.º 16.447, de 24-8-44 — Decreto n.º 16.621, de 19-9-44); a material e transporte (Exposições de motivos n.º 3.731, de 7-12-43, n.º 896, de 5-4-44 e n.º 1.113, de 29-4-44); a orçamento (Decreto-lei n.º 5.960, de 1-11-43); a organização (Decreto n.º 14.254, de 10-12-43, que aprovou o Regimento do S.B.M.); e, ainda, as Portarias ns. 705, de 29-4-44, e 34 de 30-1-45, dêste Departamento, aprovando modelos de fichas médicas e exames periciais.

138. O Decreto-lei n.º 16.572, de 11-9-44, modificou o Regimento do S.B.M., atribuindo também a êsse Serviço a incumbência de realizar no Distrito Federal as inspeções de saúde de servidores estaduais, para fins de concessão de licença ou aposentadoria, a pedido das autoridades competentes ou por solicitação dos próprios interessados.

139. Recentemente o Decreto-lei n.º 7.319, de 14-2-45, dispondo sôbre o julgamento das condições de sanidade e capacidade física para fins de posse e exercício, previu a realização de tais exames, por intermédio de juntas médicas, apreciando a matéria em grau de recurso, interposto pelo próprio candidato ou pela autoridade competente para dar posse ou exercício.

140. Algumas das S.S., depois de aliviadas dos trabalhos de rotina, impostos pela inadiável execução de exames periciais, puderam, então, se dedicar a funções tìpicamente assistenciais. Necessário é reconhecer, entretanto, que nem tôdas o fizeram na medida em que tal seria necessário e conveniente.

IV. O Hospital dos Servidores do Estado

141. Como já foi salientado, em época não muito distante, ainda bem viva na lembrança de todos, o Estado prestava, como única forma de assistência ao funcionário, o auxílio de licença para tratamento de saúde, com vencimentos reduzidos. Não se procurava saber, oficialmente, o que acontecia durante o afastamento do funcionário, nem como êle se havia econômicamente, com sua receita diminuída, numa fase em que as despesas aumentavam.

142. Era natural que, à vista de regime assistencial tão precário, surgisse a idéia de amparar o funcionário durante o período em que sua saúde estava combalida. Bem ou mal, o funcionário sempre conseguia algum meio de ter a assistência dos médicos, não raro contando com a generosidade e com o espírito de solidariedade humana, que caracteriza o exercício da medicina entre nós. Mas a situação tornava-se angustiosa, quando era necessária a internação do doente em casa de saúde ou sanatório. Para os de recursos médios, e êstes são a grande maioria, apresentava-se a alternativa de aceitar o leito gratuito do hospital de caridade, quase sempre precário, ou enfrentar o pesado ônus da internação em instituição particular. E, assim, como o problema não consistia sòmente em encontrar bons hospitais, mas também em colocá-los ao alcance da bôlsa do servidor público, apresentou-se ao espírito de elementos bem intencionados a solução de construir um hospital para o pessoal civil do Estado, a exemplo do que já existia em relação ao pessoal militar.

143. Apareceu, assim, o Decreto n.º 24.217, de 9-5-34, mandando transferir para o então Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União o saldo existente no "Fundo Especial", criado pelo Decreto n.º 19.482, de 12-12-30, revigorado pelo de n.º 20.989, de 21-1-32. Seguindo um hábito, outrora muito comum na administração pública, êsse fundo não atendia exclusivamente ao seu destino especial, que era o serviço de localização de trabalhadores nacionais e estrangeiros. Serviu também para auxiliar a fundação de um retiro para uma associação trabalhista assim como a construção de casas operárias. E como o aludido fundo tivesse sido formado principalmente à custa de descontos efetuados sôbre os vencimentos dos servidores públicos, nada parecia mais justo, àquela época, do que aplicar o saldo existente na construção do almejado nosocômio.

144. O último dos *consideranda* do citado Decreto número 24.217 dizia que, "mediante a providência do presente Decreto, semelhante empreendimento, tão necessário a milhares de pessoas, será iniciado sem ônus para os cofres públicos". Dizia-se, ainda, que o hospital poderia ser mantido com a arrecadação de um "desconto mínimo" sôbre os vencimentos do funcionalismo.

145. O diminuto saldo apurado foi de pouco mais de seiscentos mil cruzeiros, e bem cedo se verificou que o fundo previsto mal daria para iniciar a primeira fase da construção, pois a obra era necessàriamente de grande porte. Não se atentava, àquêle tempo, que o tão desejado hospital serviria apenas aos funcionários sediados na Capital da República, e que não protegeria aos extranumerários.

146. Demasiado otimista e falha, tal é a origem do *Hospital dos Funcionários Públicos*. De qualquer forma, porém, tratava-se de iniciativa louvável e bem inspirada.

147. A êsse tempo operou-se a transformação do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União em Instituto Nacional de Previdência, pelo Decreto n.º 24.563, de 3-7-34, que dispôs no seu art. 68:

> "O Instituto Nacional de Previdência poderá facultar, em hospital que mantiver em sua sede, ou por outro, socorros médicos, farmacêuticos e dentários a todos os seus contribuintes ou aos beneficiários que, por morte dêstes, se tiverem habilitado.
>
> Parágrafo único. As condições a que obedecerão os socorros de que trata êste artigo serão fixadas no regimento interno".

148. Cedo viria um refôrço de três milhões de cruzeiros, mediante crédito especial aberto pelo Decreto n.º 24.668, de 11-7-34, destinado a "auxiliar a construção e a *instalação*" do Hospital.

149. Poucos dias depois, em 23-7-34, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio baixava, mediante portaria, "instruções, que constituirão regulamento para a organização e funcionamento do Hospital do Funcionário Público".

150. O conteúdo da portaria não correspondia ao propósito anunciado. Em verdade, apenas dispunha, em têrmos gerais, sôbre as finalidades do Hospital, a receita e as despesas, as funções do Conselho Administrativo, e algumas outras medidas, também de caráter geral. Em relação aos benefícios, estabelecia um regime de ampla gratuidade, extensiva às famílias dos servidores públicos. Por outro lado, o funcionário sofreria um desconto mensal obrigatório de 1% sôbre os seus vencimentos. Determinava, porém, limites mínimos e máximo para as mensalidades respectivamente de dois e vinte cruzeiros. Evidentemente, contribuições tão fracas não suportariam benefícios tão amplos;

e já se previam, então, como uma das formas de receita do Hospital, subvenções que lhe fôssem consignadas no Orçamento da União. Embora o art. 8.º da portaria afirmasse a autonomia administrativa e financeira do Hospital, o teor dos demais dispositivos não autorizava tal conclusão.

151. Como o Decreto n.º 24.563, ao tratar do Instituto Nacional de Previdência, não mencionasse diretamente o Hospital dos Funcionários Públicos, mas, apenas, falasse de modo geral em "hospital que mantivesse em sua sede", aquêle passou a se reger pela portaria que lhe concedia uma fictícia autonomia administrativa e financeira, já que, em verdade, ficava subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

152. A posição administrativa do Hospital era imprecisa. A subordinação aludida era meramente formal e, ao menos do ponto de vista administrativo, a "autonomia" tornou-se um fato. Os orçamentos da despesa da União, para os anos de 1935 e 1936, não consignaram verbas a favor do Hospital. As suas obras só tiveram início em maio de 1937, quando obteve um crédito de oitocentos mil cruzeiros, já agora consignado no orçamento do Ministério da Educação e Saúde.

153. Foi ainda por êsse meio que, no ano de 1938, foram concedidos mais quatrocentos mil cruzeiros.

154. O extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil, após estudar detidamente a situação do Instituto Nacional de Previdência, propôs, em exposição de motivos de 28-10-37, a sua transformação, salientando:

> "Cria-se o novo Instituto de Assistência Social, com finalidades mais amplas do que as do antigo Instituto Nacional de Previdência. Todavia, aproveitando-se a experiência e segurança, já demonstradas em dez anos de vida consecutiva, e atendendo às condições vantajosas, quase excepcionais dêste último, incorpora-se-lhe ao novo organismo, evitando-se a coexistência de ambos, incompatível, sem dúvida, pois que um absorveria o outro".

No setor assistencial, salientava:

> "Deu-se também ao Instituto, ora proposto, a atribuição de administrar e aplicar os fundos do Hospital dos Servidores do Estado, sem lhe retirar a autonomia relativa, de que necessita.
>
> O Hospital referido dará assistência médico-dentária a seus contribuintes e suas famílias.
>
> Visou-se com tal medida reunir-se, num só corpo, tôda a assistência prestada pelo Estado a seus servidores, facilitando-a e desenvolvendo-a".

155. Havia sido prevista a contribuição obrigatória dos servidores do Estado, em forma percentual progressiva em função dos proventos de cada contribuinte, variável de 4 a 7 %, cabendo ao Govêrno a responsabilidade de contribuir com 16 % do total das verbas de "pessoal" do seu orçamento, descontada a despesa do Tesouro Nacional com os inativos.

