

286
REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

ANO VII
Vol. I — N. 3
Mar. 1944

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

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

PRESIDENTE:

Luiz Simões Lopes

DIRETORES DE DIVISÃO:

Moacir Ribeiro Briggs
Organização e Coordenação

C. A. Lúcio Bittencourt
Orientação e Fiscalização do Pessoal

Astério Dardeau Vieira
Estudos de Pessoal

Murilo Braga de Carvalho
Seleção

Mario Paulo de Brito
Aperfeiçoamento

Mario Bittencourt Sampaio
Material

Jorge Oscar de Melo Flores
Edifícios Públicos

DIRETORES DE SERVIÇO:

Felinto Epitácio Maia
Administração

Alfredo Nasser
Documentação

CONSULTOR JURÍDICO:
Carlos Medeiros Silva



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO VII

MARÇO DE 1944

Vol. I - N. 3

SUMÁRIO

EDITORIAL

Fundação Getúlio Vargas	Págs. 3
-------------------------------	---------

COLABORAÇÃO

✓ O imposto sobre lucros extraordinários — RICHARD LEWINSOHN	5
✓ Considerações elementares a respeito do controle do orçamento — ARIZIO DE VIANA	12
✓ Administração de material no Governo Brasileiro — CLEANTHO LEITE	17
✓ Os cânones da despesa pública — BENEDICTO SILVA	30
✓ Algumas notas sobre a análise fatorial da inteligência — TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES	35
✓ Uniformização da remuneração real dos servidores públicos — E. FISCHLOWITZ	38
✓ As Secções de Assistência Social e o decreto-lei 5.848 — RUBENS DE SIQUEIRA	46
✓ A administração interna de um órgão central de pessoal — OLIVER SHORT	50
✓ Evolução administrativa dos serviços de informação do Ministério da Agricultura — MÁRIO VILHENA	54
✓ A estatística e o desenvolvimento dos serviços públicos (II) — GERMANO JARDIM	60
✓ O Instituto Nacional de Cinema Educativo — ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO	67

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

A teoria do "desvio de poder" em Direito Administrativo — AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ...	91
Julgados	96

VIDA ADMINISTRATIVA

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO:

Programas anuais de trabalho	115
------------------------------------	-----

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL:

Licença e função gratificada	117
Notas para o funcionário	117

APERFEIÇOAMENTO:

Visita ao I.A.P.E.T.C.	124
Discussão à mesa redonda — "Técnica de elaboração legislativa"	125
Primeira reunião mensal de 1944 — "Considerações em torno do deficit"	135

NOTAS

Fundação Getúlio Vargas	142
Criado um curso de Documentação no D.A.S.P.	146
O melhor aproveitamento do material adquirido para o serviço público	146
O novo diretor do Serviço de Administração do D.A.S.P.	147
Regressou aos Estados Unidos o prof. Henry Reining Júnior	147

BIBLIOGRAFIA

Crítica — Indicações	149
----------------------------	-----

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ORGAO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO
Editado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público
(Decreto-lei n. 1870, de 14 de dezembro de 1939)

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda — 6.º andar — Sala 615

Rio de Janeiro — Brasil

Telefones: Redação..... 22-9961 Ramal 527
Expedição..... 22-9961 Ramal 525

Diretor: PAULO LOPES CORRÊA

Expediente

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

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

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

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

A Redação não endossa os conceitos emitidos em artigos assinados.

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

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

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

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

Fundação Getúlio Vargas

UM dos mais prementes problemas com que se defronta a indústria moderna é constituído pela rápida obsolescência dos instrumentos e utensílios de trabalho, especialmente das máquinas. Tamanho o progresso verificado nos últimos 150 anos — acelerado, pela primeira vez, com a primeira guerra mundial, pela segunda, com a grande crise econômica de 1929, e pela terceira, com a presente guerra — tão rápido o andamento da obsolescência não só dos instrumentos e máquinas, mas também dos processos industriais, que não raro instalações inteiras, em perfeito estado de conservação e utilização, e até mesmo novas, têm que ser substituídas por outras mais eficientes.

Em certos setores da indústria moderna, notadamente na indústria de guerra, já tem acontecido que produtos maquinofaturados passam diretamente do estágio do desenho para o da obsolescência. Ainda há pouco um comentarista americano — é dizer, um comentarista especializado — realçava êsse fato, informando que vários tipos de aviões de bombardeio e de caça, projetados para as forças aéreas aliadas, haviam envelhecido na fase dos desenhos, pelo que nunca chegaram a ser construídos.

As condições do mundo moderno cambiam tão rapidamente, e de tal forma estão penetradas da idéia da especialização, que não só as máquinas e os mecanismos inertes se arcaízam com velocidade igual: também os homens, as idéias, as profissões, as técnicas, as teorias, os princípios e, conseqüentemente, os conhecimentos e a experiência estão sujeitos à rasoura da obsolescência.

E êste é o drama da Nova Administração Pública: exige o concurso de competências “up to date”, adquiridas em instituições igualmente em dia com as revolucionárias mudanças culturais; no entanto, esbarra a cada passo com as teorias arcaicas e as noções obsoletas e os princípios senis que permanecem como que em conserva, mas permanecem — operantes e teimosos — nas mentes de muitos funcionários e dirigentes.

A administração particular, por sua vez, embora disponha de meios bastante flexíveis não só para atrair as capacidades emergentes das novas gerações, como também para afastar os incompetentes, sofre igualmente as conseqüências da falta de preparo de seus empregados. A falta de idoneidade técnica ou profissional de muitos dos empregados das empresas particulares naturalmente influi na conta de Lucros e Perdas, o que nem sempre é percebido, porque os sócios e dirigentes às vezes carecem, êles próprios, de preparo suficiente para exercer juízo crítico sobre os efeitos negativos da incompetência.

A segunda guerra mundial veio acelerar a emancipação econômica do Brasil. O observador sensível registra nitidamente o progresso que se está rapidamente verificando no campo industrial brasileiro, em conseqüência das modificações introduzidas nas trocas internacionais pelo conflito armado. Progresso industrial significa sobretudo melhoria de qualidade — melhoria na seleção da matéria prima, melhoria no acabamento do produto, na sua apresentação, no seu acondicionamento, na sua capacidade de satisfazer os fins a que se destina, na sua durabilidade e eficiência de uso ou consumo.

Ora, à medida que a indústria de um país se qualifica, surgem necessidades de novos tipos de competências — pesquisadores, cientistas puros, homens de gabinete e de laboratório, que saibam aplicar fórmulas complicadas e conheçam os métodos de elaboração científica. Longe de se contentar com as luzes dos contra-mestres semi-letrados e dos práticos incultos, a indústria moderna qualificada exige, tanto nos cargos de direção como nas funções técnicas, nos escritórios e nas fábricas, profissionais especializados, indivíduos formais e completamente treinados para o exercício consciente de suas atividades. Quando a indústria atinge a maioridade, o de que ela mais necessita é de organizadores, planejadores, administradores, supervisores treinados em nível universitário.

Não é preciso dispor da aguda sensibilidade intelectual de um filósofo para que o observador perceba que, em face das atuais condições brasileiras, a administração pública — federal, estadual e municipal — e a administração particular das empresas industriais e comerciais constituem um mercado faminto de competências e de especializações. Cada novo químico industrial, cada eletricista, cada engenheiro, cada contador, cada técnico de administração que se forma hoje no Brasil, ou que se formar nos próximos vinte anos, encontrará imediatamente colocação vantajosa e oportunidade para ampliar, com a experiência prática, a sua bagagem de conhecimentos teóricos. A administração pública, especialmente, vê-se a braços, neste país, com o problema instantâneo de formar funcionários intelectualmente idôneos para estudar, esclarecer e resolver as questões atordoantes de complexidade que a assediam por todos os lados.

E que o presente sistema educacional brasileiro não corresponde às exigências já inadiáveis dos nossos serviços públicos, da nossa indústria, do nosso comércio e até do próprio ensino profissional, eis outra realidade desencorajadora, que não escapa nem ao observador menos atento.

Como estão em jogo interesses legítimos do povo brasileiro, um de cujos problemas é elevar grandemente o nível de eficiência da administração pública — para não falar nos interesses respeitáveis das classes industriais, que tanto concorrem para o progresso do país — urge que algo seja feito para o fim de eliminar, no menor período de tempo possível, o fôssco cultural que existe entre as necessidades práticas das nossas instituições e a formação deficiente, defeituosa e obsoleta dos nossos profissionais. Trata-se de um problema nacional, que nem por ter sido mais ou menos negligenciado até os nossos dias, deixa de causar apreensões e cuidados patrióticos aos que sobre ele meditam.

Por tudo quanto ficou dito, a Fundação Getúlio Vargas, que deverá surgir dos esforços de alguns pioneiros e viver dos recursos doados pelos governos e empresas particulares, está fadada a desempenhar, no Brasil, uma função reparadora e revigoradora, preparando homens, administradores, financistas, economistas, técnicos, especialistas para o exercício satisfatório dos mil e um encargos novos que se abrem dia a dia nos serviços públicos e nas empresas privadas.

Conforme declarou à imprensa paulista o Sr. Luiz Simões Lopes, a Fundação Getúlio Vargas resolverá, para o Brasil, o problema de formar os técnicos de que tanto necessitam os nossos serviços públicos, a indústria e o comércio. O entusiasmo com que a terra bandeirante acolheu a iniciativa do presidente do D.A.S.P., traduzido no apoio imediato e decidido do governo e dos industriais paulistas, constitui um vigoroso estímulo à ação de seu idealizador e de seus organizadores, a par de um exemplo que, certamente, frutificará em todos os Estados do Brasil.

O impôsto sobre lucros extraordinários

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. ANALOGIAS E INOVAÇÕES

O FINANCIAMENTO da guerra, inaugurado em outubro de 1942, com a criação das Obrigações de Guerra e das Letras de Tesouro, recebeu um novo e forte apoio pelos decretos-leis números 6.224 e 6.225, de 24 de janeiro último, que instituíram o impôsto sôbre lucros extraordinários e duas novas categorias de empréstimos, os Certificados de Equipamento e os Depósitos de Garantia. A nova legislação merece, sob todos os pontos de vista, a qualificação de extraordinária: extraordinárias as rendas tributáveis, extraordinárias as despesas públicas que tornam necessários recursos suplementares, o que justifica que as receitas fiquem fora do orçamento geral. Mas as disposições dêsses dois decretos-leis são extraordinárias também sob o aspecto da técnica financeira. Ainda que não constituam inovações absolutas, elas se distinguem, em tal grau, da legislação vigente em outros países, que se pode dizer que o Brasil criou um novo tipo de financiamento de guerra.

Essa é uma afirmação bastante ousada. Com efeito, as armas financeiras, no curso dos séculos, e mesmo através de milênios, mudaram infinitamente menos que as armas militares. Quando escrevi, há cerca de dez anos, um estudo histórico sôbre as finanças e a economia de guerra (1), não andei bem começando somente por Júlio Cesar. Se se remontar mais longe no passado, encontrar-se-ão, já no terceiro século A.C., quase todos os métodos financeiros aplicados hoje em dia nos países beligerantes. A segunda guerra púnica, que ainda por outras razões oferece curiosas analogias com a conflagração atual, fornece elementos para um verdadeiro manual das finanças de guerra (2).

No início da grande guerra contra Aníbal, Roma experimentou angariar recursos financeiros por meio de operações monetárias bastante duvidosas. O papel-moeda ainda não existia. Mas a arte da inflação monetária já se achava altamente desenvolvida. Era praticada de duas maneiras. Uma consistia na emissão de moeda metálica do mesmo valor nominal anterior, porém de pêsos inferiores. Esse processo apresentava, contudo, inconvenientes. Em primeiro lugar, era preciso sempre novo metal, menos que normalmente, mas precisava-se obtê-lo. Em segundo lugar, se duas moedas do mesmo valor nominal, mas desiguais em qualidade, circulam ao mesmo tempo, a famosa lei de Gresham entra rapidamente em ação. Essa lei econômica diz: "A moeda má expulsa a boa", isto é, a boa é entesourada e desaparece da circulação (3). Resulta disso uma penúria de moeda, incômoda para o público e para o próprio governo. Para evitar esse perigo, os governos suficientemente fortes têm preferido, sob o regime da moeda metálica, o outro método inflacionista, mais eficaz e também mais honesto: uma diminuição oficial do padrão monetário, ou seja uma desvalorização. Foi o que fez o governo romano em 218 A.C. O pêsos teórico do Quadrigat, moeda de prata, e do As, moeda de cobre, foi reduzido de um terço, isto é, as peças em circulação recebiam pela nova definição um valor nominal superior de 50%. Dessa forma, o Estado aliviava sua dívida e obtinha mais recursos para os pagamentos urgentes. Recordemos que, no começo da guerra atual, a paridade-ouro da moeda foi reduzida de 30% na França, de 15% na Inglaterra e de cerca de 10% no Canadá.

As vantagens que o governo romano conseguiu pela inflação foram naturalmente efêmeras e bem

(1) *Les profits de guerre à travers les siècles*, Paris, 1935. — Edição portuguesa: *Os aproveitadores da guerra através dos séculos*, Porto Alegre, 1942.

(2) Cf. Tiro Lívio: XXII, 32, 36, 37; XXIII, 21, 31, 48, 49; XXIV, 18; XXVI, 35; XXVII, 51, XXIX, 16; XXXIV, 6; XXXVI, 4.

(3) A chamada lei de Gresham traz imprópriamente este nome. Por muito tempo ela foi atribuída ao financista inglês Sir THOMAS GRESHAM (1519-1579); pesquisas recentes demonstraram que ela tem outra origem. — Cf. J. L. LAUGHLIN, *New Exposition of Money, Credit and Prices*, Chicago, 1931, vol. I, pgs. 51-52.

cedo anuladas pela alta geral dos preços. Todavia, foi somente depois da derrota de Cannes que Roma se decidiu a estabelecer medidas financeiras rigorosas. O Senado romano não foi menos enérgico que o parlamento britânico em 1940, depois da queda da França: os impostos foram duplicados, devendo a metade ser paga imediatamente. Esta última disposição encontra uma analogia na recente legislação dos Estados Unidos, conhecida sob a designação de "Plan Ruml" ("Pay-as-you-go").