156. A comissão de técnicos, chamada a se pronunciar sôbre o projeto de reforma, apresentado pelo C.F.S.P.C., em seu parecer de 29-12-37, após ter assinalado que

> "atribui o anteprojeto como *sistema básico de assistência* ao funcionário e à sua família a *aposentadoria* regulada pela legislação em vigor e, em caso de falecimento, *pensões* a cada beneficiário além de um *pecúlio* a pessoa livremente designada".

participando, assim, da imprecisão de conceitos, que então reinava, sôbre as incipientes atividades de assistência social, — sugere para a nova entidade a denominação, certamente mais adequada, de Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado. Propõe a elevação da contribuição do Govêrno, de 16 % para 18 % sôbre o total das verbas de "pessoal", pois reputava insuficiente a primeira taxa. Finalmente, quanto ao Hospital dos Servidores do Estado, diz:

> "...discordamos da forma por que é mantido.
>
> Desde que a assistência seja concedida com um ônus obrigatório, haverá margem para abusos e é o que a experiência tem demonstrado em outros países em que esta fórmula tem sido adotada.
>
> Conviria em substituição estabelecer um regime em que a assistência médica e dentária, quando necessária, exigisse uma participação individual, embora bastante módica.
>
> O Instituto com as alterações feitas no anteprojeto encarregar-se-á da manutenção do Hospital até certo limite, ficando, outrossim, suprimida a atual contribuição do funcionário.

157. Atendidas as ponderações feitas pela comissão aludida, a matéria teve solução final no texto que se tornou o Decreto-lei n.º 288, de 23-2-38. As relações entre o Hospital e o novo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I.P.A.S.E.) foram assim reguladas:

> "Art. 43. O Hospital dos Funcionários Públicos passa a denominar-se Hospital dos Servidores do Estado.
>
> Art. 44. O I.P.A.S.E. encarregar-se-á da aplicação e administração dos fundos do Hospital dos Servidores do Estado (H.S.E.) pagando-lhe juros à taxa apurada na aplicação de seu ativo.
>
> Parágrafo único. As contribuições criadas para a manutenção do Hospital serão depositadas no I.P.A.S.E.
>
> Art. 45. O Hospital a que se refere o artigo anterior dará assistência médica e dentária a seus contribuintes e pessoas de suas famílias, na forma que fôr estabelecida em seu regimento interno.
>
> Art. 46. A Administração do Hospital, com autonomia financeira, será exercida por uma Junta, composta de um presidente e cinco membros, designados pelo Presidente da República,

sendo um dêles escolhido de uma lista de três nomes fornecidos pelo I.P.A.S.E.

Art. 47. O regulamento da presente lei fixará os encargos da administração do H.S.E., suas atribuições e vantagens.

Art. 48. Serão estabelecidas no regulamento as modalidades de contribuição para manutenção do H.S.E.

Art. 49. No regulamento da presente lei será determinada a forma pela qual o I.P.A.S.E. assistirá financeiramente ao H.S.E., e fixar-se-ão as quantias máximas que poderão ser empenhadas para êsse fim.

Art. 50. Os empregados do H.S.E. serão admitidos mediante provas públicas de habilitação."

158. Tudo levaria a crer que, a partir de então, o Hospital dos Servidores do Estado (H.S.E.) passaria a formar parte integrante do I.P.A.S.E. Mas tal não aconteceu, pois não tinha sido possível chegar-se a um entendimento feliz sôbre a contribuição do Govêrno na manutenção do sistema e, assim, não seria possível transferir para o I.P.A.S.E. o pesado ônus de manutenção do Hospital. Dêsse modo, o Decreto-lei n.º 970, de 21-12-38, alterando disposições do Decreto-lei n.º 288, que criava o I.P.A.S.E., dispôs em têrmos gerais, no art. 9.º:

"O I.P.A.S.E. manterá e auxiliará a manutenção de obras de assistência social em benefício dos servidores do Estado".

159. Em 1939 o H.S.E. não recebeu dotações orçamentárias. Pela ausência ou pela exigüidade de verbas, as obras de construção eram retardadas e, durante certos períodos, paralisadas.

160. Ante o manifesto interêsse dêste Departamento pela conclusão das obras do H.S.E., que se arrastavam morosamente, o Orçamento de Despesa da União voltou a consignar-lhe dotações sucessivas, de 1940 até o presente, já agora de cinco milhões de cruzeiros anuais. Daí em diante as obras tomaram impulso razoável.

161. O Decreto-lei n.º 2.865, de 12-12-40, dispôs sôbre a organização e funcionamento do I.PA.S.E. Enquanto no Decreto-lei n.º 288, citado, que o criou, o Instituto era definido como tendo por objeto

"*realizar as funções de assistência* aos servidores do Estado e *praticar operações de assistência* e previdência a favor de seus contribuintes",

já agora ficava entendido que o I.P.A.S.E.

"tem por *finalidade primordial* realizar o *seguro social* do servidor do Estado, e *ainda cooperar* na solução dos *problemas de assistência* que lhe sejam referentes".

162. Embora fôssem previstos, na estrutura do I.P.A.S.E., um Departamento de Assistência e várias Divisões de Ação Social, que seriam futuramente criadas e mantidas quando viesse a ser reconhecida a necessidade de tal desdobramento, as formas de manutenção dos serviços assistenciais, nos têrmos do art. 37 da lei citada, evidenciavam o caráter complementar, supletivo, que agora tinham tais atividades no I.P.A.S.E. Quando se regulava, no art. 47, a distribuição dos lucros apurados, estabelecia-se uma quota de 20 % para refôrço do fundo destinado aos serviços de assistência,

"tendo em particular consideração o incentivo a estudos ou trabalhos de racionalização do serviço federal".

163. A lei não continha qualquer referência, direta ou implícita, ao H.S.E. ou à prestação de assistência hospitalar. E, assim, o H.S.E. continuou a ocupar a mesma posição administrativa que tinha desde 1934. O Conselho Administrativo, que regia os seus destinos, não se compunha mais pela forma estabelecida na portaria de 1934. Não havia mais tantos membros quanto os ministérios civis, isto é, sete, mas apenas cinco. E, por outro lado, também não estava de acôrdo com o novo regime legal. Êste aludia a uma "Junta" (e não "Conselho Administrativo") — composta de um presidente e cinco membros, ao todo seis (e não cinco, como havia) — designados pelo Presidente da República (e não pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, como se dava) — um dêles escolhido dentre lista tríplice apresentada pelo I.P.A.S.E.

164. Em meados de 1941, êste Departamento foi atendido pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio no seu desejo de ter dois representantes diretos no Conselho Administrativo do H.S.E., sendo então designados um médico e um engenheiro.

165. As obras de construção do Hospital, que haviam sido aceleradas no decorrer de 1942, foram novamente retardadas por dificuldades de ordens diversas, chegando, por vêzes, à quase paralisação. Mas iam sendo vencidos, um a um, os obstáculos criados pela crise mundial que ainda atravessamos. Todavia, o retardamento não era apenas devido a fatôres externos. É que o sistema administrativo, vigente no Conselho Administrativo do H.S.E., mostrava-se pouco adaptado às necessidades e contingências do momento.

166. Por outro lado, o H.S.E. havia aproveitado a oportunidade da viagem de um dos seus membros aos Estados Unidos da América, para a aquisição da quase totalidade das instalações e equipamento, necessários aos primeiros serviços hospitalares. E aproximava-se o momento em que deveria merecer atenção o problema da organização do Hospital.

167. Deliberou êste Departamento submeter à consideração e assinatura de V. Excia. o projeto de decreto-lei que tomou o n.º 5.211, de 20-1-43. Vale aqui ressaltar algumas das disposições nêle contidas:

"Art. 1.º Até ulterior deliberação, as obras de construção do Hospital dos Servidores do Estado serão fiscalizadas por um Conselho Administrativo, composto de um Presidente e de cinco

membros, designados pelo Presidente da República.

.....

Art. 2.º O Conselho Administrativo movimentará as dotações concedidas ao H.S.E., podendo depositá-las no Banco do Brasil ou qualquer outra instituição oficial.

.....

Art. 4.º A organização hospitalar ficará a cargo de um Diretor que, em entendimento direto com o Conselho Administrativo, promoverá a instalação do H.S.E., etc.

.....

Art. 6.º Fica o Diretor autorizado a fazer de acôrdo com o Conselho Administrativo, as despesas necessárias à organização e instalação do Hospital", etc.

168. Êste diploma legal procurou resolver apenas os problemas de interêsse imediato, relativos à fase de construção e instalação. — Desligou, "até ulterior deliberação", os vínculos teóricos que prendiam o H.S.E. ao I.P.A.S.E. E deixou para ocasião oportuna a solução da estrutura definitiva do Hospital face ao sistema assistencial.

169. A construção do H.S.E. está prestes a terminar. O Decreto-lei n.º 6.694, de 14-7-44, que elevou a taxa de Educação e Saúde de C$ 0,20 para Cr$ 0,40, previu que o Govêrno Federal contribuiria anualmente com a quantia não inferior a 50 % da arrecadação da aludida taxa "para a organização que tiver a seu cargo a assistência médico-hospitalar e social dos Servidores do Estado", tal como fizera com a instituição que o Decreto-lei n.º 6.693, de 14-7-44, criara com o fim de estudar a organização racional do trabalho e de preparar pessoal para as administrações pública e privada. Os créditos necessários já figuram em Orçamento. Resta, pois, dar ao sistema assistencial os meios de passar à segunda fase, concreta, de realizações, constituindo-se o H.S.E. no primeiro elo de uma cadeia, no que tange à assistência nosocomial, acrescida de outros órgãos que venham se desincumbir das demais funções do programa de proteção social.