Não obstante as grandes somas que afluíam assim aos cofres públicos, as receitas não aumentavam nas mesmas proporções que as despesas. Os impostos por si sós não bastavam para cobrir as despesas da guerra. Era necessário recorrer ao empréstimo e, para ficar seguro quanto ao seu sucesso, em larga medida ao empréstimo compulsório. Os fornecedores de material de guerra que, já nos anos anteriores, haviam tido lucros consideráveis, eram obrigados a fornecer novo material a crédito. Todos os cidadãos deviam emprestar ao Estado seus metais preciosos não monetizados, acima de um limite de isenção. Ainda que essas medidas tivessem em primeiro lugar um caráter fiscal, produziam um forte efeito deflacionista e atenuavam a alta dos preços provocada pela inflação precedente.

Os empréstimos compulsórios e voluntários, como os de hoje em dia, não tinham, desde o começo, um prazo fixo. Eram contraídos pela duração da guerra. Mas, quando a vitória de Roma estava praticamente assegurada, o Senado votou, em 204 A.C., um plano de amortização que previa o reembolso dos empréstimos em três partes.

Não ousamos estabelecer paralelos também no que concerne à última etapa do financiamento da guerra. Graças às importantes indenizações que Cartago pagou por antecipação, o governo romano se encontrou na feliz situação de reembolsar não somente os empréstimos, mas também os impostos extraordinários. É pouco provável que os países beligerantes de hoje possam ser tão generosos. Mas os múltiplos planos para o pós-guerra, planos por demais onerosos para o Estado, têm no fundo a mesma finalidade: facilitar a transição para a economia de paz.

O princípio de que aqueles que são materialmente favorecidos pelas circunstâncias da guerra devem também fazer contribuições extraordinárias

para o seu financiamento, corresponde sem dúvida alguma às concepções fundamentais da justiça social e fiscal. Mas, sua aplicação tem frequentemente encontrado grandes dificuldades, de ordem não apenas política mas também técnica. As possibilidades de enriquecer durante a guerra eram outrora, certamente maiores que hoje, mas os riscos também o eram. Os limites entre o admissível e o ilícito eram mal definidos, e as ações contra os lucros de guerra tinham um caráter antes penal do que fiscal. Ainda no tempo de Napoleão, as medidas contra os industriais, comerciantes e banqueiros suspeitos de haverem tirado grandes proveitos eram duras e demasiado arbitrárias. A princípio, deixava-se-lhes legalmente inteira liberdade; depois, sob tal ou qual pretexto, eram presos e expropriados.

O principal obstáculo contra uma tributação regular dos lucros de guerra consistia na falta de uma base segura para delimitar o objeto tributável. A que deveria ater-se o fisco? Os sinais exteriores, por exemplo, de que uma pessoa levava uma vida mais folgada, de que adquiria terrenos, de que construía uma casa luxuosa, não eram suficientes para medir as mudanças de sua situação financeira. Praticamente, a tributação dos lucros de guerra pressupõe uma contabilidade ordenada, mais ou menos uniforme da parte dos contribuintes.

Foi, parece, sobretudo por essa razão que, desde o começo e na maioria dos países até agora, o imposto sobre os lucros de guerra limitou-se às pessoas jurídicas. Um dos primeiros ensaios nesse sentido foi realizado durante a guerra de Secessão, em 1863, no Estado confederado de Georgia. A audaciosa experiência da Georgia, hoje registrada em todos os livros sobre o assunto, é, do ponto de vista histórico, muito interessante, pois que, efetivamente, ela já encerra todos os elementos dos impostos modernos sobre os lucros de guerra; mas, à época, ela permaneceu isolada e passou despercebida. Deve-se, pois, dizer que o imposto sobre os lucros extraordinários data essencialmente da primeira guerra mundial, quando foi introduzido em dezenas de países e se transformou num dos pilares das finanças públicas.

II. CARACTERÍSTICAS DO IMPÔSTO

Empregamos, falando do passado, quase como sinônimos, as expressões "impôsto sobre os lucros de guerra" e "impôsto sobre os lucros extraordi-

nários". Para a época atual, esta associação de termos poderia ser considerada como duplamente inexata. De uma parte, os lucros extraordinários não são uma particularidade da guerra; podem resultar, também, de causas outras e estar sujeitos, do mesmo modo, a uma tributação extraordinária. Há mesmo financistas notáveis que recomendam essa forma de tributação como instituição permanente, aplicável a todas as conjunturas que proporcionam às empresas a oportunidade de lucros particularmente elevados. Dessa maneira, o impôsto poderia servir de instrumento para atenuar a especulação nos períodos de "boom", e o govêrno poderia utilizar as receitas extraordinárias como reserva para os períodos menos prósperos. O impôsto sobre os lucros extraordinários se tornaria assim, senão um impôsto ordinário, um impôsto suplementar, adaptado às flutuações cíclicas da conjuntura econômica (4).

A maioria dos impostos diretos e indiretos existentes hoje em dia como instituição permanente foram criados em tempo de guerra, como medida extraordinária, e é possível que, nos sistemas financeiros futuros, o impôsto sobre os lucros extraordinários venha a figurar como um elemento ou, mais precisamente, como um corretivo permanente. Mas, isso não passa de puras hipóteses. Até agora, o impôsto sobre lucros extraordinários tem sido aplicado unicamente em tempo de guerra e em relação a lucros que, não em cada caso, mas em seu conjunto, não poderiam ter origem sem as condições excepcionais da guerra.

Daí, tocamos na segunda questão, mais delicada, de saber qual a conexão entre o objeto tributável e a guerra. Haverá, no sentido fiscal, "lucros de guerra"? A legislação atual parece responder a essa questão pela negativa, ou pelo menos evitá-lhe uma resposta clara. Em todos os países, chama-se a essa nova forma de tributação: impôsto sobre os lucros excessivos ou extraordinários, e não sobre os lucros de guerra. Nem sequer se diz: "impôsto de guerra sobre os lucros" — o que seria talvez mais correto.

A terminologia em uso não é ditada unicamente pelo desejo de tirar a êsse impôsto qualquer sentido pejorativo. A expressão "excess profits", usual nos Estados Unidos, na Inglaterra e no Canadá, não soa, aliás, de modo particularmente lisonjeiro.

Mas, mostrou-se impossível fazer uma discriminação entre os lucros provenientes diretamente dos fornecimentos de guerra e outros lucros. Durante a primeira guerra mundial, tentou-se fazer essa distinção, notadamente nos países não beligerantes, como os países escandinavos, que foram dos primeiros a introduzir uma tributação dos lucros extraordinários, e os Estados Unidos, onde a "Excess Profit Tax" foi criada em 1916, desde antes da entrada do país na guerra. Somente os fabricantes de armas e de munições eram sujeitos a uma tributação especial sobre seus lucros que excedessem um certo nível.

Mas, já alguns meses mais tarde, essa limitação profissional era suprimida e a tributação generalizada. A extensão se fazia não apenas para aumentar as receitas governamentais, mas principalmente porque uma discriminação dos diversos ramos da produção ou do comércio conduzia a graves injustiças. Seriam as empresas de matérias primas necessárias ao armamento, ou as companhias de transportes, menos favorecidas pela conjuntura que os fabricantes de canhões, e os exportadores de conservas menos que os produtores de munições? Certamente não. Ademais, uma discriminação em favor das indústrias que não trabalhassem diretamente para a guerra teria constituído um estímulo para a fabricação de artigos menos necessários, e prejudicado a concentração indispensável de todos os esforços econômicos para a produção de guerra.

Êsses argumentos são ainda mais válidos para a atual conflagração, em que as necessidades em material de guerra se ampliaram e dominam toda a vida econômica, em que a situação dos transportes, a evolução monetária e outros fatores de ordem geral exercem uma influência decisiva na formação dos preços e dos lucros. Em tais condições, uma diferenciação entre lucros de guerra tributáveis e outros lucros não tributáveis seria um absurdo. O único método possível, adotado universalmente, é estender a tributação a todas as empresas, isentando as menores e as mais fracas, que não podem mais suportar um encargo suplementar. E' o que acaba de fazer a nova legislação brasileira, submetendo ao impôsto sobre os lucros extraordinários todas as pessoas jurídicas, no sentido bem amplo que lhes atribui a definição em vigor para o impôsto de renda.

(4) JENS P. JENSEN, *Government Finance*, New York, 1938, pgs. 332-334.

Em consequência dessa generalização, o imposto não incide em tal ou qual categoria de lucros de guerra, mas se transforma numa contribuição dos lucros extraordinários obtidos durante a guerra. O critério decisivo não é uma conexão causal específica entre a guerra e os lucros, mas o fator do tempo. A empresa que, durante a guerra, ganha sensivelmente mais que antes da guerra é tributável. Tal é o princípio.

Ainda que o imposto sobre os lucros extraordinários se apresente formalmente como uma espécie de taxa suplementar sobre a renda das pessoas jurídicas, ele tem contudo, do ponto de vista doutrinário, um outro caráter. Poder-se-á classificá-lo entre as taxas sobre os excessos de valorização ("increment taxes"), que existem em diversos países para tributar o acréscimo de valor dos bens imobiliários. É certo que, para a maioria dessas taxas, se trata de um acréscimo de fortuna, de capital, e não de renda. Mas, o ponto comum é que aí também a taxa não se baseia na totalidade do valor atual, mas numa diferença entre dois valores que o mesmo objeto teve em dois diferentes períodos.

Problema de Heráclito. O filósofo do "tornar-se" disse: "Não entrarias duas vezes no mesmo rio". Como pode o fisco desprezar essa verdade eterna? Os adversários do imposto sobre a renda já utilizaram esse argumento afirmando que a renda, pelo menos aquela das empresas, não é um montante real, mas uma soma fictícia, calculada somente para fins de contabilidade, e que é paradoxal basear um imposto sobre uma corrente perpétua. Os erros, dizem os mesmos críticos, se multiplicarão se se quiser comparar duas fases dessa corrente separadas por um longo período de tempo. Conclusão: o fisco deveria verificar o que ela é num certo momento e dela tirar sua parte, mas não remontar ao passado.

A objeção é séria e não se deve subestimar as dificuldades que daí resultam. Mas, pouco a pouco, aprendeu-se a dominá-las. Na procura de uma base para medir o acréscimo dos lucros, pode-se escolher entre dois métodos. Um estipula um lucro padrão para os períodos ditos normais. Se, em tempo de guerra, o lucro excede consideravelmente esse padrão, pode-se dizer que se trata de lucros extraordinários e que uma parte deles reverte aos cofres públicos. Esse método foi aplicado no começo da nova tributação, durante a primeira

guerra mundial, nos Estados Unidos e em outros países, e tem ainda partidários, por causa de sua simplicidade.

O outro método, hoje predominante, é mais complicado mas mais justo e conciliador para com os contribuintes. Estabelecer um padrão geral dos lucros admissíveis significa: favorecer à custa dos mais hábeis e mais eficientes, aqueles que, antes da guerra, realizavam negócios medíocres. Para evitar esse tratamento desigual, é preciso, em cada caso, comparar a situação do contribuinte antes da guerra com a de hoje. Por outras palavras: cada empresa tem sua própria base de rendimento, e essa base individual dá a medida para determinar os lucros extraordinários.

Evidentemente, a base de "antes da guerra" é, em si própria, um pouco vaga. Isso porque, antes da guerra, havia bons e maus anos para os negócios, e a conjuntura não era sempre a mesma para todos os ramos e todas as empresas. Para ter em conta essas flutuações, a Inglaterra introduziu um sistema de opção para o contribuinte, entre dois anos (1935 e 1936) ou uma combinação entre três anos (1935-37). A legislação do Brasil, que adotou o método da base individual, é ainda mais liberal: ela permite ao contribuinte escolher, dentre cinco anos (1936-1940), os dois que lhe foram mais favoráveis, para formar a base de comparação.

Qualquer que seja o ponto de partida para o cálculo dos lucros extraordinários, resta ainda uma grande dificuldade a vencer, que por muito tempo preocupou os técnicos. A altura absoluta dos lucros não é, em si própria, uma medida para julgar da capacidade de renda de uma empresa. Ela depende sobretudo do capital. Mas, qual capital? O capital social não é uma base segura. Muitas vezes, ele é bastante desproporcionado em relação às dimensões do negócio. A verdadeira base é dada pelo capital investido, mas o conjunto dos investimentos feitos no curso de longos anos é difícil de fixar e mais difícil ainda de controlar. Entretanto, os esquemas elaborados sobretudo nos Estados Unidos permitem estabelecer uma relação mais precisa entre os investimentos sucessivos e o acréscimo dos lucros. Nos casos em que os contribuintes acreditam não poder suportar uma taxa baseada na progressão dos lucros, ou em que faltam dados para esse cálculo, o imposto poderá ser fixado na base do capital atualmente investido. Nesta última hipótese, o imposto sobre os lucros extraordinários

não é senão uma sobretaxa que se junta ao impôsto sobre a renda. Mas, neste caso também, o novo impôsto é progressivo, diferentemente do impôsto puramente proporcional sobre a renda das pessoas jurídicas.

Resta ainda a questão das isenções. A nova legislação estabelece duas: uma isenção para tôdas as emprêsas cujo lucro é inferior a cem mil cruzeiros. E' uma disposição essencialmente social, que se encontra em tôdas as leis análogas. A outra isenção concerne à diferença dos lucros. Os contribuintes não terão de pagar o impôsto sobre todo o excedente dos lucros em relação ao período de base. Os primeiros 50 % do acréscimo permanecerão livres. Esta medida é, por assim dizer, uma concessão a Heráclito. A legislação reconhece que o mundo não é absolutamente estático. O fisco não é cego em relação às mudanças econômicas que se efetuaram depois de 1940 ou mesmo depois de 1936, sobretudo quanto ao poder aquisitivo da moeda. Por isso, esta isenção parece bem justificada.

III. NOVAS FORMAS DE EMPRÉSTIMOS

Se bem que a nova legislação do Brasil haja podido se apoiar, quanto ao impôsto mesmo, nas experiências do estrangeiro, claro estava que as disposições vigentes em outros países aliados não podiam ser literalmente adotadas. As "Excess Profits Taxes" inglesa e norte-americana têm um caráter quase de confiscação. Na Inglaterra e no Canadá, as taxas são de 100 %, nos Estados Unidos até 90 %. Isso não significa que toda renda que ultrapasse os algarismos de antes da guerra seja absorvida pelo impôsto, pois os lucros tributáveis são calculados em relação ao capital investido. A renda global das emprêsas, após o pagamento de todos os impostos, é, sobretudo nos Estados Unidos, muito mais elevada agora do que antes da guerra.

Todavia, taxas extremamente altas podem prejudicar o desenvolvimento econômico de um país como o Brasil, cuja industrialização se encontra não mais em sua infância, mas em sua adolescência, onde antes da guerra a base financeira das emprêsas era estreita, onde o mercado público de capitais é relativamente restrito. As emprêsas que desejam ampliar suas instalações industriais e comerciais são muitas vezes obrigadas a recorrer ao auto-financiamento, isto é, a se servir de seus fundos de reserva, formados por lucros acumulados. A constituição de reservas importantes é, por con-

seguinte, não somente defensável, mas desejável no interesse de toda a economia do país.

O problema das reservas se apresenta ainda sob outro aspecto. A indústria brasileira é jovem, mas seu equipamento é velho. Verificação aparentemente paradoxal, que se explica parcialmente pelo fato de haverem as máquinas sido adquiridas antes da guerra, às vezes de "segunda mão", já usadas, ou pelo fato de, por motivos pecuniários ou técnicos, não serem as novas máquinas sempre do modelo mais moderno. Em todo o caso, é um fato incontestável que o equipamento é, em grande parte, antiquado. Nos Estados Unidos e nos outros grandes países industriais, a guerra favoreceu o renovoamento do equipamento. Para acelerar a produção de guerra, as fábricas foram providas de máquinas e outras instalações as mais perfeitas, e os estabelecimentos cujo equipamento era demasiado velho ou primitivo foram até fechados, para não perturbarem o ritmo da produção.

A situação da indústria brasileira é, a este respeito, bem diferente. O renovoamento do seu equipamento técnico depende, em largas proporções, das importações, e estas importações estão, devido às circunstâncias da guerra, bastante restringidas. A indústria continua a trabalhar com o velho equipamento, com máquinas que, já às vésperas da guerra, estavam perto do limite de idade. Os "veteranos" entre os altos-fornos, as máquinas têxteis, as locomotivas, fazem ainda um trabalho muito útil, havendo mesmo permitido um notável aumento da produção e das exportações. Mas, sem nenhuma dúvida, não serão capazes de concorrer, em tempos normais, com o equipamento mais moderno de outros países. Um amplo renovoamento do equipamento técnico, na indústria e nas emprêsas de transporte, é pois indispensável, o mais tardar imediatamente após a guerra. Esse renovoamento custará caro, e as emprêsas deverão se preparar constituindo reservas especiais para tal fim.

A formação dessas reservas é de importância vital para a futura industrialização do país e para toda a economia. Ultrapassa, portanto, a responsabilidade da empresa individual. Cabe ao Estado cuidar dela ou, pelo menos, exercer aí um certo controle.

Mas, só a constituição de reservas não é suficiente. E' preciso conservá-las até o momento em que elas poderão ser aplicadas. E é este o terceiro aspecto do complexo problema das reservas. Como

conservá-las se falta a possibilidade de proceder às aquisições necessárias? O empréstimo a outros particulares, direto ou por meio dos bancos, a compra de terrenos ou de outros bens não indispensáveis às empresas industriais, podem lhes proporcionar uma boa renda acessória. Mas, "lucrativo" não é sinônimo de "produtivo". A "mise" em circulação das reservas e a sua utilização provisória, fora de sua verdadeira finalidade, muitas vezes para fins puramente especulativos, têm nas circunstâncias atuais um efeito inflacionista. Aumentam o poder aquisitivo, sem serem contrabalançadas pela criação de valores reais. As reservas, por necessárias que sejam, podem assim se tornar um perigo para a economia nacional, se se deixar a escolha de seu emprêgo ao livre arbítrio de cada empresa.

Para estimular a contribuição de reservas mas, ao mesmo tempo, entrar seu efeito inflacionista, o governo criou duas novas espécies de títulos de empréstimos, denominados "Certificados de Equipamento" e "Depósitos de Garantia". Os primeiros se destinam a facilitar ulteriormente a aquisição, no estrangeiro, de máquinas ou outro material técnico necessário ao equipamento das empresas. Desde que houver possibilidade de compras, os títulos serão reembolsados em dólares ou outra moeda arbitrável, e seus portadores gozarão, ademais, de prioridade para a importação das mercadorias de que necessitarem. O outro empréstimo não é propriamente uma emissão, mas consiste no estabelecimento de depósitos no Banco do Brasil, com garantia do governo federal. Uns e outros desses títulos trazem 3 % de juros ao ano, isto é, sensivelmente menos que os empréstimos ordinários da União e a metade somente do que produzem as Obrigações de Guerra a seus subscritores voluntários e obrigatórios. Não são transferíveis. Entretanto, os Depósitos de Garantia podem ser utilizados pelos depositantes sob certas condições, em casos de urgência ou para realizar investimentos reconhecidos como úteis pelo governo.

Os empréstimos não se justapõem ao imposto, mas substituem-no. Esta é, do ponto de vista da doutrina, a principal e a mais original inovação da nova legislação brasileira. As combinações entre imposto e empréstimo tornaram-se bastante frequentes nas disposições para o financiamento da guerra. No Brasil, as Obrigações de Guerra são estritamente separadas dos impostos, ainda que o

imposto sobre a renda sirva de índice para fixar o montante do empréstimo a ser subscrito compulsoriamente pelos contribuintes. Contrariamente, na Inglaterra e nos Estados Unidos, uma parte dos impostos diretos — imposto geral sobre as rendas na Grã-Bretanha, imposto sobre os salários ("Victory Tax") nos Estados Unidos, "Excess Profits Taxes" nos dois países — é considerada como "Post-War Credit", ou seja como empréstimo compulsório, sem juros. Em todos esses casos, o imposto é o fato primordial. Ele engloba o empréstimo, que não é senão uma recompensa ulterior para os encargos extremamente pesados da tributação de guerra.

No Brasil, o imposto sobre lucros extraordinários e os dois novos empréstimos formam também um conjunto, mas cada um desses três componentes é considerado como um equivalente do outro. Naturalmente, o governo não pode deixar simplesmente aos contribuintes a escolha de pagar o imposto ou de lhe emprestar a mesma importância, contra juros e outras vantagens. Diante desta alternativa, não haveria dúvida de que todo o mundo preferiria o empréstimo. E' preciso, pois, estabelecer uma relação quantitativa entre o encargo do imposto e o que implica o empréstimo compulsório. A nova legislação resolve essa questão estipulando a relação 1:2 entre o imposto e o empréstimo. Isso quer dizer que uma empresa que tivesse de pagar como imposto sobre os lucros extraordinários cem mil cruzeiros, poderá se liberar dessa obrigação adquirindo duzentos mil cruzeiros de "Certificados de Equipamento" ou depositando esta importância no Banco do Brasil, como "Depósito de Garantia".

Se se calcular mais exatamente — e os contribuintes do imposto sobre lucros extraordinários são pessoas que sabem calcular — ver-se-á que o empréstimo não exige o dobro do imposto. Há uma fórmula para a capitalização dos pagamentos de impostos feitos durante um certo número de anos :

$$V = \frac{A}{(1+i)} + \frac{A}{(1+i)^2} + \frac{A}{(1+i)^3} + \dots + \frac{A}{(1+i)^n}$$

Nessa fórmula, V é o valor atual de todos os pagamentos, A o montante do imposto a pagar anualmente, i a taxa de juros que o dinheiro pago como imposto renderia sob outra aplicação, e n o

número de anos durante os quais o impôsto deve ser pago. Normalmente, o ponto obscuro dêsse cálculo é o fator i , a taxa de juros, que é sujeita a flutuações e difícil de avaliar-se antecipadamente. No caso presente, i é igual a 3 %, e a questão para o contribuinte é examinar se pode ganhar com o montante suplementar do empréstimo — no nosso exemplo, com os segundos cem mil cruzeiros — mais que V , além dos 3 % que o govêrno lhe oferece anualmente para o montante total do empréstimo. Sua decisão dependerá provavelmente, em primeiro lugar, de sua opinião sôbre o fator n , isto é, sôbre a duração da guerra. Se se fôr menos otimista a êsse respeito, o impôsto poderia parecer

preferível. Na hipótese oposta, o empréstimo certamente será para o contribuinte — expressão não muito apropriada neste caso — muito mais atraente.

Como tôda opção, esta também terá para o contribuinte os agrados e os desagradados de uma escolha. A alternativa — impôsto ou empréstimo — é uma das questões que se apresentam sempre de novo para o Estado e, em geral, êle mesmo é quem decide. Pela primeira vez no Brasil e, talvez, na História das Finanças, cada contribuinte deverá tomar uma decisão nessa questão fundamental. E' uma inovação audaciosa, que merece ser registrada em todos os manuais sôbre finanças públicas.

Considerações elementares a respeito do contrôlo do orçamento

ARÍZIO DE VIANA

Diretor da Divisão da Despesa da Comissão de Orçamento

NENHUMA eficácia teria a lei orçamentária se, de antemão, não se pudesse assegurar sua integral observância, e se esta não pudesse ser objeto de verificação. Sabemos que as receitas devem ser arrecadadas de conformidade com as suas especificações e que as despesas devem ser realizadas também de conformidade com as limitações qualitativas e quantitativas constantes do orçamento. O sistema de arrecadação das rendas oferece, entretanto, maiores facilidades ao contrôlo do que o sistema de aplicação dos créditos. No primeiro caso, isto é, no sistema de arrecadação, há um processo simples de lançar, cobrar, receber, escripturar e recolher as contribuições. No segundo, isto é, no sistema de aplicação dos créditos, toda a administração pública se põe em movimento. No sistema de arrecadação há uma perfeita homogeneização de funções; aos órgãos e funcionários correspondem tarefas que conduzem a uma finalidade única: receber contribuições da coletividade. Coletor, escrivão, delegado fiscal, inspetor de alfândega, conferente de valores, recebedor, exercem a atribuição principal, senão exclusiva, de receber ou promover o recebimento de dinheiro público. Todos esses servidores, de denominações diversas, bem como os órgãos a que pertencem, possuem funções claras, definidas, de promover a entrada para os cofres públicos de rendas, isto é, de impostos, taxas e outras contribuições da coletividade.

E' muito comum, para quem conhece o interior do Brasil, lembrar-se de que o coletor das rendas da União, quanto menos importante é a cidade em que se encontra, se considera, ali, a suprema autoridade federal. Por isso mesmo, é geralmente um homem sobrecarregado de atribuições acessórias, que lhe dão um certo prestígio local. Segundo nosso sistema atual, em que esse funcionário

não recebe vencimentos dos cofres públicos, ou melhor, recebe uma parte fixa de vencimentos e uma quota percentual, variável, sobre a arrecadação que efetua, admite-se que ele se esforce para aumentar o índice de cobrança das rendas. Mas esse esforço tem um limite, muito baixo, aliás, além do qual não seria recompensado, porque os regulamentos que estabelecem as proporções das quotas variáveis dos seus vencimentos são obsoletos, não acompanharam o desenvolvimento econômico dos últimos tempos, e, por conseguinte, não correspondem às modificações sofridas pelos valores da moeda e preços das utilidades. Para aumentar as rendas seria o coletor forçado a fazer lançamentos que sacrificariam alguns de seus amigos locais. Esses lançamentos dariam ao Tesouro uma determinada cifra. Mas, acontece que um grande acréscimo da arrecadação tem repercussão mínima nos seus vencimentos. Os coletores são os agentes arrecadadores mais disseminados pelo país (em regra cada um dos 1.574 municípios do Brasil possui um coletor). Se estão sujeitos a essa antiquada forma de remuneração, que não estimula sua operosidade, pode-se concluir que o sistema de arrecadação das rendas federais não é dos melhores.

Não se deve esquecer, porém, que por muito complexa que seja a técnica da arrecadação, todas as suas operações guardam direta conexão com a finalidade principal de fazer entrar rendas para o Tesouro. Se esta é a missão principal, não se deve perder de vista que os diversos agentes conservam nessa técnica geral de arrecadação funções particularizadas. Os contadores, os tesoureiros, os amanuenses, os auxiliares de escritório, os datilógrafos, desempenham as funções específicas dos seus cargos. Um datilógrafo não faz a mesma coisa que um fiscal do imposto de consumo. Há uma

técnica especial de fiscalizar a arrecadação do imposto de consumo, que, entre outras operações, envolve as de interpretar a legislação fiscal e estabelecer a identidade da coisa tributável para fazer sobre esta incidir o verdadeiro tributo. Um datilógrafo deve apenas executar a técnica de reproduzir na máquina os trabalhos de uma repartição. Todos os funcionários, porém, o datilógrafo, o fiscal do imposto de consumo, o conferente da alfândega, o recebedor, o delegado fiscal — estão integrados num sistema que tem por finalidade única fazer entrar rendas para o Tesouro.