V. Retrospecto — O sistema assistencial atualmente existente — Necessidade de reestruturação

170. Num breve retrospecto da matéria esplanada, verifica-se que o sistema assistencial dos servidores do Estado apresenta atualmente as seguintes características fundamentais:

a) *quanto à legislação*

1. princípios assistenciais básicos, consignados na Constituição;
2. programa assistencial amplo, delineado pelo Capítulo XIII do Título II do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União;
3. aspectos particulares e medidas assistenciais complementares ou indiretas, igualmente estipuladas pelo Estatuto;
4. regulamentação de alguns problemas assistenciais, e extensão das medidas de proteção social aos extranumerários da União, e aos Servidores dos Governos Estaduais, Municipais, da Prefeitura do Distrito Federal, dos Territórios Federais, e aos empregados de autarquias, em ampla legislação complementar;

b) *quanto à estrutura*

1. uma unidade de estudos e pesquisas — a Seção de Assistência e Previdência, da Divisão de Estudos de Pessoal, do Departamento Administrativo do Serviço Público;
2. várias unidades executivas — as Seções de Assistência Social dos Ministérios Civis, e os Serviços de saúde dos Ministérios Militares;
3. um hospital, no Distrito Federal, prestes a entrar em funcionamento — o Hospital dos Servidores do Estado;
4. uma instituição de previdência social, colaboradora do sistema assistencial — o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado;
5. duas sociedades civis, organizadas pelos servidores do Estado — a "Cooperativa dos Servidores do Estado Ltda." e a "Associação dos Servidores Civis do Brasil";
6. órgãos diversos, de natureza educacional, destinados ao aperfeiçoamento dos servidores públicos.

171. É chegado o momento de, aproveitando a experiência dêstes últimos anos e a conclusão, que se aproxima, das obras de construção do Hospital dos Servidores do Estado, proceder à revisão do proprama de assistência e da estrutura do sistema.

172. O programa deve ser ordenado, para se apresentar como um conjunto harmônico; ampliado, para preencher lacunas no campo de aplicação e nas formas de assistência; e detalhado, para entrar numa fase de maior concretização.

173. A estrutura do sistema deve sofrer um processo de coordenação dos seus diferentes órgãos, para maior rendimento e unidade de orientação; e a ampliação que se fizer necessária para a execução do programa que fôr traçado.

174. O meio, que se afigura mais aconselhável, de atingir êsse objetivo, é a criação de uma entidade de natureza transitória, que se encarregue de concluir as obras do Hospital e supervisionar o início de seu funcionamento, promovendo, assim, a prestação dessa nova forma de assistência; e que, simultâneamente, organize o plano geral de assistência médica e hospitalar e outros tipos de assistência social aos servidores do Estado e suas

famílias; promova a formação e o aperfeiçoamento do pessoal técnico necessário e proponha ao Govêrno as medidas que se impuserem para ajustar as peças do sistema e adaptá-lo ao programa que fôr elaborado.

175. A fim de melhor atender ao caráter essencialmente programático de uma parte de seu campo de ação, melhor seria que tal entidade tivesse composição plural. E como a matéria, que será por ela tratada, está enquadrada entre as atividades de administração geral, é recomendável a sua vinculação a êste Departamento.

176. Entretanto, outra parte de seu campo de ação será de natureza executiva, incidindo sôbre problemas técnicos específicos, que exigirão, para eficiente desenvolvimento, um tipo de administração flexível, em que admissão de pessoal, aquisição de material, execução de obras e prestação de serviços contratuais, sejam feitos de forma expedita, sem que, para isso, deixe de haver o necessário regime de prestação de contas e apresentação de relatórios aos poderes competentes.

177. Afastando-se dos padrões rígidos da administração direta, tal entidade deverá dispor de fundos necessários ao desempenho de suas atribuições, os quais poderiam ser assim discriminados.

a) créditos orçamentários e adicionais destinados ao Hospital dos Servidores do Estado;

b) contribuição do Govêrno Federal na forma do Decreto-lei n.º 6.694, de 14 de julho de 1944;

c) contribuição eventual dos Estados, Territórios, Municípios, Distrito Federal e entidades paraestatais de natureza autárquica;

d) rendimentos produzidos pela aplicação do capital e das disponibilidades;

e) receitas diversas provenientes da prestação de serviços;

f) outras fontes de renda que lhe forem atribuídas.

178. Valeria, ainda, atribuir à entidade organizadora competência para entrar em entendimento com os diversos órgãos de administração dos Municípios, dos Territórios, da Prefeitura do Distrito Federal e de entidades paraestatais, no sentido de planificar a extensão do sistema assistencial a todos os serviços públicos das diversas esferas do Govêrno.

179. Consubstanciando tais medidas, êste Departamento tem a honra de submeter à consideração e assinatura de V. Excia. o anexo projeto de decreto-lei, que cria a Comissão Organizadora da Assistência Social aos Servidores do Estado.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Luiz Simões Lopes*, Presidente.

A presidência do D. A. S. P.

Exonerou-se o Sr. Luiz Simões Lopes — Nomeado o Sr. Moacyr Briggs — Exoneraram-se também os diretores Dardeau Vieira e Murilo Braga

Em conseqüência da mudança de govêrno ocorrida no dia 29 de outubro último, exonerou-se do cargo de Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público, que vinha exercendo desde o início das atividades dêsse órgão, o Sr. Luiz Simões Lopes.

Muito antes da organização do D.A.S.P., antes mesmo da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, vinha o Sr. Luiz Simões Lopes dedicando todo o seu esfôrço à realização de uma obra eminentemente patriótica: a reforma administrativa brasileira, objetivando dotar o nosso país de um Serviço Civil, à maneira do que existe nas nações mais avançadas do mundo.

Com longa experiência no trato de assuntos administrativos, possuidor de aguda visão dos problemas do nosso serviço público, a par de uma extraordinária capacidade realizadora, o Sr. Luiz Simões Lopes soube honrar, com inteligência, com dignidade e com raro espírito público, o cargo que acaba de deixar, abrindo na administração federal um claro de difícil preenchimento.

Não pretendemos, neste simples registro de um fato melancólico para todos os que se interessam pela melhoria do nosso serviço público, passar em revista tôdas as realizações do Sr. Luiz Simões Lopes. Sua pessoa e sua obra merecerão certamente vários capítulos, quando se tratar de escrever a História do Serviço Civil Brasileiro. Basta, para avaliar da magnitude da tarefa que empreendeu e desenvolveu com sucesso incontestável, salientar uma das faces do seu trabalho: a preocupação constante com a formação e com a elevação do nível cultural do pessoal do serviço público. Dessa preocupação surgiram numerosas providências, que aí estão frutificando amplamente e cujos resultados se farão sentir nos futuros quadros administrativos da nação. A própria *Revista do Serviço Público*, de que Luiz Simões Lopes foi o fundador, não visa outro objetivo, dentro de seu âmbito restrito.

Dos sólidos resultados alcançados por Luiz Simões Lopes na melhoria dos métodos admi-

nistrativos brasileiros, dão testemunho eloqüente os ecos que as realizações do D. A. S. P. tiveram em vários países americanos. Mesmo nos Estados Unidos, que nesse terreno levam sôbre nós um avanço de mais de cinqüenta anos, a obra do Sr. Luiz Simões Lopes em prol da organização do Serviço Civil Brasileiro tem sido apreciada e julgada, por técnicos da maior nomeada, como realmente notável pelo muito que conseguiu realizar em prazo verdadeiramente mínimo. E nem foi por outro motivo que a "American University", de Washington, instituição de ensino que, entre outras, conta com uma Escola de Administração Pública, conferiu ao Sr. Luiz Simões Lopes, *honoris causa*, o diploma de Doutor em Ciências Jurídicas. Mais justas do que as próprias palavras que poderíamos empregar em relação à pessoa e à obra do Sr. Luiz Simões Lopes — por motivos fàcilmente compreensíveis — são as que constam do referido diploma: "LUIZ SIMÕES LOPES — Apóstolo do govêrno eficiente; crente ardoroso numa liderança pela educação; pioneiro da formação de pessoal competente para desenvolver os vastos recursos do Brasil; colega dileto no desenvolvimento da ciência e arte da administração; bom vizinho; testemunho de fé e visão no destino das Américas".

Profundo conhecedor dos problemas administrativos brasileiros, intransigente na defesa do interêsse público e completamente alheado de competições político-partidárias, o Sr. Luiz Simões Lopes é um dos grandes valores com que a administração nacional pode contar em qualquer circunstância.

Certa de interpretar o sentimento unânime dos que trabalham no D.A.S.P., a *Revista do Serviço Público* consigna aqui o seu grande pesar por ver afastar-se do cargo a que deu tanto lustre a figura digna e honrada do Sr. Luiz Simões Lopes.

*
* *

Para substituir o Sr. Luiz Simões Lopes no cargo de Presidente do D.A.S.P., foi nomeado, pelo Presidente José Linhares, o Sr. Moacyr Ribeiro Briggs, que, na qualidade de substituto eventual, já o vinha exercendo há algum tempo.

Colaborador na obra da reforma administrativa desde a primeira hora, conhecedor dos problemas do nosso serviço público e perfeitamente integrado na obra do D.A.S.P., a escolha do nome do Sr. Moacyr Briggs para presidir a instituição foi excelentemente acolhida entre os servidores do Departamento.

A posse do Sr. Moacyr Briggs realizou-se no dia 8 de novembro último, no gabinete do Ministro da Justiça, perante o respectivo titular e com a presença de altas autoridades civis, jornalistas, diretores e servidores do D.A.S.P. Assinado o têrmo de posse, o Ministro Sampaio Dória pronunciou breves palavras saudando o novo Presidente do D.A.S.P., o qual agradeceu, dizendo-se honrado com a confiança nêle depositada pelo Presidente da República e acentuando que não desconhecia os pesados encargos que acabava de assumir, esperando, contudo, com o apoio do Govêrno e com a colaboração de seus companheiros de trabalho, poder desincumbir-se dos mesmos.

*
* *

Logo que se verificou a mudança do Govêrno, todos os diretores do D.A.S.P., inclusive o Senhor Moacyr Briggs, então eventualmente na presidência do órgão, solicitaram exoneração dos respectivos cargos. Por determinação do Sr. Presidente da República, aguardaram em exercício que fôsse dada solução ao pedido. Nomeado e empossado o Sr. Moacyr Briggs, os diretores depuseram em suas mãos os respectivos cargos havendo S.S. declarado que, de sua parte, não proporia nenhuma modificação nos postos de direção do D.A.S.P. Entretanto, os Srs. Astério Dardeau Vieira e Murilo Braga de Carvalho, que dirigiam, respectivamente, a Divisão de Estudos de Pessoal e a Divisão de Seleção, insistiram, por motivos particulares, junto ao Presidente do D.A.S.P. Por essa razão, o Sr. Presidente da República concedeu-lhes a exoneração solicitada, estando seus cargos, no momento, preenchidos pelos respectivos substitutos eventuais, Srs. Arí de Castro Fernandes e Carlindo Hugueney.

Tanto o Sr. Astério Dardeau Vieira como o Senhor Murilo Braga, que tinham a seu cargo dois dos mais espinhosos setores do D.A.S.P., deram brilhante desempenho às tarefas de que estavam incumbidos. No exercício de suas funções, sempre demonstraram invulgar capacidade e acentuado espírito público, tornando-se credores da estima e da admiração de seus colegas, pelos relevantes serviços que prestaram à instituição e ao país. Isso mesmo o Presidente do D.A.S.P. fêz sentir em cartas que dirigiu a ambos e que foram divulgadas oportunamente.

Reformas administrativas na França

Segundo notas que traduzimos de um jornal parisiense de setembro dêste ano, e que vão reproduzidas abaixo, o Govêrno francês vinha, à época, dedicando especial atenção às reformas administrativas indispensáveis ao ajustamento do serviço público às necessidades da administração nacional. O problema do pessoal estava sendo examinado sob vários aspectos, dedicando-se, todavia, maior interêsse a uma série de medidas tendentes ao aperfeiçoamento dos servidores públicos e à formação dos futuros administradores. Cogitava-se, também, da reorganização dos quadros administrativos, de maneira a corrigir falhas existentes e afastar as dificuldades que perturbavam o funcionamento da administração francesa.

E' interessante observar a semelhança dos problemas que ora se apresentam ao govêrno francês, na esfera administrativa, com os que foram enfrentados quando se iniciou em 1936, há nove anos, portanto, a reforma administrativa brasileira. Muitas das soluções encaradas atualmente na França correspondem exatamente às já adotadas no Brasil a partir daquele ano; a própria decisão relativa a "uma Fundação Nacional de Ciências Políticas, espécie de Fundação Rockefeller, destinada a desenvolver os estudos sôbre os problemas econômicos e sociais", faz lembrar, imediatamente, a "Fundação Getúlio Vargas", organizada pelo Presidente do D.A.S.P., há cêrca de um ano, também com o objetivo, entre outros, de promover estudos e pesquisas em todos os ramos que interessem às atividades exercidas pelos órgãos estatais e paraestatais, incluindo-se aí, òbviamente, o estudo dos problemas sociais e econômicos.

Cumpre registrar que, antes da guerra, o govêrno francês já vinha estudando uma série de reformas indispensáveis à atualização da máquina administrativa nacional e capazes de proporcionar-lhe elementos de trabalho compatíveis com as necessidades do país. A declaração de guerra e, posteriormente, a ocupação alemã retardaram até hoje a solução dos vários problemas do serviço público francês.

A identidade dos assuntos examinados na França e no Brasil, assim como a semelhança de muitas das soluções lá propostas e aqui já adotadas, evidenciam mais uma vez que os problemas gerais de organização são os mesmos em tôda parte e que, nesse assunto, o papel do senso comum — sejam quais fôrem as latitudes geográficas e as circunstâncias políticas — é sempre de importância fundamental.

Eis o que nos informa o jornal de Paris:

ATUALIDADES ADMINISTRATIVAS

Os membros do Govêrno consagraram a maior parte de suas deliberações de ontem ao exame e à adoção de uma série de resoluções e de decretos relativos à reforma do serviço público.

Com efeito, as decisões tomadas pelo Govêrno limitam-se, por enquanto, exclusivamente à formação e ao recrutamento dos funcionários, bem como ao funcionamento das repartições centrais e dos grandes órgãos do Estado.

DUAS ESPÉCIES DE DIFICULDADES

O Govêrno, após um exame aprofundado da situação, verificou que duas espécies de dificuldades perturbavam o funcionamento de nossa administração:

1) a grande diversidade de carreiras oferecidas aos candidatos, diversidade agravada pelo fato de que as repartições organizam, cada uma para si, o recrutamento e a carreira de seus servidores, aos quais são dados estatutos e formações diferentes;

2) a complexidade do aparelho administrativo e mau emprêgo das atividades. A êsse respeito, convém citar o caso dos jovens funcionários, adstritos, no início de suas carreiras, a tarefas bem inferiores às suas aptidões e cultura, o que traz como conseqüência direta uma formação profissional não satisfatória e uma remuneração por demais modesta.

Essas averiguações levaram o Govêrno a tomar providências tendentes, por um lado, a unificar o recrutamento e, até certo ponto, a carreira administrativa, e, por outro, a reorganizar os quadros administrativos atuais.

Assim é que serão criados Institutos de Estudos Políticos anexos às Faculdades de Direito e de Letras, tanto de Paris como das províncias, bem como uma Escola Nacional de Administração e um Centro de Altos Estudos Administrativos.

OS INSTITUTOS DE ESTUDOS POLÍTICOS

A partir de outubro próximo, serão criados Institutos de Estudos Políticos junto às Universidades de Paris e de Strasburgo.

Êsses Institutos receberão os estudantes que fazem cursos superiores e prepará-los-ão para a Escola Nacional de Administração, proporcionando-lhes cultura política e administrativa geral. Serão concedidas bôlsas de estudos.

A ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

A Escola de Administração abrirá suas portas antes do fim dêste ano.

Os estudantes serão remunerados como funcionários, segundo uma tabela de vencimentos que lhes assegurará um honesto padrão de vida. Ao terminarem o curso, terão direito, conforme a ordem de classificação, a escolher sua carreira no Conselho de Estado, Tribunal de Contas, Corpo Diplomático, Inspetoria das Finanças, Administração Central dos Ministérios, Administração Civil da Argélia, etc.

O CENTRO DE ALTOS ESTUDOS ADMINISTRATIVOS

O Centro de Altos Estudos Administrativos se destina aos funcionários já em meio de suas carreiras e já amadurecidos pela experiência, e também a certas pessoas estranhas à função pública, que o Estado julgar conveniente chamar ao seu serviço.

*
* *

A fim de reorganizar os quadros atuais, serão criados cargos de secretários de administração e de administradores civis. Aos primeiros se atribuirão serviços de correios, de documentação, etc., e os segundos serão formados para ocupar postos de direção.

Quanto ao aumento de vencimentos dêsses funcionários, as promoções se subordinarão não mais apenas ao exercício de uma função de chefia, ou de uma responsabilidade, porém, igualmente, às capacidades de que derem prova.

A Escola será dividida em quatro secções:

1) Administração Geral;
2) Administração Econômica;
3) Administração Social;
4) Negócios Estrangeiros.

A EXTINÇÃO DA ESCOLA DE CIÊNCIAS POLÍTICAS

Para evitar que essa unificação do recrutamento redunde numa volta aos privilégios usufruídos por certos órgãos, o Govêrno decretou a dissolução da Sociedade Anônima da Escola de Ciências Políticas.