Ora, o mesmo não se dá no sistema de aplicação dos recursos, porque neste sistema intervêm todos os funcionários, todos os servidores do Estado, desde o Presidente da República até o mais modesto empregado de uma obra civil, que não tem classificação profissional certa na terminologia administrativa atual. Todos os atos desses agentes da administração são atos onerosos. Desde que sejam admitidos a prestar um serviço ao Governo estão conduzindo a despesa pública, porque suas atividades se refletirão sempre nas operações orçamentárias. Seus vencimentos, seus salários, suas gratificações, constituem elementos da despesa pública. Não há, portanto, no processo de realização da despesa ou de aplicação dos créditos do Estado, uma especialização profissional. A realização da despesa se dá como consequência natural do próprio funcionamento da administração pública e esta abrange os mais variados setores do saber humano e das atividades políticas, econômicas e sociais. Entretanto, podemos distinguir, para efeito de raciocínio, exclusivamente, dois grupos de *agentes condutores* da despesa pública: o dos *ordenadores* e o dos *executores*. De fato, na realização da despesa pública, na aplicação dos recursos do Estado distinguem-se os que ordenam daqueles que recebem as ordens. Os ordenadores exercem, diretamente ou indiretamente, a atribuição de expedir ou transmitir ordens. São ordenadores diretos, principais: o Presidente da República, os Ministros de Estado, os dirigentes dos órgãos não ministeriais subordinados ao Presidente da República. São ordenadores subalternos: os agentes da administração que chefiam repartições e que recebem delegação expressa dos ordenadores principais para, por sua vez, ordenar a despesa pública. Quando

há delegação expressa de um ordenador principal para um ordenador secundário, a responsabilidade, evidentemente, se transmite. Mas, ainda se pode observar uma outra sub-classe de ordenadores, em que se agrupam os chefes de repartições responsáveis, por exemplo, pela aquisição de material, pelo processamento de determinadas contas, que tomam todas as iniciativas na realização da despesa. É comum o diretor de um serviço de material, ou qualquer dirigente de repartição, tomar a iniciativa do empenho de determinada despesa, assumir um compromisso de compra, promover a execução de uma obra, seja pela abertura de uma concorrência, seja pela adjudicação direta a qualquer firma, se para isso obtiver autorização excepcional. Mas, esse chefe de repartição não tem competência para decidir, no fim do processo, sobre o pagamento. Não obstante, toma todas as iniciativas que se traduzem, afinal, em gastos. Evidentemente, quando tudo está preparado, seu chefe imediato homologa seu procedimento, com um despacho saneador. Esses ordenadores subalternos são solidariamente responsáveis com os superiores imediatos perante a administração pública. O outro grupo, reservado aos *executores* da despesa pública, pode ser dividido em duas classes: uma, que seria a dos *transmissores* da despesa pública, e a outra dos *pagadores*. No esquema geral dois extremos se definem claramente: o ordenador e o executor. Na classificação de *executores*, que se subdividem em transmissores e pagadores, há lugar para servidores de quaisquer categorias, principalmente entre os transmissores. Os próprios ordenadores podem aí figurar, pelo simples fato de receber dinheiro do Estado a título de remuneração pelo desempenho dos seus cargos. Contudo, em sentido restrito, reservar-se-ia essa classe para a grande maioria, a grande massa de servidores que, desempenhando funções técnicas as mais variadas, não intervêm, diretamente, no processo de realização propriamente dita da despesa. Os sábios nos laboratórios, os professores nas cátedras, os oficiais nas forças armadas, os escriturários de quaisquer repartições, os lixeiros da Limpeza Pública, os diretores de Estradas de Ferro ou os ministros do Supremo Tribunal, exercem funções mais ou menos especializadas. Preenchem um setor administrativo qualquer. Expedem, recebem, transmitem ou executam ordens. Realizam ou praticam atos que envolvem

despesa para a União. Mas, a ação onerosa, ou melhor, o ônus da despesa pública, que êsses agentes da administração criam, iniciam ou impelem, deixa-os quase sempre num estado de inconsciência financeira, porque não lhes cabe avaliar, por exemplo, o custo dos elementos de que se utilizam no exercício de suas funções. Todos estão imbuídos de convicções relacionadas com a própria profissão. O professor se preocupa com a transmissão ou a crítica de conhecimentos. O cientista perde-se na pesquisa de qualquer verdade que interesse à própria administração. Não é natural que qualquer dos dois tenha as suas atribuições agravadas por complicados cálculos a respeito do custo dos serviços que realizam. A outros funcionários, pertencentes a serviços especializados da administração, incumbe executar essa tarefa, para que o Governo possa decidir se lhe convém ou não manter o professor, o cientista e os respectivos trabalhos.

Essa situação difere radicalmente da que se verifica no sistema de arrecadação. Com efeito, um indivíduo que é responsável pela tarefa de arrecadar, se arrecadou determinada quantia, deve imediatamente recolhê-la aos cofres públicos. E' muito fácil acompanhar seus movimentos. Basta atribuir certa autoridade ao funcionário para que faça um lançamento, em seguida efetue uma cobrança, depois receba o dinheiro do contribuinte e, finalmente, o deposite numa agência bancária. Essas operações elementares, devidamente documentadas, permitem à administração, à opinião pública ou ao Parlamento verificar se, de fato, houve entrada de recursos para o Tesouro e em que proporção. Mas, a simples demonstração de que o funcionário A ordenou certa despesa e que o funcionário B pagou essa despesa, não conduz a um perfeito controle. Conduz apenas à verificação de um fato: foi realizada uma despesa. Se essa despesa, porém, estava autorizada na lei orçamentária, se não excedeu os limites dessa lei, se foi realizada em tempo certo, se foi ordenada por quem tinha poderes para isso, se foi efetivamente paga por quem devia pagá-la e, além disso, se essa despesa representava para o Estado uma operação econômica, uma vantagem ou uma desvantagem social, evidentemente, não há de ser fácil apurar. Compromissos e pagamentos se repetem, entretanto, várias vezes por dia nos diversos setores da administração.

Para se compreender a verdadeira significação do controle orçamentário pode-se encará-lo, inicialmente, sob dois aspectos: *externo* e *interno*. O controle externo é o que se efetua por intermédio do poder que vota o orçamento, ou melhor, é o que exerce o Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. Também se pode assim considerar o exercido diretamente pela opinião pública sobre ambos os Poderes. O orçamento é, portanto, controlado *externamente* por duas ordens de atitudes distintas: a atitude legal, constitucional, assumida diretamente pelo Poder Legislativo, e a atitude democrática que o povo exerce livremente, mas indiretamente, mediante sua crítica e vigilância sobre a conduta dos seus representantes no Parlamento e sobre os atos do Executivo. Assim, o controle externo pode ser considerado direto ou indireto.

O controle interno se processa dentro da própria administração. E' exercido pelos agentes superiores sobre os subalternos, isto é, pelos ordenadores (Presidente da República, Ministros de Estado e dirigentes dos órgãos anexos à Presidência) sobre os executores, segundo a ordem hierárquica. Paralelamente a êsse *tipo* de controle interno, que se pode chamar de *administrativo*, há o controle *judiciário*, exercido pelos Tribunais de Contas. Vale a pena acentuar que os Tribunais de Contas não são órgãos do Poder Judiciário. Embora não sejam diretamente subordinados ao Poder Executivo, devem manter com êste as mais íntimas relações. Os atos sujeitos à alçada dêsses Tribunais se processam com a participação simultânea das repartições administrativas, que preenchem as diligências de instrução. As decisões dos Tribunais de Contas, quando contrárias aos interesses do Governo, não têm efeito suspensivo sobre os atos do Executivo, que pode mandar registrá-los sob reserva. Nada têm a ver êsses Tribunais com o Poder Judiciário senão na semelhança da forma de organização e de pronunciamento de decisões. Constituem instância isolada, especial, *sui-generis*. Modernamente, têm sido considerados, por muitos autores, impróprios à plena realização dos fins para que foram instituídos. O controle interno pode então ser subdividido em dois tipos: a) *administrativo*, exercido pelo próprio poder Executivo e suas agências, e b) *judiciário*, a cargo dos Tribunais de Contas.

A necessidade de contrôlê das contas públicas, quer em matéria de arrecadação de rendas, quer em matéria de realização de despesas, está demonstrada através da história. STOURM conta que, durante muitos anos, na França, existiu uma espécie de contrôlê não muito cômoda aos agentes da administração. Diz êsse ilustre autor que, a partir do fim do reinado de Felipe o Belo, até o reinado de Luix XIV, vários ministros da Fazenda foram enforcados ou sujeitos a outros processos de morte violenta e de prisão com torturas. Dentre 37 ministros, que se sucederam de 1315 até a época de Necker e sofreram tais punições por má administração dos fundos públicos, sobressaem Marigny, La Guette, Pierre Remy, Montaigu, Pierre des Essarts, Pierre de Gyac, Jacques Cœur, Semblançay e principalmente o célebre Fouquet. Quando as finanças do rei se confundiam com as finanças do Estado, os processos de arrecadação não eram muito seguros. As rendas eram quase sempre arrecadadas por delegação do Rei ou contratos, (conforme acontecia, por exemplo, no Brasil-Colônia). Os contratadores de rendas geralmente arrecadavam para si. Cobravam mais e recolhiam menos do que deviam. Suas fortunas particulares cresciam assombrosamente. Quem lidava com as finanças do Rei tinha motivo para agradar a certas pessoas e desagradar a outras. Quando mudava, porém, o Soberano ou o Govêrno, os novos titulares do poder, descontentes com o procedimento de seus antecessores, acusavam-nos e processavam-nos por concussão. A própria revolução francesa registra o célebre processo da condenação dos antigos recebedores do Rei. Embora fôsse difícil levá-los ao tribunal revolucionário, que punia, principalmente, os culpados de crime político, fez-se a classificação do crime contra a Fazenda Nacional como crime político, porque se chegou à conclusão de que os recebedores do Rei haviam aplicado mal os recursos da Nação antes de 1789 e, por isso, durante as guerras que a revolução devia fazer contra seus vizinhos, já em 1794, o Tesouro se achava desfalcado daquele dinheiro por êles mal empregado. Todos os acusados foram, numa mesma sessão, condenados e a seguir executados. Dentre êsses homens estava Lavoisier. Êstes episódios servem para salientar as vantagens da existência de um aparelhamento que assegure o contrôlê permanente das contas públicas.

A partir do século passado começa-se a estabelecer certa regularidade nos processos de controlar a

arrecadação das rendas e a realização das despesas. Institutos são especialmente criados para êsse fim. As tomadas de contas ou as prestações anuais de contas do Executivo ao Parlamento, mediante levantamento dos balanços do exercício, passam a satisfazer as exigências do contrôlê externo. As antigas falas do trono, as mensagens presidenciais e os relatórios dos ministros da fazenda, revestem-se do aspecto de solene informação devida pelo Executivo à opinião pública sôbre a aplicação dos recursos do Estado.

Internamente, as tomadas de contas dos agentes pagadores e recebedores, enfim de todos os responsáveis pela aplicação de dinheiro público, tomadas de contas efetuadas diretamente pela própria autoridade a que estão subordinados êsses responsáveis e logo após remetidas aos órgãos especialmente incumbidos de seu julgamento, constituem o processo universalmente adotado para o contrôlê da arrecadação das rendas e da realização da despesa pública.

Os métodos de exercer o contrôlê orçamentário, a estrutura e o funcionamento dos órgãos incumbidos de aplicá-los são matérias que não cabem nos limites dêste pequeno artigo de considerações gerais, que pretende apenas avivar algumas noções básicas a respeito de tão importante assunto.

E' preciso não esquecer, porém, que contrôlê é um meio e não uma finalidade. Quando há hipertrofia de atividades controladoras, exercidas *a priori*, ou concomitantemente com a arrecadação das rendas e a realização das despesas, o objetivo principal pode muitas vêzes ser sacrificado. Os trabalhos governamentais devem sempre corresponder a uma finalidade qualquer. Por isso obedecem a planos previamente traçados. A maior ou menor liberdade dos agentes encarregados da execução dêsses planos depende dos métodos de ação adotados por êsse ou aquele tipo de organização administrativa. Uma vez aceitos e aprovados os planos governamentais e atribuídos os recursos para sua execução, tarefas essas que se sintetizam no orçamento, não se deve tolher, por formalidades de contrôlê, a ação dos agentes encarregados de executá-los.

O esquema que se segue indica, formalmente, os tipos de contrôlê do Orçamento, os órgãos que o exercem e as principais operações que lhe são concernentes.

CONTRÔLE DO ORÇAMENTO	Externo	<i>Direto</i> — Exercido pelo Legislativo sobre o Executivo	antecipadamente	sob a forma de discussão e votação da proposta orçamentária do Executivo.
		<i>Indireto</i> — Exercido pela opinião pública sobre o Legislativo e o Executivo	posteriormente	sob a forma de discussão e aprovação das contas anuais do Executivo.
			sob a forma de crítica	à votação da proposta, aos balanços anuais, aos relatórios financeiros, aos meios e processos de arrecadação, ao emprêgo dos recursos financeiros.
			sob a forma de representação.	mediante denúncia aos poderes competentes de crimes contra as leis orçamentárias, a guarda e o emprêgo dos dinheiros públicos (Constituição e Código Penal) e mediante reclamações às repartições competentes pelos máus serviços prestados.
	Interno	Administrativo	exercido pelas autoridades superiores sobre subordinados, segundo a hierarquia funcional.	Presidente da República Ministros de Estado Dirigentes de Órgãos da Presidência Chefes de Serviço e demais Ordenadores sobre executores.
			exercido pelos órgãos especializados	D. A. S. P. Tesouro Nacional Contadoria Geral da República Comissão Central e Divisões de Orçamento Outros serviços de administração geral (Divisões de Pessoal, Material, Obras, etc.).
		Judiciário	específico : Tribunal de Contas	a priori registro e distribuição de créditos; registro prévio das despesas.
			acessório : Tribunais da Justiça Ordinária.	a posteriori ... registro posterior das operações de receita e despesa; tomada de contas; parecer sobre os balanços anuais.

Administração de material no Govêrno Brasileiro (*)

CLEANTHO LEITE
Técnico de Administração

IMPORTÂNCIA DO MATERIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. Nenhum serviço do govêrno pode desempenhar as suas funções sem utilizar um certo equipamento material.

Um grande número de repartições está instalado em edifícios que foram especialmente construídos para êsse fim. A maior parte dos funcionários está trabalhando em mesas e cadeiras, utiliza armários, canetas, lápis, tinta e papel, máquinas e fichários. Mesmo os que trabalham fora dos escritórios — como os polícias e os fiscais de rendas — estão subordinados a certos postos ou centros de fiscalização, onde há mesas, cadeiras e máquinas, e no exercício de suas funções usam instrumentos — armas, “casse-têtes”, talões para lançamento de multas e cobrança de taxas — que são fornecidos pelo Govêrno. Em todos os lugares onde age um representante do poder público, onde aparece um agente do Estado, êle conduz consigo uma parcela do material que o Govêrno comprou; mesmo que se trate apenas do documento ou do emblema que identifica sua qualidade de funcionário.