Os administradores dessa Escola decidiram contribuir com todo o seu patrimônio para uma "Fundação Nacional de Ciências Políticas", espécie de Fundação Rockefeller, destinada a desenvolver os estudos sôbre os problemas econômicos e sociais, e a auxiliar o funcionamento da Escola Nacional de Administração.

Despesas de pessoal da União no periodo 1935-1945

A Divisão de Estudos de Pessoal, do Departamento Administrativo do Serviço Público, dentro de suas atribuições e finalidades, acaba de concluir interessante e minucioso trabalho de comparação entre as despesas de pessoal e outras realizadas pela União Federal no período de 1935-1945.

O aludido trabalho, consubstanciado nos três quadros que a seguir reproduzimos, conduzirá os leitores a seguras conclusões, habilitando-os a um perfeito conhecimento das oscilações verificadas nas despesas de pessoal no mencionado período.

Saliente-se que só o que diz respeito a pessoal, quer militar, quer civil, quer, ainda, a pensionistas e inativos, aparece especificadamente nos quadros em questão, figurando as demais despesas em algarismos globais com a simples finalidade de têrmos de comparação.

COMPARAÇÃO ENTRE AS DESPESAS DE PESSOAL E OUTRAS DESPESAS DA UNIÃO NO PERIODO DE 1935 A 1945

(Em números índices: 1935 = 100)

EXERCÍCIOS	PESSOAL MILITAR	PESSOAL CIVIL	PENSIONISTAS E INATIVOS	TOTAL DE PESSOAL	OUTRAS DESPESAS	DESPESA TOTAL
1935	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1936	100,4	122,1	106,0	114,7	110,1	112,3
1937	155,5	107,0	108,2	120,1	167,3	144,3
1938	146,3	106,9	127,1	119,5	208,0	164,9
1939	151,2	108,5	143,6	123,5	177,0	150,9
1940	156,6	113,2	151,8	128,8	191,9	161,2
1941	158,1	106,9	192,6	129,5	205,6	168,5
1942	192,7	105,6	192,9	138,0	259,2	200,1
1943	210,9	115,5	222,9	152,1	259,2	206,8
1944	302,6	169,3	246,0	213,0	303,6	259,4
1945	349,4	210,0	310,0	257,6	312,4	285,8

NOTA — 1) 1935 a 1944 — Despesa realizada — 1945 — Orçamento.

2) A relativa estabilização da despesa de pessoal civil, em 1942, deve-se, em parte, à autonomia financeira concedida às Estradas de Ferro Central e Noroeste do Brasil, cujas despesas de pessoal passaram a ser custeadas pelas respectivas rendas industriais, exceto o pessoal do Quadro II — E. F. C. B.; do M. V. O. P.

3) A diferença que se verifica entre os anos de 1943 e 1944, nas despesas de pessoal, deve-se, principalmente, ao aumento de vencimentos e salários do pessoal da União, concedido a partir de 1-12-43.

4) Nos anos de 1944 e 1945, em "Outras despesas" e "Despesa total da União" deixou de constar a Verba "Obras", que passou a consum plano à parte.

COMPARAÇÃO ENTRE AS DESPESAS DO PESSOAL E OUTRAS DESPESAS DA UNIÃO NO PERIODO DE 1935 A 1945

EXERCÍCIOS	PESSOAL MILITAR		PESSOAL CIVIL		PENS. E INATIVOS		TOTAL DE PESSOAL		OUTRAS DESPESAS		DESPESA TOTAL DA UNIÃO
	EM MILHARES DE CRUZEIROS	% SOBRE A DESPESA TOTAL	EM MILHARES DE CRUZEIROS	% SÔBRE A DESPESA TOTAL	EM MILHARES DE CRUZEIROS	% SÔBRE A DESPESA TOTAL	EM MILHARES DE CRUZEIROS	% SÔBRE A DESPESA TOTAL	EM MILHARES DE CRUZEIROS	% SÔBRE A DESPESA TOTAL	
1935	375.243	13,06	881.051	30,67	144.157	5,01	1.400.451	48,76	1.471.550	51,23	2.872.001
1936	376.715	11,67	1.076.185	33,35	152.804	4,73	1.605.704	49,77	1.620.377	50,22	3.226.081
1937	583.353	14,07	942.565	22,74	156.003	3,76	1.681.921	40,58	2.462.038	59,41	4.143.959
1938	549.136	11,59	941.558	19,88	183.2 8	3,87	1.673.982	35,35	3.061.452	64,64	4.735,434
1939	567.223	13,08	955.672	22,04	206.966	4,77	1.729.861	39,90	2.604.780	60,09	4.334.641
1940	587.682	12,69	998.048	21,55	218.874	4,72	1.804.604	38.97	2.825.032	61.02	4.629.636
1941	593.309	12,25	942.669	19,47	277.680	5,73	1.813.658	37,47	3.025.977	92,52	4.839.635
1942	723.345	12,58	931.155	16,19	278.104	4,83	1.932.604	33,62	3.815.409	66,37	5.748.013
1943	791.281	13,31	1.018.078	17,14	321.343	5,40	2.130.702	35.85	3.813.307	64.15	5.944.009
1944	1.135.568	15,24	1.491.689	20.02	354.716	4.76	2.981.973	40.02	4.468.689	59.98	7.450.662
1945	1.311.067	15,98	1.850.246	22,55	446.949	5,44	3.608.262	43.97	4.597.036	56.03	8.205.298

NOTA 1) — 1935 a 1944 — Despesa realizada; 1945 — Orçamento.

2) A relativa estabilização da despesa de pessoal civil, em 1942, deve-se, em parte, à autonomia financeira concedida às Estradas de Ferro Central e Noroeste do Brasil, cujas despesas de pessoal passaram a ser custeadas pelas respectivas rendas industriais, exceto o pessoal do Quadro II — E. F. C. B., do M. V. O. P.

3) A diferença que se verifica entre os anos de 1943 e 1944, nas despesas de pessoal, deve-se, principalmente, ao aumento de vencimentos e salários do pessoal da União, concedido a partir de 1-12-43.

4) Nos anos de 1944 e 145, em "Outras despesas" e "Despesa total da União" deixou de constar a Verba "Obras", que passou a constituir um plano à parte.

DISCRIMINAÇÃO DA DESPESA DE PESSOAL DA UNIÃO NO PERIODO DE 1935 A 1945

(Em milhares de cruzeiros)

EXERCICIOS	PESSOAL MILITAR						PENSIONISTAS E INATIVOS	PESSOAL CIVIL	TOTAL DE PESSOAL
	POLICIA MILITAR DO D. FEDERAL	CORPO DE BOMBEIROS DO D. FEDERAL	MINISTÉRIO DA MARINHA	MINISTÉRIO DA GUERRA	MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA	TOTAL DO PESSOAL MILITAR			
1935	20.879	4.093	75.229	275.042	—	375.243	144.157	881.051	1.400.451
1936	20.631	4.978	77.702	273.404	—	376.715	152.804	1.076.185	1.605.704
1937	28.840	6.562	117.300	430.651	—	583.353	156.003	942.565	1.681.921
1938	30.236	6.789	114.109	398.002	—	549.136	183.288	941.558	1.673.982
1939	31.644	7.207	123.930	404.442	—	567.223	206.966	955.672	1.729.861
1940	31.542	7.186	121.480	427.474	—	587.682	218.874	998.048	1.804.604
1941	32.337	7.496	122.740	430.582	154	593.309	277.680	942.669	1.813.658
1942	34.659	7.611	134.674	478.676	67.725	723.345	278.104	931.155	1.932.604
1943	39.139	9.135	145.561	502.640	94.806	791.281	321.343	1.018.078	2.130.702
1944	51.748	11.988	178.837	738.933	154.062	1.135.568	354.716	1.491.689	2.981.973
1945	51.670	11.945	188.499	827.227	231.726	1.311.067	446.949	1.850.246	3.608.262

NOTA — 1) 1935 a 1944 — Despesa realizada; 1945 — Orçamento.

2) A relativa estabilização da despesa de pessoal civil, em 1942, deve-se, em parte, à autonomia financeira concedida às Estradas de Ferro Central e Noroeste do Brasil, cujas despesas de pessoal passaram a ser custeadas pelas respectivas rendas industriais, exceto o pessoal do Quadro II — E. F. C. B., do M. V. O. P.

3) A diferença que se verifica entre os anos de 1943 e 1944 deve-se, principalmente, ao aumento de vencimentos e salários do pessoal da União, concedido a partir de 1-12-43.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

REPRESENTATIVE BUREAUCRACY; AN INTERPRETATION OF THE BRITISH CIVIL SERVICE — J. DONALD KINGSLEY — Yellow Springs — Ohio — The Antioch Press — 1944 — 324 págs. 3.50.

(*Comentário de* JOHN M. GAUS)

Há oitenta anos que o serviço civil britânico vem sendo objeto de interêsse e estudo para os estudiosos norte-americanos de ciência política; Jenckes, Eaton, Moses, Lambie, Stout, e agora Kingsley, todos êles nos deram relatos descritivos e analíticos, e todos tão bons que mesmo os mais antigos ainda hoje se nos afiguram de valor. Êste último contém uma parte histórica, que não chega a constituir a metade do texto, e uma análise do serviço civil nas vésperas da guerra, com algumas breves referências à experiências de guerra O seu único objetivo é, conforme o autor o declara no prefácio, o seguinte: "Aventurei-me (nos capítulos históricos) a sustentar uma tese — uma tese da máxima importância para uma interpretação de nossa era — mas a qual julguei necessário documentar pròdigamente. Minha história é, de certo modo, uma polêmica; e, em tais circunstâncias, devemos ser mais infatigáveis do que nunca em acumular provas."