E' fácil compreender, portanto, que o material é dos elementos mais importantes da administração pública. A organização dos serviços está ligada estreitamente à quantidade e à qualidade dos recursos em material de que o Govêrno dispõe em cada momento. O funcionamento das entidades que o poder público administra depende também desses recursos materiais. E embora se possa considerar o elemento humano o mais importante na organização, o material deverá ser colocado logo abaixo. Sem nos esquecermos, é claro, de que o Govêrno, normalmente, não obtém pessoal ou material “de graça”, o que significa a existência de um terceiro fator e de importância excepcional: os recursos financeiros.

Nos últimos tempos tem aumentado a importância do elemento material no serviço público,

por causa da tendência de aplicar à administração dos negócios do govêrno os mesmos recursos da técnica que são normalmente utilizados nas empresas privadas. As modernas conquistas da invenção têm sido rapidamente incorporadas aos hábitos dos administradores do govêrno — como o telefone, o rádio, a refrigeração, as máquinas de calcular — aumentando constantemente a percentagem com que o material concorre para a realização dos objetivos do Estado.

(*) Êste trabalho foi preparado em julho de 1943, para ser distribuído por ocasião da exposição “O Problema do Material no Serviço Público”, realizada pelo D.A.S.P. em comemoração ao seu quinto aniversário.

Diversas circunstâncias vieram retardando a sua publicação, o que nos levou a pensar na conveniência de ser o mesmo divulgado, em primeiro lugar, na *Revista do Serviço Público* e, posteriormente, em publicação avulsa do Serviço de Documentação do D.A.S.P.

Desde a data em que foi concluído, o Govêrno Federal tomou algumas providências no campo da administração do material, que mereceriam talvez ser mencionadas aqui. Todavia, não nos sobra tempo para uma revisão do estudo original, mesmo porque a sua atualidade não foi substancialmente alterada pelas mencionadas circunstâncias.

Para explicar a natureza desta contribuição, vale a pena transcrever aqui as palavras que escrevemos como introdução à separata a ser editada pelo S.D. do D.A.S.P.

“O que se vai ler é uma rápida e despretensiosa exposição sobre o problema do abastecimento de material na administração pública e os órgãos através dos quais são executadas, no govêrno federal brasileiro, as atividades correspondentes.

Elaborado apressadamente para que pudesse ser publicado por ocasião das comemorações do 5.º aniversário do Departamento Administrativo do Serviço Público, tem êste trabalho todos os defeitos que caracterizam as coisas de última hora.

Foi escrito numa linguagem simples, com o propósito de explicar aos leigos os problemas técnicos da administração de material.

O grande público provavelmente não encontrará nêle uma leitura encantadora; os técnicos, com toda certeza, sentir-se-ão inclinados a criticar as omissões (que foram propositadas, no intuito de a tornar mais clara) e a maneira excessivamente simples de expor um problema complexo.

Mas é possível que entre tantos defeitos algumas pessoas possam descobrir certas vantagens na sua leitura.

Isto terá sido suficiente”.

Além disso — e esta é uma das peculiaridades da administração pública — tudo que é do Governo tem de ser escrito, registado, documentado. A célebre preocupação de “prestar contas”, de ter tudo “registado para provar a qualquer momento”, implica a existência, nas repartições, de um número infinito de livros, pastas, arquivos e cópias de documentos: aquela famosa “paperasserie”, que está sempre a rimar com uma outra palavra, de sentido não menos pejorativo para o governo — “bureaucratie”.

Os observadores da moderna administração pública assinalam que já passou o tempo em que o governo poderia empregar a seu serviço indivíduos leigos ou de conhecimentos comuns. Hoje, a administração pública deve procurar para os seus serviços pessoas realmente habilitadas, especialistas nas várias técnicas de execução.

Do mesmo modo, o problema do material deve ser encarado de ponto de vista análogo: a administração exige um equipamento adequado às suas atividades; não é qualquer espécie de material que serve à natureza das funções do governo. A aquisição desse material — como a abtenção do pessoal mediante o recrutamento e a seleção — tornou-se uma atividade especializada, exigindo uma organização específica e métodos próprios de trabalho.

2. O vol. X da “Encyclopédie Française”, dedicado ao Estado Moderno, classifica em quatro grandes grupos os instrumentos da ação do Estado: as normas jurídicas, os homens, as coisas e o dinheiro.

Numerosos debates já se têm travado a respeito da extensão que deve ter o campo abrangido pelas normas de Direito Público, a maior ou menor interferência dessas regras com os interesses e os direitos privados que o Estado disciplina ou protege.

Quanto ao pessoal, o movimento em prol da criação de um serviço civil de carreira e a extensão do sistema do mérito testemunham a preocupação do governo no sentido de dar aos problemas de seleção dos seus funcionários um caráter amplamente democrático, e ao exercício da função pública o aspecto profissional que é uma das garantias de sua eficiência e estabilidade.

O problema da obtenção dos recursos financeiros que servem ao Estado para a manutenção dos serviços tem ocasionado sempre as mais vivas discussões sobre os diferentes aspectos de que se re-

veste: limites da imposição tributária, natureza política dos impostos e taxas, formas de arrecadação das contribuições, etc.

As “coisas”, que a “Encyclopédie” incluiu entre os meios da ação governamental, se classificam em dois grandes grupos. No primeiro, encontra-se o chamado domínio público, os bens que pertencem originariamente ao Estado. No segundo, se incluem todos os bens que o Governo incorpora ao seu patrimônio. A obtenção destes últimos, a sua aquisição dos particulares que os possuem, é um dos problemas de maior importância para o funcionamento dos órgãos administrativos.

Em outros tempos, no Brasil, essa aquisição era feita pelas repartições, individualmente, na ausência de qualquer norma geral que disciplinasse as relações entre a administração e os seus clientes — os vendedores — e sem que estes dispusessem de qualquer garantia da lisura e exato cumprimento dos contratos firmados.

Já em 1921, o nosso famoso Código de Contabilidade Pública estabeleceu vários princípios, alguns ainda em vigor, a respeito dos métodos de compra do material para os serviços públicos da União. Um desses princípios é o da necessidade de controle, por parte do público, das compras de material que atinjam uma soma elevada.

De fato, é uma das condições de sobrevivência do caráter democrático de qualquer regime o conhecimento, pelo público, da aplicação do dinheiro que o governo lhe pede sob a forma de impostos e taxas.

A compra do material por meio de concorrência pública reflete as exigências do controle democrático sobre os agentes da administração. Na concorrência, há oportunidade idêntica para todos. Qualquer vendedor pode comparecer a ofertar o seu material ao governo. Este é obrigado a escolher, em igualdade de condições e qualidade, a oferta de menor preço. As propostas feitas na concorrência podem depois ser comparadas, publicamente, pois são estampadas no *Diário Oficial*. O povo sabe então, pelo jornal, qual foi o menor preço proposto e se o governo escolheu realmente a proposta mais vantajosa.

Entretanto, as exigências da democracia não devem ir tão longe que resultem num prejuízo daquele interesse do governo, que se resume numa só frase: comprar material de boa qualidade, pelo preço mais barato e no menor prazo possível.

AS DESPESAS COM O MATERIAL

3. Segundo HARVEY WALKER, cêrca de vinte a trinta por cento das despesas do govêro são utilizadas na aquisição de material para os ôrgãos da administração pública. De fato, no nosso orçamento, a importância utilizada na aquisição de material alcança provêlmente essas cifras.

As dotações consignadas à verba 2 — Material — do orçamento do corrente ano (1943) somam mais de 800 milhões de cruzeiros, ou sejam, mais de 16 % do orçamento total das despesas da União. Acrescente-se a essas dotações a grande parcela da verba 3 — Serviços e Encargos — utilizada no pagamento de material, e a grande parte da verba 5 — Obras — que se aplica em despesas do mesmo gênero, indispensáveis a construções, e ter-se-á provêlmente um total de cêrca de um milhão e quinhentos mil cruzeiros para a compra de equipamento material destinado aos serviços públicos.

Como se vê, tinha razão o professor WALKER quando ressaltava a grande significação dos gastos com material no conjunto das despesas do Estado moderno.

Êsses gastos assumem particular importância na situação atual, em que, à elevação geral dos preços decorrente da guerra, se acrescenta a impossibilidade de obter o govêro vários produtos e equipamentos estrangeiros necessários ao desenvolvimento normal de suas atividades.

Em face do crescente aumento dessas despesas, pode-se ter uma idéia das grandes economias que poderiam resultar, para a administração pública, destas três medidas principais :

- a) a instituição de um ôrgão central, eficiente, de abastecimento das repartições ;
- b) a preparação cuidadosa de programas de trabalho e de estimativas das despesas ;
- c) o combate ao desperdício e a recuperação do material em desuso ou inaproveitado.

A) Em relação ao primeiro ponto, a opinião geral dos que têm examinado o problema, nos Estados Unidos, é de que se pode obter uma economia de 10 a 15 % nos gastos com o material, mediante a criação de um ôrgão central de compras para as repartições. Êsse ôrgão deve efetuar compras rápidas, em grandes lotes, para pagamento imediato, o que resulta, necessariamente, numa diminuição considerável das despesas de aquisição, armazenamento, etc.

Parece evidente, também, segundo certos autores, que o Estado, submetido às normas usualmente adotadas, jamais chegará a comprar em tão boas condições como as empresas privadas. A necessidade de serem os atos do govêro condicionados a uma série de processos estabelecidos em leis e regulamentos, além daquele controle do público a que nos referimos atrás, imprime aos processos de compras da administração pública um certo formalismo e uma demora que não podem ser considerados susceptíveis de completa eliminação. Isso não impede, entretanto, que o govêro procure usar, em escala cada vez maior, os benefícios da centralização das compras, para aproveitar eficientemente, tanto quanto possível, as enormes quantias dispendidas com material pelos ôrgãos da administração.

B) Todos nós sabemos que a tendência geral das repartições é para gastar até o último cruzeiro das dotações que lhes são consignadas no orçamento. Por êsse motivo, a maior ou menor exatidão das previsões feitas em relação à despesa com o material (previsões que são corporificadas nas tabelas explicativas do orçamento) têm uma grande importância para a administração pública.

Os Relatórios do Presidente da Comissão de Orçamento relativos às propostas para os exercícios de 1942 e 1943 assinalam que os créditos solicitados pelos Ministérios para aquisição do material são, em regra, muito diversos das despesas realmente necessárias. A importância não utilizada desses créditos, que era de cêrca de 180 milhões de cruzeiros em 1937, subiu para mais de 460 milhões em 1941. Êsse fato, além da circunstância de que os créditos suplementares abertos durante êsse período corresponderam a fortes percentagens da verba orçamentária (chegaram a 92 % em 1940) demonstra, como assinalam aquêles relatórios, que as estimativas feitas pelos Ministérios são "grossas e arbitrárias".

O mal, parece evidente, não decorre somente da preparação "defeituosa, pelas unidades administrativas, de suas propostas orçamentárias", mas também das deficiências do sistema de abastecimento, que dão lugar, anualmente, à falta de aproveitamento de uma parte considerável dessas dotações para aquisição do material. Mas, a elaboração cuidadosa do orçamento do material, e a fiscalização das Divisões do Material sobre as aquisições e o consumo pelas repartições, resultarão num sensível

decréscimo das despesas governamentais nesse setor.

C) O problema do desperdício tem preocupado constantemente o Governo na sua política de redução dos gastos públicos, pois o aproveitamento integral dos equipamentos e de todos os objetos adquiridos pela administração deve ser a orientação permanente dos chefes de serviços administrativos.

Nesse sentido, o D.A.S.P. tem tomado uma série de medidas e sugerido a adoção de providências no sentido de reduzir o desperdício do material nas repartições do Governo.

Em 1941, foi realizada a "Campanha contra o Desperdício", cujos resultados mais evidentes foram os estudos relativos à organização de um sistema adequado para promover a recuperação do material em desuso ou inaproveitado.

Além disso, naquele mesmo ano, o Departamento propôs ao Presidente da República a adoção de medidas no sentido de :

1.º) ser proibida a compra de material estrangeiro ou fabricado com matéria prima estrangeira, cuja aquisição pudesse ser adiada sem grande dano para o serviço ;

2.º) restringir a aquisição de máquinas de escrever, de calcular, mimeógrafos, duplicadores, máquinas fotográficas e cinematográficas, registradoras, etc. ;

3.º) recolhimento de automóveis oficiais ; e

4.º) máxima utilização dos arquivos e móveis de aço e redução de seu número ao estritamente necessário para os casos de papéis e fichas de movimento ativo, assim como para os documentos que exijam segurança.

Todos esses fatos concorrem para mostrar a extraordinária importância dos problemas do material na nossa administração pública, importância que, como vimos, tem sido considerada nos estudos feitos pelos órgãos centrais do Governo Federal.

4. Mas o valor do material na administração pública não é somente o que decorre de sua contribuição substancial para a eficiência do funcionamento das repartições.

Do mesmo modo que os edifícios públicos devem ser belos e imponentes, as instalações materiais — mesas, cadeiras, "guichets", mobiliário em geral, etc. — devem ser belas, confortáveis e de boa qualidade.

E' necessário que os edifícios sejam imponentes para dar ao público a impressão da "potestas", do "imperium", que caracteriza o Estado, para imprimir na mente dos clientes do Governo e de seus próprios servidores o sinal constante da dignidade, da importância e da gravidade da função pública.

Os escritórios e os gabinetes devem também se revestir de qualidades equivalentes. A comodidade e a qualidade superior do material usado pelo Governo concorrem para aumentar o prestígio da administração e de seus agentes. Não se compreende que o funcionário tenha de usar um lápis de má qualidade, ou trabalhar e atender ao público numa mesa inadequada.

Móveis de boa qualidade, uniformes, bem arranjados, dão aos clientes das repartições públicas uma impressão agradável dos serviços do Governo, uma impressão de ordem, de limpeza e de bom gosto.

O prestígio dos serviços do Governo e dos próprios funcionários depende, de certo modo, da disposição física em que se encontram. O material necessário a essa disposição é, portanto, um fator de importância para que os serviços e os seus agentes causem impressão agradável ao público que os procura, aquela "ordem aparente" a que se referia FAYOL.

CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS E PADRONIZAÇÃO

5. Há mais de trinta anos as indústrias privadas tinham percebido a vantagem de haver um único órgão encarregado de adquirir todos os produtos necessários ao seu funcionamento. Somente algum tempo depois é que os funcionários públicos resolveram examinar a possibilidade de instituir a centralização das compras em agências especiais, como meio de obter economia no dispêndio dos dinheiros públicos.

A princípio "esses departamentos foram apenas tolerados, mas conseguiram bem cedo demonstrar as suas vantagens" e foram, posteriormente, reconhecidos pelos outros departamentos como uma necessidade, em face dos baixos preços que conseguiram obter com o método de comprar grandes lotes de material, numa mesma ocasião.

Nos Estados Unidos, observadores recentes assinalam o fato de que até agora apenas cerca de 200 cidades estão, no momento, aproveitando os excelentes resultados da existência de um serviço central de compras, enquanto milhares de outras administrações municipais ainda conservam o an-

tigo processo de efetuar cada repartição a aquisição do material de que ela própria necessita.

O "Institute for Training in Municipal Administration" apresenta como argumentos principais em favor dos serviços centrais de compras, nos Estados Unidos, os seguintes :

1. A centralização das compras torna possível a obtenção de preços reduzidos, como consequência das grandes quantidades compradas, ou cuja aquisição é contratada de uma só vez, e por causa do grande número de concorrentes, os quais utilizam tôdas as possibilidades de competir às mesmas espécies de fornecimento.
2. Os departamentos de compra, em geral, promovem o pagamento rápido das contas de material, obtendo com isso descontos correspondentes ao pagamento à vista.
3. Pode ser organizada uma lista de vendedores de confiança, evitando-se a participação dos desonestos, e diminuindo-se, assim, as aquisições que provocam demoras e despesas resultantes da necessidade de substituir as mercadorias de má qualidade.
4. Podem ser adotados padrões de material, reduzindo-se dêsse modo o número de artigos usados para os mesmos fins e provocando diminuição do custo de fabricação.
5. O uso de especificações facilita as relações entre o órgão de compra e os vendedores, porque os comerciantes podem oferecer preços para quantidades e qualidades de mercadorias que são claramente definidas.
6. A redução do número de "notas de compra" extraídas pelo órgão encarregado das aquisições produz uma sensível redução no papelório e no trabalho de preenchimento das fórmulas.
7. Os departamentos de compras podem controlar o pronto cumprimento das ordens de entrega, organizando um fichário dos serviços prestados por cada vendedor, com o fim de eliminar de suas listas os vendedores cujos serviços ficar provado não serem satisfatórios.
8. A centralização das atividades de fiscalização e dos exames técnicos do material evita o recebimento de mercadorias de qualidade inferior e contribui para o aperfeiçoamento das especificações".

Os resultados conseguidos em muitas cidades constituem um exemplo de que a centralização das compras concorre para a diminuição das despesas governamentais e para o aumento da eficiência das unidades administrativas. Vários Estados americanos, nos recentes movimentos em prol da reorganização dos serviços públicos de caráter regional, têm adotado essa alternativa.

Todavia, o sistema político da União americana e dos elementos que a integram não é tão maleável, quanto poderia parecer, à introdução de reformas e inovações. Êsse o motivo pelo qual só em 1934 a cidade de New York instituiu um departamento central de aquisição de material, entregando-o à direção de um dos mestres do assunto : RUSSEL FORBES. Os surpreendentes resultados da adoção dêsse sistema apareceram desde logo : em janeiro do ano seguinte (1935), o prefeito La Guardia revelava que tinha conseguido uma economia de 500.000 dólares só nas aquisições de óleo combustível e material impresso.

6. Como foi assinalado há pouco, uma das características do sistema de abastecimento centralizado das repartições é a possibilidade de serem utilizados os recursos da padronização do material. E' por isso mesmo que as atividades relativas à centralização das compras são freqüentemente acompanhadas de um esforço correspondente no sentido de serem reduzidos os tipos de material utilizado para um mesmo fim.

Muitas vêzes, não fazem parte dos órgãos centrais de compras unidades especiais para estudar e estabelecer padrões. Essa contingência obriga, freqüentemente, a adoção de uma solução intermediária, ou provisória : a *simplificação*. Esta consiste em reduzir o número das variedades existentes, escolhendo um pequeno grupo de materiais susceptíveis de satisfazer às exigências de sua utilização.

Quando não se pode padronizar imediatamente, a primeira tarefa é simplificar, diminuindo as variedades e uniformizando o material.

O aproveitamento técnico integral das vantagens que apresenta a redução dos tipos e variedades de produtos só pode ser obtido por meio da *padronização*. Esta envolve, necessariamente, numerosos estudos e pesquisas especiais no sentido de estabelecer o padrão, que é a unidade de referência a ser tomada em todos os casos.

A realização dessas pesquisas e estudos — que interessam ao govêro, aos industriais, aos comerciantes e aos técnicos — decorre, em geral, da co-

operação dos mais variados esforços. Nos Estados Unidos, na Alemanha, na Inglaterra, na Rússia, na Itália, grandes associações nacionais se encarregam de executar e centralizar as pesquisas e ensaios necessários à fixação dos padrões. São mundialmente conhecidos os padrões da "American Standards Association" (A.S.A.), da "Deutscher Normenausschuss" (D.N.A.) e da "British Standards Association" (B.S.A.).

No Brasil, as atividades de padronização vinham sendo desenvolvidas, isoladamente, há já bastante tempo. Duas grandes organizações oficiais — o Instituto Nacional de Tecnologia e o Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo — podem ser apontadas como realizadoras de alguns estudos excelentes no campo da padronização.

Todavia, só em 24 de setembro de 1940 (depois das Reuniões dos Laboratórios Nacionais de Ensaio realizadas em 1937 e 1939) foi fundada a "Associação Brasileira de Normas Técnicas" (A.B.N.T.), com o objetivo de elaborar as normas técnicas brasileiras relativas à uniformização de métodos de ensaio, à fixação de tipos e padrões de produção industrial e de terminologia e símbolos, além da codificação das regras e prescrições sobre a execução de obras.

Evidentemente, os estudos de padronização, no Brasil, estão condicionados às dificuldades decorrentes do nosso limitado desenvolvimento industrial e da diversificação dos mercados consumidores.

Por outro lado, a centralização das aquisições de material no governo federal e nas administrações estaduais e municipais está criando uma excelente oportunidade para o estabelecimento de padrões relativos a várias classes do material comprado pelas entidades oficiais.

COMO NASCEU A CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS

7. Como dissemos atrás, as aquisições do governo federal eram feitas, até 1921, sem nenhuma regulamentação geral que fixasse os processos e as fases obrigatórias do abastecimento das repartições.

O Código de Contabilidade traçou normas, em muitos casos excessivamente minuciosas, para a realização das compras do governo, mas as aquisições continuaram a ser feitas, isoladamente, pelas repartições que precisavam do material.

Esse regime, que se pode chamar de descentralização das compras, foi sempre considerado ineficiente e causador de múltiplos desperdícios.

A revolução de 1930, que teve como objetivo corrigir a desordem administrativa do país, se preocupou imediatamente em reduzir os gastos com as aquisições de material. Surgiu então em 14-1-1931 o decreto n. 19.587, do Governo Provisório, criando a Comissão Central de Compras, incumbida de centralizar as aquisições de material para todos os Ministérios, com exceção do Ministério da Guerra. A Comissão funcionou de 1931 até maio de 1940, quando foi transformada no Departamento Federal de Compras, pelo decreto-lei n. 2.206, de 20 de maio deste último ano.

A atividade da C.C.C. se processou de forma variável através dos nove anos de sua existência. A questão do registo "a priori" ou "a posteriori" das despesas no Tribunal de Contas concorreu para essas variações. O regime dentro do qual se pretendeu fazer funcionar a C.C.C. era o do registo das despesas depois de serem estas realizadas, o que simplificava muito o processo de compra. Todavia, a interpretação que se deu à Constituição de 16 de julho de 1934 consagrou a exigência do registo prévio dos contratos, criando, desse modo, enormes dificuldades à ação da Comissão Central de Compras, que deveria ser, antes de tudo, rápida.

Nesse período de 1931-1940, em que as aquisições eram feitas pela C.C.C., o fato mais importante para o abastecimento de material das repartições federais foi a criação, em 1935, da Comissão Permanente de Padronização. Esta Comissão foi encarregada de simplificar o material de uso comum no serviço público civil, e as suas atividades se fizeram sentir, principalmente, em relação aos papéis e timbres oficiais.

Essa Comissão de Padronização foi substituída em 1938 pela Divisão de Material do D.A.S.P., prevista na estrutura fixada para o Departamento pelo decreto-lei n. 579, de 30 de julho daquele ano. Um dos resultados mais significativos dos trabalhos da Divisão do Material foram os estudos feitos, em 1939 e 1940, sobre a C.C.C., dos quais resultaram a extinção desta última e a criação do Departamento Federal de Compras.

Ao ser criado este órgão, foram simultaneamente traçadas as linhas gerais do sistema de abastecimento das repartições públicas federais, de cuja organização atual tentaremos fazer, a seguir, um ligeiro sumário.

OS ÓRGÃOS DO SISTEMA DO MATERIAL

8. O *sistema do material* é um conjunto de órgãos cujas atividades principais são coordenadas no sentido de promover e facilitar o abastecimento do material necessário às repartições da administração pública federal.

Há duas classes principais de órgãos nesse sistema : 1.º os que foram instituídos especialmente para desempenhar essas atividades ; 2.º os que, embora não tenham sido criados para exercer funções relativas à administração de material, concorrem decisivamente para a realização das atividades dos primeiros.

Pertencem ao primeiro grupo :

- a) o Conselho de Administração de Material ;
- b) o Departamento Federal de Compras ;
- c) a Divisão do Material do D.A.S.P. ;
- d) as Divisões, Serviços, Secções e Turmas de Material, dos Ministérios, Departamentos, Divisões, Conselhos e outras repartições ; e
- e) os almoxarifados não integrados nos órgãos de material já mencionados.

No segundo grupo incluem-se :

- a) o Instituto Nacional de Tecnologia ;
- b) o Tribunal de Contas ;
- c) as Contadorias Seccionais da Contadoria Geral da República ;
- d) a Diretoria da Despesa Pública ; e
- e) as Tesourarias da União.

Duas instituições estranhas ao govêro federal prestam ao sistema do material colaboração da maior importância no estudo e fixação das especificações do material a ser adquirido para o serviço público : a Associação Brasileira de Normas Técnicas, organização particular, e o Instituto de Pesquisas Tecnológicas, do Estado de São Paulo.

De acôrdo com a lei, também os outros laboratórios existentes na administração federal são colaboradores obrigatórios do sistema do material, quando isto for julgado necessário.

A Imprensa Nacional também pode ser considerada uma unidade do sistema, exercendo função especial : a fabricação de uma parte considerável do material impresso utilizado pelo govêro.

O *Conselho de Administração de Material*, que funciona junto ao D.A.S.P., é composto dos diretores das Divisões de Material do D.A.S.P., do D.F.C., das Divisões de Material dos Ministérios e de representantes do I.N.T. e da Associa-

ção Brasileira de Normas Técnicas. O Conselho se reúne quinzenalmente e tem por finalidade (decreto-lei n. 5.715, de 31-7-43) "promover melhor coordenação e maior eficiência dos órgãos interessados na administração de material do serviço civil federal".

O DEPARTAMENTO FEDERAL DE COMPRAS

Que é o *Departamento Federal de Compras* e quais as suas funções principais ?

Como já vimos, o Departamento é o resultado da transformação da antiga Comissão Central de Compras, e, como esta, subordinado ao Ministro da Fazenda. A sua função é exatamente a que lhe dá nome : comprar, ou melhor, centralizar a aquisição de material para os serviços públicos civis da União.

Colocado no tope da linha hierárquica dos órgãos executivos da administração do material, o D.F.C. pode ser considerado a peça mais importante do sistema. Do modo pelo qual êle exerce as suas funções dependem, em grande parte, a eficiência e a economia do abastecimento das repartições públicas.

Todos os anos, ao ser aprovado o orçamento, considera-se automaticamente distribuído ao Departamento o dinheiro correspondente às consignações 1 e 2 da verba 2 — Material, da lei de meios. O D.F.C. passa a administrar, cada vez que se publica o orçamento, os milhões e milhões de cruzeiros de que dispõem as repartições para compra de material permanente e de consumo.

Para obter o material, as repartições fazem então seus pedidos ao D.F.C. e êste promove a aquisição correspondente, entregando depois o material comprado, ou no almoxarifado do órgão de material que fez a requisição, ou no almoxarifado da própria repartição.

Para desempenhar as suas funções (estabelecidas no decreto-lei n. 2.206, de 20-5-940) o Departamento Federal de Compras está organizado de acôrdo com o Regimento aprovado pelo decreto n. 5.848, de 22 de junho daquele mesmo ano, e compreende :

- a) a Divisão Técnica ;
- b) a Divisão Comercial ;
- c) a Divisão de Recepção e Expedição ;
- d) o Serviço de Estatística ;
- e) os Serviços Auxiliares.

A Divisão Técnica (D.T.) se compõe de duas secções : Secção de Revisão de Requisições e

Secção de Estudos de Materiais. A essa Divisão está reservada a importante função de proceder à revisão das requisições de material procedentes das repartições, e de realizar as análises do material, antes de ser o mesmo *aceito* pelas repartições.

Quando chegam ao D.F.C., as requisições de material são cuidadosamente examinadas na D.T. e revistas, com o fim de adaptá-las às especificações e normas baixadas pelos órgãos competentes. Esse trabalho é imenso, e exige um contacto permanente com as repartições de onde vieram os pedidos. Sempre que há alguma dúvida ou incorrecção nas requisições, a Divisão Técnica se comunica imediatamente com o órgão requisitante (por telefone, memorando, etc.). Quando a repartição não mostra interesse em responder rapidamente ao pedido de informações, a requisição é cancelada. Essas atividades são desempenhadas pela Secção de Revisão de Requisições, da D.T.