Logo após êsse trecho, vem um tributo do autor ao seu mestre, professor Laski, que "fêz mais do que fornecer-me informações: trouxe-me a compreensão e um ponto de vista que, desde então, constituiu foco de meu pensamento." Aquêles que tiveram a boa fortuna de serem discípulos do professor Laski apreciarão não só a sua generosidade para com os seus alunos, como também a influência penetradora de seu pensamento. Mar a tese do Sr. Kingsley é exposta e poderosamente defendida com originalidade. Em poucas palavras, ela consiste em que o serviço civil, tal como se desenvolveu na Inglaterra no último século — isto é, até a presente época — tem sido a criação deliberada de um instrumento de uma plutocracia de classe-média.

O presente comentarista tem dificuldade de enquadrar essa tese nalguns aspectos do desenvolvimento social da Grã-Bretanha, e do mundo moderno em geral (tais como, por exemplo, a ânsia evidente daquela classe de atacar ferozmente a burocracia; o fato igualmente importante do sentimento nacional que não respeita as divisões de classe; e o volume substancial de serviços públicos que parecem ser aceitos como complemento necessário a uma sociedade industrial e interdependente); acredita, entretanto, que isso em nada o desabona de afirmar que é importante haver o autor enunciado e defendido tão brilhantemente aquela tese, nem de declarar que o livro é interessante e cheio de cousas boas. Notou inúmeros pontos para os quais êste espaço é insuficiente para comentar, isto é, passagens, juízos, observações verdadeiramente provocadoras, e que suscitam importantes considerações — como, por exemplo, a influência de Bentham; o desejo de que o autor tivesse explorado mais detalhadamente os trabalhos realizados em Haileybury, as diferentes conclusões dos Hammonds quanto à significação do curso de estudo em Oxford, no comêço do século dezenove; a questão da neutralidade do servidor civil; se o Whitleyismo foi uma "concessão" ou um avanço para a participação de responsabilidades, à qual se furtaram muitos diretores de sindicatos; se o recrutamento norte-americano para a educação superior é realmente muito mais "democrático" (e que sentido empresta o autor a êsse têrmo?); se a educação nas ciências físicas e biológicas realmente produzirá, como até agora tem produzido, um admnisrador em potencial, para outros cargos que não aquêles que se limitam principalmente a problemas de tecnologia; e muitos outros aspectos.

Dizer isso corresponde a indicar quão valioso êste livro será para os professôres de govêrno e administração pública comparada, porquanto êle suscita não sòmente a profunda e vasta questão do cenário político da burocracia, que necessitamos grandemente de estudar, como também apresenta análises penetrantes e competentes de muitos dos mais importantes problemas técnicos de recrutamento (inclusive promoção), educação, administração do pessoal, associações de servidores públicos e suas relações com outras associações profissionais e de ofícios, e de contrôle parlamentar. O estudo que o autor faz acêrca da significação da burocracia na sociedade moderna está em revigorador contraste com alguns estudos correntes feitos por observadores menos informados. Assim: "A influência da burocracia é inevitàvelmente grande num Estado industrial." Mas, no tocante a contrôles, acha que se deve ir além de contrôle parlamentar e judiciário... "Quanto à "participação direta das classes organizadas no processo administrativo", que o autor sugere, teremos de ir mais além do que isso — e explorar de novo, e constantemente, e de modo mais vigoroso e imaginativo, os velhos problemas das instituições e procedimentos legislativos e judiciários — e mesmo os dos contrôles de partidos. Mas convém examinar as afirmativas de que tem havido demasiada "indiferença dos teoristas políticos para com os fatos administrativos" e de que muita doutrina constitucional se recusa a tomar conhecimento do papel da burocracia.

O capítulo final, intitulado "Visão antecipada do Estado de Planejamento" constitui uma crítica estimulante da experiência do serviço civil britânico na presente guerra. O autor assinala as insuficiências do sistema para os tipos mais novos de responsabilidade, os processos utilizados para recrutar novos servidores, e as lições a serem tiradas de tudo isso. Inclino-me a pensar que a prática britânica de fazer ajustamentos através da manutenção dos métodos e padrões mais antigos e, ao mesmo tempo, de ampliar o acesso aos meios educativos, a fim de permitir o ingresso no serviço público, continuará paralelamente às inovações; mas sôbre tudo isso o Sr. Kingsley tem observações interessantes e provocadoras a fazer. O seu livro pode ser proveito-

samente lido juntamente com a obra, recentemente publicada sob o título de "A Inglaterra na década dos 80", de autoria da Sra. Lynd, (*) a fim de que, mediante rejeição ou aceitação, sejam aprendidas as lições dessas duas obras, conscientemente destinadas a preparar-nos para uma nova sociedade.

INDICAÇÕES

EMPLOYEE COUNSELING — NATHANIEL CANTOR — Mc-Graw — Hill Book Co., Inc. — — Nova York — 1945 — 167 págs. $ 2.00

(*Comentário de* DALE L. JOHNSON)

Em 150 páginas concisamente escritas, o autor apresenta o seu conceito de aplicação das técnicas de clínica psicológica sôbre empregados industriais. O objetivo, conforme êle próprio o declara, é "trazer uma contribuição ao campo, cada vez mais ràpidamente extenso, da orientação do pessoal. O autor não tenta investigar todo o campo das relações industriais, limitando-se, porém, ao tema indicado pelo título — programas de aconselhamento e entrevistas na indústrias.

A matéria foi distribuída em três partes. A primeira parte, "O Problema", inclui um breve resumo do desenvolvimento histórico dos processos de aconselhamentos, e uma exposição definida dos objetivos e aplicações dos programas de aconselhamento industrial. A segunda parte, "Metodo de se atacar a solução do problema", trata da teoria psicológica fundamental e da função do consultor de empregados — tais como o autor as concebe. Estudos de casos individuais, extraídos da experiência do autor, são utilizados como material ilustrativo. A terceira parte "A Organização", traça o esboço do método de desenvolvimento do programa de aconselhamento e conclui com um estudo das relações do programa de aconselhamento com os empregados e sindicaots, e com os supervisores e administradores. As funções de linha e "staff", tais como existem em diferentes emprêsas, são mencionadas, porém não descritas em detalhes. Nenhuma decisão no tocante ao que constitui a "correta" organização administrativa é apresentada.

O autor conclui apresentando a tese de que no período do após-guerra "as companhias progredirão ou se atrazarão, segundo a sua capacidade de reconhecer que o operário é a essência de sua emprêsa, e de fazer algo a êsse respeito para o futuro."

Uma bibliografia seleta de quase setenta publicações, a maioria das quais possui datas recentes de impressão, é oferecida em anexo. Essa lista representa muito mais do que a usual miscelânea de obras pouco afins, lançadas pela generalidade dos autores a fim de acrescentar um toque de erudição. Essa bibliografia apresenta pontos de vista que ora divergem, ora se aproximam dos conceitos emitidos pelo autor. Como material de pesquisa para aquêles que se interessam pelos problemas das relações de pessoal e do desenvolvimento industrial essa lista é assaz recomendável.

De modo geral, o autor fêz um trabalho primoroso ao apresentar o seu ponto de vista. Em alguns trechos, talvez não fôsse imprópria uma elaboração mais detalhada; tem-se, porém, a impressão de que o autor "acepilhou e bruniu" deliberadamente o seu livro de sorte que homens ativos e ocupados pudessem lê-lo atentamente ao invés de fazer-lhe uma leitura superficial.

Muitos psicologistas farão objeções ao capítulo sôbre "A Psicologia de Ajustamento". Conforme se acha apresentado, todo o programa de aconselhamento parece centralizar-se numa resolução do "conflito da censura com a vontade". Outros métodos, tais como a simples catarse emocional, conceitos de imaturidade do adulto, e "humanização" das relações entre a administração e os empregados, não foram levados muito em conta. E' certo que os pontos de vista do autor são filosófica e psicològicamente corretos, contanto que o leitor pertença à mesma escola de pensamento . E' também certo que outros métodos corretos e lógicos para solucionar os problemas de aconselhamento do pessoal deixaram de merecer o devido aprêço.

Êste livro é, em suma, uma valiosa contribuição para a literatura referente às relações de pessoal. Foi escrito para aquêles que já fizeram, ou irão fazer, outros estudos nesse setor. Por ser oportuno, conciso, e agradável de se lêr, é recomendável aos que desejam pôr-se a par dos desenvolvimentos operados na administração do pessoal nas indústrias, e, em particular, na técnica de aconselhamento do pessoal.