À outra Secção, a de Estudos de Materiais, cabe a função de colaborar nos trabalhos de padronização empreendidos pela Divisão do Material do D.A.S.P. e pelo Instituto Nacional de Tecnologia. Possui a Secção um laboratório onde são feitas essas pesquisas e os estudos necessários aos laudos técnicos e às análises de recebimento que são realizadas na ocasião em que os fornecedores entregam o material às repartições.

A Divisão Comercial (D.C.) tem por função principal organizar as concorrências e as coletas de preços, estudar e indicar ao Diretor Geral o preço mais vantajoso e preparar os ajustes e contratos relativos à compra, extrair os pedidos e entregá-los aos fornecedores. A D.C. está dividida em três Secções: de Concorrências e Coletas de Preços, de Ajustes e Contratos, e de Encomendas. O constante aperfeiçoamento dos processos de aquisição, que vem sendo procurado desde a expedição do decreto-lei n. 2.206, está modificando, de certo modo, as funções dessa Divisão. A necessidade de fazer uma concorrência ou coleta de preços para cada requisição recebida das repartições tende a dar lugar a outros processos de aquisição menos demorados e mais eficientes.

Atualmente são as seguintes as formas de aquisição de material usadas no D.F.C.:

- a) para cada requisição faz-se uma concorrência ou coleta de preços. Ainda é o sistema mais comum, apesar de ser o mais demorado;

- b) o fornecedor, em concorrência, se obriga a fornecer, durante certo prazo (geralmente de quatro a seis meses), determinado material, por um certo preço, a qualquer repartição que dêle venha a ter necessidade. E' o regime dos "preços previamente contratados", de excelente resultado, mas cuja utilização sofreu muito com a atual situação de oscilações do mercado, variações que tornam perigoso, para o fornecedor, assumir compromisso de entregar mercadorias por preços estabelecidos com grande antecedência;

- c) o D.F.C. compra periodicamente, e por sua própria conta, grandes quantidades do material que é comumente solicitado pelas repartições, e guarda-o no seu Armazém de Estoques. Quando a repartição faz uma requisição de material de uso comum (papel, tinta, etc.) o Departamento manda entregar, rapidamente, uma parte do estoque do seu armazém, e promove, depois, a transferência do dinheiro correspondente para o "fundo de movimento" que mantém o armazém;

- d) a Divisão Comercial reúne um certo número de requisições relativas a material de uma mesma classe e faz uma única concorrência. Esse processo atenua as desvantagens da primeira modalidade, permitindo a compra de maiores quantidades de material, auxiliado pelo "Calendário de Compras", fixado anualmente;

- e) uma parte do crédito destinado ao Armazém de Estoques do D.F.C. é entregue como adiantamento a um dos funcionários do Departamento, o qual faz aquisição, diretamente na praça, como qualquer comerciante, do material urgente ou requisitado em pequenas quantidades, cujo fornecimento rápido, em geral, não é possível obter pelos outros processos.

Depois de concluídas as transações feitas por intermédio da Divisão Comercial, e aprovado o contrato ou ajuste pelo Diretor Geral, seguem-se as demais fases do processo de abastecimento das repartições, numa outra Divisão que integra o D.F.C. E' a Divisão de Recepção e Expedição (D.R.E.), considerada o órgão mais importante do Departamento.

Suas funções principais são: receber, conferir e aceitar o material entregue às repartições; admi-

nistração dos armazéns de trânsito e de estoques; acompanhar a execução dos ajustes e contratos, principalmente em relação ao cumprimento, pelos fornecedores, dos prazos prometidos; extrair empenhos relativos aos pedidos feitos; instruir os processos de compra que devem passar pela delegação do Tribunal de Contas; e extrair os cheques para o pagamento do material adquirido, entregando-o aos fornecedores.

A D.R.E. se compõe de três Secções: a de Trânsito, a de Estoques e a de Contrô. A Secção de Trânsito acompanha os prazos de entrega e sabe, cada dia, o material que deve entrar nas diversas repartições abastecidas, promove a intimação dos faltosos e inicia, quando é o caso, o processo de aplicação de penalidades. Os fiscais da Secção, na ocasião em que o material é entregue às repartições, verificam se é o mesmo que o comerciante se propôs a fornecer, usando, quando necessário, os serviços da Divisão Técnica. A Secção de Estoques mantém o Armazém de Estoques, para cuja organização foi aberto em 1941 o crédito de dois milhões de cruzeiros, que é hoje considerado insuficiente para o movimento de aquisição do material através dessa modalidade. À conta desse crédito, a Secção constitui o estoque do material padronizado e de uso freqüente nas repartições, de que trata o art. 40 da decreto-lei n. 2.206, e de "matéria prima para a feitura de impressos padronizados a serem fornecidos às repartições por intermédio da Imprensa Nacional".

O Serviço de Estatística tem por função orientar o Departamento nas decisões de suas compras, realizar estudos dos preços nos mercados nacionais e estrangeiros, examinar sistematicamente as variações nos preços dos transportes e divulgar dados estatísticos relativos às aquisições feitas e às outras atividades do Departamento. Esse serviço tem funções importantes a desempenhar no processo de compra, porque, de acordo com os dados que fornece ao diretor geral, poderá este julgar as propostas apresentadas pelos comerciantes e decidir se os preços oferecidos são equivalentes ou aproximados dos preços da praça.

O Serviço Auxiliar do D.F.C. compreende as Secções de Administração, de Comunicações e de Mecanografia. Esses órgãos se incumbem do desempenho das atividades auxiliares do Departamento Federal de Compras.

A DIVISÃO DO MATERIAL DO D.A.S.P.

A *Divisão do Material do D.A.S.P.* é o órgão supremo de *staff*, do sistema de abastecimento das repartições públicas federais. Foi criada em 1938, com o decreto-lei n. 579, que estruturou o Departamento Administrativo do Serviço Público, e na mesma ocasião em que era extinta a Comissão Permanente de Padronização, que padronizara formatos e timbres de papéis usados no Serviço Público Civil da União. Posteriormente, foi integrado na D.M. o Serviço de Obras, que dela foi retirado em 1942, passando a subordinar-se diretamente ao Presidente do D.A.S.P. e, transformando-se, em 1.º de janeiro do ano em curso, na Divisão de Edifícios Públicos.

As funções atuais da Divisão de Material do D.A.S.P. decorrem do seu papel de órgão central da padronização oficial. A ela cabe principalmente estudar e propor a fixação de especificações de materiais para uso nos serviços públicos, orientar a parte executiva da administração do material, e estudar e propor as normas relativas ao orçamento, requisição, especificação, compra, recebimento, guarda, distribuição, troca, cessão, venda, utilização, recuperação e escrituração do material.

O trabalho da D.M. está distribuído entre as três Secções que a integram: de Simplificação, de Padronização e de Orientação e Fiscalização.

A função da Secção de Simplificação é reduzir as variedades do material usado no serviço público, organizando o Catálogo e o Índice do Material, nos quais são estabelecidas a classificação, a nomenclatura e a descrição do material, tornando possível uma relativa uniformização na redação dos pedidos feitos pelas repartições. A Secção de Padronização deve estudar, em colaboração com o Instituto Nacional de Tecnologia, outros laboratórios oficiais e particulares, e os fabricantes e consumidores, as especificações para padronização do material. Cabe também à Secção colaborar na elaboração das "Normas Brasileiras" que devem ser estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas. A Secção de Orientação e Fiscalização desempenha as atribuições da Divisão, no que se refere à orientação dos órgãos incumbidos da parte executiva da administração de material, isto é, o Departamento Federal de Compras, as Divisões, Secções e Turmas de material dos Ministérios, Departamentos e órgãos subordinados diretamente ao Presidente da República. Cabe-lhe,

também, realizar os estudos necessários ao aperfeiçoamento progressivo da legislação do material e estudar e propor as normas para a previsão do consumo, estatística, requisição, recebimento, guarda, escrituração, aproveitamento do material, etc.

OS ÓRGÃOS MINISTERIAIS

Uma grande parte das atividades administrativas relativas ao material foi centralizada nas *Divisões, Serviços e Secções de Material*, localizadas nos diferentes níveis do serviço público federal: nos Ministérios, nos órgãos integrantes dos Ministérios ou naqueles que estão subordinados diretamente ao Presidente da República.

Já o art. 1.º do decreto-lei n. 2.206 reconheceu a importância desses órgãos no processo de abastecimento das repartições públicas e instituiu imediatamente vários destes. Posteriormente, foram expedidos os regimentos das Divisões de Material dos Ministérios da Educação, Fazenda e Trabalho e criadas várias Secções e Turmas do material. Ao mesmo tempo, em todos os serviços, Secções e Turmas de Administração, criadas depois de 1940, se reservou o lugar necessário ao desempenho das atividades relativas ao material.

O órgão característico desse grupo de agências executivas da administração do material é a Divisão de Material que integra os Departamentos de Administração dos Ministérios. As suas funções principais podem ser classificadas em quatro grupos:

1.º) preparar as requisições de material que são enviadas ao D.F.C., na base dos pedidos feitos pelas repartições;

2.º) receber e guardar no seu almoxarifado o material adquirido e distribuí-lo na medida das necessidades e solicitações dos órgãos ministeriais;

3.º) registrar as consignações e os créditos destinados às despesas com material e escriturar, progressivamente, as despesas empenhadas e liquidadas, à conta desses recursos; e,

4.º) fiscalizar a utilização do material pelas repartições, promover o aproveitamento eficiente dos equipamentos e a recuperação das unidades postas fora de uso.

O D.A.S.P. estuda neste momento um projeto de Regimento-padrão para as Divisões de Material, uma vez que, como assinalamos, apenas algumas possuem regimento próprio. As que adotaram uma divisão de trabalho por Secções, acham-se constituídas por três unidades desse tipo;

Secção de Requisições e Fiscalização, Secção Econômica e Financeira e Secção Administrativa.

A Secção de Requisições e Fiscalização cabe o trabalho principal da divisão: recebe os pedidos das repartições, reúne-se e prepara as requisições a serem enviadas ao Departamento Federal de Compras, recebe o material comprado, guarda-o no almoxarifado e o distribui às repartições.

A Secção Econômica e Financeira registra as vendas e créditos adicionais destinados à compra do material e vai registrando, à medida que são empenhadas e liquidadas, as despesas e contas dos fornecedores. Esse método, denominado "accrual system" permite à Secção ter um controle satisfatório do emprego das consignações relativas ao material e assegura a possibilidade de serem obtidas, a cada momento, informações exatas sobre o estado dos recursos financeiros destinados à aquisição do material.

A Secção Administrativa cabe o exame, "do ponto de vista legal e administrativo", das questões relativas ao material, o preparo do expediente relativo às concorrências, ajustes e contratos de venda, troca ou cessão de material, etc.

As demais unidades a que nos referimos — Serviços, Secções e Turmas do Material — desempenham funções auxiliares, ou preparatórias, das atividades das Divisões de Material, nos níveis inferiores da hierarquia administrativa. Assim, uma Secção ou Turma do material que integra um Departamento ou Serviço subordinado diretamente ao Ministro, exerce as atividades iniciais do processo do abastecimento do material, cujas fases mais importantes cabem à Divisão do Material, enquanto a compra propriamente dita, na maior parte dos casos, é feita no Departamento Federal de Compras.

Ainda não estão bem definidas as relações entre as Divisões de Material dos Ministérios e as suas unidades especializadas, colocadas nos níveis departamentais e sub-departamentais. A centralização progressiva da consignação 3 — Diversas despesas, da verba Material, nas Divisões (somente agora em plena execução), as normas e instruções baixadas pela Divisão do Material do D.A.S.P. e várias outras circunstâncias têm concorrido para apressar a fixação dessas relações.

Quase todos esses órgãos do mesmo modo que as Divisões do Material, possuem almoxarifados próprios, alguns dos quais podem ser considerados de relativa importância. Nesses almoxarifados, são

mantidos em quantidades que variam de repartição para repartição, estoques de material especializado e do comumente usado pelas repartições; papel, tinta, lápis, móveis padronizados, mata-borrão, borracha, goma-arábica, etc.

O papel que os almoxarifados desempenham no sistema de abastecimento das nossas repartições públicas é muito relevante. Das condições em que é guardado o material e dos métodos usados na classificação, registo da carga e descarga e da distribuição das mercadorias estocadas às repartições, depende substancialmente a eficiência do funcionamento do sistema. E' verdade que a demora e os retardamentos de que tanto se queixam os diretores e chefes de serviço se verificam sobretudo nas etapas iniciais do processo de compra. Mas é nas fases posteriores ao recebimento do material nos almoxarifados, na distribuição e no contrôle, pelos órgãos especializados, do consumo das repartições, que se pode exercer a mais salutar influência no sentido de combater o desperdício de material no serviço público.

9. Passemos agora, embora rapidamente, ao segundo grupo de órgãos que participam do funcionamento do sistema do material, embora não tenham sido criados, especificamente, para exercer funções em relação a êsse problema.

São o Instituto Nacional de Tecnologia, subordinado ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio; o Tribunal de Contas; as Contadorias Seccionais, subordinadas ao Contador Geral da República; a Diretoria da Despesa Pública, subordinada ao Diretor Geral da Fazenda Nacional; e as Tesourarias dos Departamentos de Administração de outros órgãos.

O INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA

O *Instituto Nacional de Tecnologia* é o laboratório central que faz as pesquisas necessárias à elaboração das especificações. Os ensaios procedidos nas várias Divisões do I.N.T. são realizados com a colaboração de informações, estudos, análises e sugestões de outros laboratórios nacionais, entre os quais o da Divisão Técnica do Departamento Federal de Compras. Concluídas as pesquisas do I.N.T., são elas coordenadas e sistematizadas pela Divisão do Material do D.A.S.P. As especificações são fixadas em portarias do Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público e passam a ter obrigatoriedade em tôdas as aquisições promovidas pelos órgãos do serviço público

civil da União. Essas especificações, diga-se de passagem, têm sido adotadas, largamente, nos órgãos estaduais e municipais e até em várias entidades privadas. O Instituto também desempenha uma importante função no momento da entrega do material, pelos fornecedores, às repartições, uma vez que, para a aceitação de determinadas classes de material técnico ou especializado, é indispensável o laudo de seus representantes.