ADMINISTRATIVE MANAGEMENT IN THE ARMY SERVICE FORCES — Publicação n.º 90 — *Public Administration Service* — Chicago — 1944 — 62 págs. — $ 1.00

(*Comentário de* HARVEY WALKER)

O Serviço de Administração Pública reimprimiu a série de artigos sôbre *Gerência Administrativa na Army Service Forces* (A.S.F.), que apareceram na *Public Administration Review,* outono, 1944, enfeixando-os nesta publicação n.º 90. A coletânea inclui : um breve ensaio sôbre "Gerência", pelo Tenente General Brehon Somervell, Comandante da *Army Service Forces;* um relato sôbre "Contrôle administrativo na A.S.F.", pelo Major General C.F. Robinson, Diretor da Divisão de Contrôle da A.S.F.; uma descrição das modificações que ocorreram na "Estrutura orgânica da A.S.F.", incluindo alguns dos motivos que as justificam, da autoria do Tenente Coronel John D. Millett, da Secção de Gerência Administrativa da Divisão de Contrôle da A.S.F.; um ensaio sôbre "Estatística como Instrumento de Administração", pelo Coronel John D. Witten, Chefe da Secção de Estatística e Progresso da Divisão de Contrôle da A.S.F.; um artigo sôbre "Padronização de Métodos de Trabalho", pelo Coronel Oliver A. Gottschalk, Chefe da Secção de Métodos de Trabalho, da Divisão de Contrôle da A.S.F.; e uma descrição das "Atividades de Contrôle do Corpo da Intendência", pelo Brigadeiro General H. A. Barnes, Chefe da Divisão de

---

(*) *England in the Eighteen — Eighties: Towards a Social Basis for Freedom* — HELEN MERRELL LYND — Oxford University Press — Londres e Nova York — 1945 — 508 *págs.* — $ 4.50.

Planejamento de Organização e Contrôle, da Repartição da Intendência Geral. A Divisão de Contrôle da A.S.F. executa as funções, para êsse ramo do Ministério da Guerra, que seriam ordinàriamente desempenhadas numa emprêsa particular por um técnico de eficiência e seus auxiliares. A rápida expansão do volume de emprêgo e das atividades dêsse órgão de abastecimento e serviços auxiliares do Ministério da Guerra tornou intoleráveis os regulamentos e a rotina do excessivo formalismo burocrático da época de paz. A Divisão de Contrôle, assistida por outros órgãos de igual nível em cada um dos serviços e repartições da A.S.F., tem-se empenhado na monumental tarefa de moldar novos métodos os trabalho e de tentar aperfeiçoar a organização no sentido de realizar os seus deveres imediatos. Não surgiu daí nenhum novo princípio. O interêsse principal desta série de artigos consiste em sua significação histórica, como um registo do progresso de se adaptar uma organização e rotina obsoletas às exigências da guerra total. Muita cousa se realizou; porém, mesmo em sua base atual, o programa do Ministério da Guerra ainda se encontra atrasado em relação às melhores práticas industriais e governamentais. Sem dúvida muito mais teria sido feito se a tarefa pudesse ter sido iniciada em nível mais avançado e se tivesse sido utilizado, desde o início, um número adequado de analistas suficientemente treinados em questões econômicas e governamentais, em tôdas as fases do programa.

MAKING AND USING INDUSTRIAL SERVICE RATINGS — GEORGE D. HALSEY — Harper and Brothers — Nova York — 1944 — 148 págs. — $ 2,50

(Comentário de D. J. BOLANOVICH, da Administração de Pessoal, da Radio Corporation of America, Camden, New Jersey)

GEORGE D. HALSEY, técnico de pessoal da *Farm Credit Administration* em Colúmbia, Carolina do Sul, faz uma exposição das práticas corrente dos planos de apuração de eficiência do empregado, do modo pelo qual são aplicados em fábricas, casas comerciais e escritórios. O livro é completo em seu tratamento do assunto.

Para os funcionários de pessoal, incumbidos da tarefa de organizar e administrar programas de apuração de eficiência, os capítulos VIII e IX serão de real valor. Nesses capítulos sôbre implantação e administração dos programas de apuração da eficiência, muita ênfase é dada às conferências entre os supervisores, não só para o planejamento do programa, como também para sua execução. O princípio fundamental é o de que "quanto maior fôr a participação dos executores de qualquer plano na sua elaboração, tanto maiores serão as suas probabilidades de sucesso duradouro". Os três últimos capítulos incluem: X — *Asserções típicas de um Manual dos Empregados;* XI — *O uso da apuração de eficiência para fins de treinamento e para fins disciplinares;* e XII — *Casos problemáticos a serem solucionados pelo Supervisor.*

O autor é enfático ao defender o uso da apuração de eficiência no serviço. No segundo capítulo, êle enumera seis condições que julga necessárias para o bom êxito da apuração de eficiência no serviço. São as seguintes: 1) os diretores gerais devem estar ativamente interessados em seu uso; 2) os chefes imediatos devem compreender e aprovar o plano; 3) o boletim para apuração da eficiência deve ser hàbilmente organizado; 4) instruções claras, específicas e detalhadas devem ser postas em prática; 5) é essencial que haja um treinamento completo e contínuo para apuradores; 6) as apurações de eficiência devem ser feitas de modo hábil e simpático, não só para fins de treinamento, como para fins disciplinares.

Os argumentos são bem desenvolvidos e elucidados, através de todo o texto, por meio de exemplos de casos individuais. A apresentação dos boletins de apuração é hàbilmente utilizada para desenvolver sete padrões que, segundo o autor, são imprescindíveis para assegurar exatidão e uniformidade de apuração. Êsses padrões são os seguintes: 1) as categorias qualitativas (itens) avaliadas devem ser escolhidas de modo que qualquer uma delas seja importante para o rendimento ótimo do trabalho; 2) as categorias qualitativas devem dividir o rendimento do trabalho em partes assaz distintas, a fim de facilitar a análise e determinar os motivos da insuficiência de rendimento, porém não em tantas que possam causar confusão; 3) a lista de categorias qualitativas deve dizer respeito não só à *atitude* do empregado, mas também à sua *aptidão* e *produção;* 4) a cada categoria qualitativa deve-se atribuir um *pêso,* de sorte que o gráu numérico total represente, aproximadamente, o mérito total do rendimento do trabalho; 5) as definições e instruções devem ser redigidas de tal forma que possam ser interpretadas igualmente por tôdas as pessoas que as lerem; 6) ao planejar a redação das definições e instruções deve-se meditar acêrca do efeito provável sôbre os sentimentos do empregado; 7) a organização do boletim deve incluir processos que atenuem ou impeçam o descuido, a falta de compreensão, e que aumentem a objetividade das apurações.

Que o autor tenha ou não razão em exigir fatôres de ponderação para os itens qualitativos, como padrão fundamental para os boletins de avaliação de eficiência, é uma questão a ser discutida. Sem dúvida a parte mais fraca de seu livro é a dissertação sôbre a ponderação dos itens. Recentes estudos estatísticos dos resultados da avaliação de eficiência, tais como as de EWART, SEASHORE, e TIFFIN ("A Factor Analysis of an Industrial Merit Rating Scale", *Journal of Applied Psychology,* 1941, vol. XXV, págs. 481-486) deixam lugar à dúvida no que diz respeito aos méritos dos *pesos* (fatôres de ponderação) atribuídos *a priori*.

Os capítulos relativos à implantação e administração de planos de apuração de eficiência esboçam métodos para: estudo preliminar das necessidades especiais da organização; introdução do assunto aos supervisores; planejamento dos boletins de apuração de eficiência e dos métodos de sua utilização; informações aos empregados; fixação de responsabilidades; e como despachar os recursos dos empregados. Completando essa parte, um capítulo é dedicado à citação de trechos de um manual de serviço, relativos às apurações de eficiência, e dois capítu-

los finais apresentam ilustrações do uso da apuração de eficiência, sob o ponto de vista do contacto entre supervisores e empregados.

Êste livro preenche os requisitos reais de uma apresentação concreta e completa de problemas e métodos concernentes à organização e utilização do sistema de avaliação da eficiência no serviço.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

Everybody's guide to Parliament — by W.J. Brown M.P. — George Allen & Unwin Ltd. — London.

Rebuilding britains — a twenty year plan — by Sir Ernest Simon — Victor Gollancz Ltd. — London — 1945.

A Plan of economic development for India — (Parts one and two) — A Penguin special — New York.

There's work for all — Michael Yiung & Theoore Prager — The New Democracy — Nicholson & Watson — London.

Handicapped pupils and medical services regulations, 1945 — Ministry of Education — Circular 41 (18 th April, 1945) — London — 1945.

Hostel for old people — Friends Relief Service — The Friends Book Centre — London.

The Nation's Schools — Their Plan and Purpose — Ministry of Education — Pamphlet n. 1 — His Majesty's Stationery Office — London — 1945.

Scientific Vocational Guidance and its value to the choice of employment work of a Local Education Authority — Report of Research by E. Patricia Hunt and Percival Smith — City of Birmingham Education Committee — November — 1944.

The Modern Approach to Criminal Law — English Studies in Criminal Science — Edited for Department of Criminal Science, Faculty of Law, University of Cambridge — London — 1945.

Stress Relief of Weldments for Machining Stability: Part II — by J. R. Stitt — Ohio State University Studies — Engineering Series — Vol. XIV, N. 2 — September — 1945.

Rasgando Horizontes — A Secretaria da Agricultura de São Paulo no seu plano cinqüentenário — por Carlos B. Schmidt e José Reis — São Paulo — 1943.

Legislação do Trabalho — Mensário nacional de legislação social, doutrina e jurisprudência — Órgão oficioso do Instituto de Direito Social — Ano IX — Vol. IX — N.º 99 — julho de 1945 e Ano IX — Vol. IX — N.º 100 — agôsto de 1945 — São Paulo — 1945.

Inapiários — Órgão dos funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — N.º 90 — outubro de 1945 — Rio — 1945.

Brasil-Médico — Revista semanal de medicina e cirurgia — Ano LIX — Ns. 42 e 43 — outubro de 1945 — Rio de Janeiro.

Current List of Medical Literature — Vol. 9 — N.º 11 e 12 — September, 1945, e Vol. 9 — Ns. 14 e 15 — October, 1945 — The Army Medical Library — Washington, D.C.

Boletim da Associação Comercial de São Paulo — Órgão de informações econômicas e financeiras — Ano II — N.º 116 — novembro de 1945 — São Paulo.

D.S.P. — Suplemento de "Administração Pública" do Departamento do Serviço Público do Estado de São Paulo — Ano II — Ns. 24, 25, 26, 27 e 28 — São Paulo — 1945.

Membership Listing — American Society for Public Administration — Chicago — 1945.

Industrial Standardization — Published Monthly by American Standard Association — New York.

Labor Conditions in Latin America — Latin American Series N. 21 — From the Monthly Labor Review of January and April 1945.

Boletin — The Municipal Digest of the Americas — Publicacion Mensual de la Comission Panamericana de Cooperacion Intermunicipal — Ano VI — N. 9 — Septiembre 1945 — La Habana, Cuba.

Este livro deve se
tima dat
9. 45

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I

VOLUME I

N. 1 — novembro (esgotado).....1937
N. 2 — janeiro (esgotado).....1938
N. 3 — fevereiro (esgotado).....1938
N. 4 — março.....1938

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....1938
N. 2 — maio.....1938
N. 3 — junho.....1938

VOLUME III

N. 1 — julho.....1938
N. 2 — agôsto.....1938
N. 3 — setembro.....1938

VOLUME IV

N. 1 — outubro.....1938
N. 2 — novembro.....1938
N. 3 — dezembro (esgotado).....1938

ANO II

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....1939
Ns. 2 e 3 — fevereiro e março,.....1939

VOLUME II

Ns. 1 e 2 — abril e maio.....1939
N. 3 — junho.....1939

VOLUME III

Ns. 1 e 2 — julho e agôsto.....1939
N. 3 — setembro.....1939

VOLUME IV

Ns. 1 e 2 — outubro e novembro....1939
N. 3 — dezembro (esgotado).....1939

ANO III

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....1940
N. 2 — fevereiro (esgotado).....1940
N. 3 — março (esgotado).....1940

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....1940
N. 2 — maio (esgotado).....1940
N. 3 — junho (esgotado).....1940

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....1940
N. 2 — agôsto (esgotado).....1940
N. 3 — setembro.....1940

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....1940
N. 2 — novembro (esgotado).....1940
N. 3 — dezembro.....1940

ANO IV

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....1941
N. 2 — fevereiro (esgotado).....1941
N. 3 — março.....1941

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....1941
N. 2 — maio (esgotado).....1941
N. 3 — junho (esgotado).....1941

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....1941
N. 2 — agôsto (esgotado).....1941
N. 3 — setembro (esgotado).....1941

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....1941
N. 2 — novembro (esgotado).....1941
N. 3 — dezembro.....1941

ANO V

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....1942
N. 2 — fevereiro (esgotado).....1942
N. 3 — março (esgotado).....1942

VOLUME II

N. 1 — abril (esgotado).....1942
N. 2 — maio (esgotado).....1942
N. 3 — junho (esgotado).....1942

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....1942
N. 2 — agôsto.....1942
N. 3 — setembro (esgotado).....1942

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....1942
N. 2 — novembro.....1942
N. 3 — dezembro.....1942

ANO VI

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....1943
N. 2 — fevereiro.....1943
N. 3 — março.....1943

VOLUME II

N. 1 — abril.....1943
N. 2 — maio.....1943
N. 3 — junho.....1943

VOLUME III

N. 1 — julho.....1943
N. 2 — agôsto.....1943
N. 3 — setembro.....1943

VOLUME IV

N. 1 — outubro (esgotado).....1943
N. 2 — novembro (esgotado).....1943
N. 3 — dezembro (esgotado).....1943

ANO VII

VOLUME I

N. 1 — janeiro (esgotado).....1944
N. 2 — fevereiro (esgotado).....1944
N. 3 — março (esgotado).....1944

VOLUME II

N. 1 — abril.....1944
N. 2 — maio.....1944
N. 3 — junho.....1944

VOLUME III

N. 1 — julho (esgotado).....1944
N. 2 — agosto.....1944
N. 3 — setembro.....1944

VOLUME IV

N. 1 — outubro.....1944
N. 2 — novembro.....1944
N. 3 — dezembro.....1944

ANO VIII

VOLUME I

N. 1 — janeiro.....1945
N. 2 — fevereiro.....1945
N. 3 — março.....1945

VOLUME II

N. 1 — abril.....1945
N. 2 — maio.....1945
N. 3 — junho.....1945

VOLUME III

N. 1 — julho.....1945
N. 2 — agosto.....1945
N. 3 — setembro.....1945

VOLUME IV

N. 1 — outubro.....1945
N. 2 — novembro.....1945
N. 3 — dezembro.....1945

Imprensa Nacional — Rio de Janeiro, D. F. — Brasil — 1945

Govêrno da União, dos Estados e dos Territórios Federais

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Ministro JOSÉ LINHARES

MINISTROS DE ESTADO

Aeronáutica: Major Brigadeiro do Ar ARMANDO F. TROMPOWSKY DE ALMEIDA.
Agricultura: Dr. THEODURETO LEITE DE ALMEIDA CAMARGO.
Educação e Saúde: Dr. RAUL LEITÃO DA CUNHA.
Fazenda, Engenheiro JOSÉ PIRES DO RIO.
Guerra: General PEDRO AURÉLIO DE GÓES MONTEIRO.
Justiça e Negócios Interiores: Professor A. DE SAMPAIO DÓRIA.
Marinha: Vice-Almirante JORGE DODSWORTH MARTINS.
Relações Exteriores: Embaixador PEDRO LEÃO VELOSO.
Trabalho, Indústria e Comércio: Major ROBERTO CARNEIRO DE MENDONÇA.
Viação e Obras Públicas: Engenheiro MAURÍCIO JOPPERT DA SILVA.

INTERVENTORES FEDERAIS NOS ESTADOS

Alagoas: Senhor EDGARD GÓES MONTEIRO.
Amazonas: Desembargador EMILIANO ESTANISLAU AFONSO.
Bahia: Ministro JOÃO VICENTE BULCÃO VIANA.
Ceará: Dr. BENEDITO AUGUSTO CARVALHO DOS SANTOS.
Espírito Santo: Desembargador OTÁVIO DE CARVALHO LEMGRUBER.
Goiaz: Desembargador HELÁDIO AMORIM.
Maranhão: Desembargador ELEAZAR SOARES CAMPOS.
Mato Grosso: Desembargador OLEGÁRIO PEREIRA DE BARROS.
Minas Gerais: Desembargador NÍZIO [illegible]STA DE OLIVEIRA.
Pará: Desembargador MANUEL MARC[illegible]ETO.
Paraíba: Desembargador SEVERINO MO[illegible]NEGRO.
Paraná: Desembargador CLOTÁRIO DE [illegible]ACEDO PORTUGAL.
Pernambuco: Desembargador JOSÉ [illegible]S FILHO.
Piauí: Coronel ANTÔNIO LEÔNCIO P[illegible]EIRA FERRAZ.
Rio de Janeiro: Desembargador ABEL MAGALHÃES.
Rio Grande do Norte: Desembargador MIGUEL SEABRA FAGUNDES.
Rio Grande do Sul: Desembargador SAMUEL FIGUEIREDO DA SILVA.
São Paulo: Embaixador JOSÉ CARLOS DE MACEDO SOARES.
Santa Catarina: Dr. LUIZ GALLOTTI.
Sergipe: Desembargador HUNALD SANTA FLOR CARDOSO.

GOVERNADORES DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS

Território do Acre: Coronel LUIZ SILVESTRE GOMES COELHO.
Território de Amapá: Capitão JANARI GENTIL NUNES.
Território de Fernando Noronha: Major MÁRIO FERNANDES IMBIRIBA.
Território de Guaporé: Major ALUÍZIO PINHEIRO FERREIRA.
Território de Iguaçu: Major JOÃO GARCEZ DO NASCIMENTO.
Território de Ponta Porã: Major JOSÉ GUIOMAR DOS SANTOS.
Território de Rio Branco: Capitão ENE GARCEZ DOS REIS.