O TRIBUNAL DE CONTAS

O *Tribunal de Contas*, de acôrdo com a Carta Constitucional de 1937 e o decreto-lei n. 426, é o órgão que "acompanha" a execução orçamentária. Até hoje não se conseguiu definir nitidamente as diferenças características entre essa função do Tribunal — "acompanhar" —, a função do D.A.S.P. — "fiscalizar" a execução orçamentária — e o tipo de contrôle que se pretende tenha sido atribuído à Contadoria Geral da República e às suas Contadorias Seccionais. Mas o fato é que o Tribunal exerce a sua função examinando o que se conveniou chamar o "aspecto legal e administrativo" dos atos que lhe são submetidos, previamente, ou "a posteriori". A sua participação no sistema do material se verifica, principalmente, através:

- 1) do registo das ordens de pagamento que são emitidas pelos órgãos compradores em favor dos comerciantes;
- 2) do exame das contas dos almoxarifes e tesoureiros e outras responsáveis pelos bens ou dinheiros públicos; e
- 3) do exame das prestações de contas dos responsáveis pelos "adiantamentos" concedidos à conta da verba para aquisição do material.

O Tribunal exerce essas funções diretamente, ou por intermédio de suas delegações junto aos Ministérios militares, às Delegacias Fiscais do Ministério da Fazenda e ao Departamento Federal de Compras.

OUTROS ÓRGÃOS

As *Contadorias Seccionais* da Contadoria Geral da República fazem a escrituração das despesas efetuadas pelas repartições e remetem mensalmente os balanços correspondentes à Contadoria Geral. Êsses órgãos têm, aproximadamente, a mesma função da Secção Econômica e Financeira da Divisão do Material dos Ministérios. A escrituração das despesas com o material é feita na ocasião em que se extrai o empenho e quando as contas são liquidadas (*accrual system*), na Divisão do

Material, e também na Contadoria Seccional, antes de ir à tesouraria para pagamento.

A função da *Diretoria da Despesa Pública* no sistema do material é realmente singular. A D.D. extrai os empenhos e faz o correspondente trabalho de registo das dotações do material do Ministério da Fazenda e de todos os créditos distribuídos à Diretoria Geral da Fazenda Nacional para aplicação independente do D.F.C. e da legislação que a êle se refere. Além disso, é na sua tesouraria que se liquidam as contas relativas a êsses créditos.

As *Tesourarias* da União podem ser consideradas elementos de cooperação no sistema de abastecimento do material, porque nelas terminam, para o fornecedor, os seus contatos com as repartições compradoras; é ali que o comerciante recebe o valor das mercadorias entregues ao Governo. Exce- tuam-se os casos de aquisição feita pelo D.F.C., quando o pagamento se verifica no Banco do Brasil.

CONCLUSÃO

10. Ao iniciar a preparação dêste trabalho, era nosso intuito dedicar, na última parte, algumas considerações aos problemas e tendências do sistema do material. A conveniência de divulgar êste pequeno estudo por ocasião da "Exposição de Atividades do Material" obrigou-nos a sacrificar o projeto.

E' êsse o motivo pelo qual adiamos para outra oportunidade a discussão de algumas questões realmente importantes que desejamos, pelo menos, enumerar neste momento: função dos diversos tipos de almoxarifado; estrutura e atividades das Divisões do Material dos Ministérios (a cujo respeito se caracterizam duas ou três opiniões divergentes); fundo independente (depósito) para aquisição de material; compras coletivas para os Estados e Municípios; compra direta ao produtor; contrôlê contábil das aquisições de material; critérios e métodos para avaliação da eficiência dos sistemas de compras e apurações do custo do processo de abastecimento.

Êsses problemas, na sua maioria, estão sendo debatidos e estudados pelos órgãos que têm responsabilidade na execução das normas relativas ao abastecimento de material.

Êsses estudos são, pela sua própria natureza, complexos e demorados. Muitas vêzes o público não tem conhecimento dêsses debates, que ficam dispersos e ocultos nas páginas dos relatórios e nas

exposições e ofícios dos diretores e chefes de serviço.

Uma noção, embora sumária, do esforço que o governo federal vem desenvolvendo, há treze anos, no sentido de aperfeiçoar os métodos de aquisição do material, sugere, todavia, uma atitude de otimismo e confiança. Otimismo em relação aos resultados dos trabalhos que executam, cada dia, as diferentes unidades do sistema. Confiança na atividade ininterrupta que empregam os homens do estado-maior da administração de material no sentido de conduzir êsse sistema a um nível de economia e de eficiência comparável ao de serviços equivalentes de governos mais bem equipados do que nós.

BIBLIOGRAFIA SÔBRE ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAL

Publicamos a seguir uma relação de trabalhos existentes sôbre o problema do abastecimento do material, especialmente no que se refere à administração pública.

Evidentemente, a bibliografia aqui apresentada é incompleta, mas reúne alguns dos melhores trabalhos sôbre o assunto, havendo sido organizada com a colaboração da biblioteca do D.A.S.P., onde poderão ser encontradas quase tôdas as publicações relacionadas, assim como listas bibliográficas mais completas, inclusive sôbre as questões de padronização, simplificação e análise de material.

BARCELOS, Aguinaldo — *Catálogo de materiais* — In "Revista do Serviço Público", ano III, vol. I, n. 2, fevereiro de 1940, pgs. 89-90.

BERLINK, Eudoro L. — *Abastecimento das repartições* — In "Revista do Serviço Público", ano II, vol. II, ns. 1 2, abril e maio de 1939, pgs. 5-38.

— *A armazenagem dos materiais* — In "Revista do Serviço Público", ano III, vol. I, n. 3, março de 1940, pgs. 115-123.

— *A Divisão do Material do D.A.S.P.* — In "Revista do Serviço Público", ano I, vol. III, setembro de 1938, pgs. 19-21.

— *Especificação e recebimento de materiais* — In "Revista do Serviço Público", ano III, vol. I, n. 1, janeiro de 1940, pgs. 26-51; e ano III, vol. I, n. 2, fevereiro de 1940, pgs. 23-44.

— *O Problema dos materiais de uso do Governo Federal* — In "Revista do Serviço Público", ano I, n. 2, janeiro de 1938, pgs. 28-41; ano I, n. 3, fevereiro de 1938, pgs. 25-37.

- BRUERE, Henry — *Cooperative Centralized Purchasing* — C.S. Nathan, 1925.
- CHERNE, L.M. — *Adjusting Your Business to War* — Tax Research Institute of America, New York, 1939, pg. 238.
- DARLINGTON, George M. — *Office management* — The Ronald Press Co., New York, 1935, pgs. 89-107.
- D.A.S.P. — *Relatórios de 1940, 1941 e 1942*.
- DEPARTAMENTO FEDERAL DE COMPRAS — *Relatórios de 1940, 1941 e 1942*.
- DIEMER, Hugo — *Factory organization and administration* — McGraw-Hill Book, New York, 1935, pgs. 122-160.
- DILDUFF, Frederic W. — *Inventory Practice and Materials Control* — McGraw-Hill Book Co., Inc., 1925.
- DINEMORE, John C. — *Purchasing Principles and Practice*, Prentice-Hall Inc., 1922.
- DIVISÃO DE ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO — *Relatórios de 1941 e 1942*.
- DONALD, W.J. — *Handbook of business administration* — McGraw-Hill Book Co., New York, 1941, pgs. 704-19.
- DOUGLAS, H.P. — *Purchasing* — A.W. Shaw Co., Ltd., 1927.
- DUTTON, Henry Post — *Factory management* — The Mac-Millan Co., New York, 1942, pgs. 133-64.
- ELY, R.T. — *Outlines of Economics* — The Mac-Millan Co., New York, 1923.
- FARQUHAR, Henry H. — *Factory Storekeeping* — The Control and Storage of Material — McGraw-Hill Book Co., New York, 1922.
- FERSTROM, Karl and others — *Organization and management of a business enterprise* — Harper & Brothers, New York, 1935, pgs. 325-56.
- FOLTS, Franklin E. — *Introduction industrial management* — McGraw-Hill Book Co., New York, 1938, pgs. 193-229.
- FORBES, Russell — *Governmental purchasing* — Harper & Brothers, New York, 1929, pg. 370.
- *The Organization and Administration of a Governmental Purchasing Office* — National Association of Purchasing Agents, New York, 1932.
- GERSTENBERG, Charles — *Principles of business* — Prentice-Hall, New York, 1940, pgs. 299-326.
- GRIFFINS, Roger C. — *Technical Methods of Analysis* — McGraw-Hill Book Co., New York, 1927.
- GUSHÉE, Edward and L.F. BOFFEY — *Scientific purchasing* — McGraw-Hill Book Co., New York, pg. 196.
- HARRIMAN, Norman F. — *Principles of scientific purchasing* — McGraw-Hill Book Co., New York, 1938, pg. 301.
- HYSELL, Helen — *The Science of Purchasing* — D. Appleton and Co., 1922.
- INSTITUTE FOR TRAINING IN MUNICIPAL ADMINISTRATION — *Municipal Finance Administration* — Chicago, 1941, pgs. 328-353.
- *Technique of municipal administration* — Chicago, 1941, pgs. 358-72.
- KIMBALL, Dexter — *Principles of industrial organization* — McGraw-Hill Book Co., New York, 1939, pgs. 253-280.
- LEFFINGWELL, William Henry — *Office management, principles and practice* — McGraw-Hill Book Co., New York, pgs. 391-497.
- *A textbook of office management* — McGraw-Hill Book Co., New York, 1932, pgs. 193-244.
- LEWIS, Howard T. — *Industrial purchasing* — Prentice-Hall, New York, 1937, pg. 538.
- *Problems in industrial purchasing* — McGraw-Hill Book Co., 2ª ed., New York, 1939, pg. 649.
- PIFFNER, John M. — *Public administration* — The Ronald Press Co., New York, 1938, pgs. 328-43.
- STREET, Elwood — *The Public Welfare administration* — McGraw-Hill Book Co., New York, 1940, pgs. 201-15.
- SAKSENA, Chandra R. — *A organização e administração científica de indústria e comércio* — Rio, 1940, pgs. 102-40.
- THOMAS, Arthur — *Principles of government purchasing* — D. Appleton and Co., New York, 1919, pg. 275.
- TWYFORD, H. B. — *Storing; its economic aspects and proper methods* — Van Nostrand Co., New York, pg. 200.
- WALKER, Harvey — *Public Administration in the United States* — Farrar and Rinehart, New York, 1937, páginas 263-89.
- WEBER, Gustavus — *The Bureau of standards; its history, activities, and organization* — The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1925, pg. 299.
- WILLUGHBY, W.F. — *Principles of public administration* — The Brookings Institution, Washington, 1927, páginas 381-405.
- WYLIE, Harry L. and others — *Practical office management* — Prentice-Hall, New York, 1937, pgs. 253-266.

Os cânones da despesa pública

BENEDICTO SILVA

Diretor da Divisão da Receita da
Comissão de Orçamento

SE os bens, comodidades e serviços, com que o homem satisfaz as suas necessidades, fôsem praticamente ilimitados, como, por exemplo, o ar, a água, a beleza das paisagens, é certo que os estadistas e os administradores públicos seriam supérfluos. Assim como, até hoje, não foi necessária a intervenção governamental ou de qualquer instituição soberana para regular o uso do ar, exatamente porque se trata de um bem caracterizado pela abundância e pela ubiqüidade, assim também não haveria necessidade de governo e de empresa pública para regular a apropriação, a fruição e a utilização dos bens indispensáveis ao indivíduo e à espécie, se êsses bens existissem em quantidades ilimitadas. E', pois, esta circunstância fundamental — a escassez de bens, comodidades e serviços — que torna o Estado indispensável.

Bem sei que a tese é ousada, estranha e encerra o germe, possivelmente frustre, de uma nova Teoria do Estado. E isto é um fato grave em nosso país. Uma nova Teoria do Estado, que não está nos livros, não foi formulada e defendida, nem sequer esboçada por uma autoridade em Ciência Política, que não traz a chancela de Duguit nem o *placet* de Kelsen, uma variante teórica assim, produto do próprio pensamento social brasileiro, que acolhimento poderá ter por parte de nossos gigantes e ofuscantes luminares das Ciências Sociais, senão a hostilidade, a indiferença e até a galhofa?

Quando muito, terá o efeito salutar de irritar a intolerância de nossas meias culturas geniais, sempre tão diligentes em ignorar e menoscabar o esforço dos estudiosos modestos que, como eu, de vez em quando arriscam timidamente (dá licença, Professor?) uma idéia própria, uma concepção nova, um modo de ver diferente.

Não nos detenhamos, porém, em desabafos e represálias. O assunto nos espera.

Qualquer que seja a Teoria Política adotada, o Estado existe como principal instituição humana

— principal em capacidade de ação e objetivos. De fato, a capacidade de ação do Estado é teoricamente infinita, pelo menos no que concerne à sua vida interna. O Estado é uma instituição social especializada em *coagir* para *servir* e *proteger*. Não lhe é possível desempenhar os seus fins humanos sem exercer funções coatoras ou coercitivas.

O fundamento ético que deve informar a ação coercitiva do Estado é, em última análise, o princípio utilitarista da *máxima vantagem social*.

A liberdade, por exemplo, é um bem supremo. Garantir o seu gozo aos membros da comunidade política representa, em princípio, uma líquida vantagem social. No entanto, o Estado diariamente cassa ou suspende a liberdade de numerosos indivíduos membros da sociedade. Nesse caso, estará agindo de acôrdo com o critério da máxima vantagem social? Sim, porque entre a vantagem que a sociedade poderia auferir de ter, em liberdade todos os seus membros e a vantagem de privar dêsse bem supremo, em benefício da maioria, os violadores das regras de convívio humano adotadas para o grupo, a última vantagem é maior, evidentemente.

Do ponto de vista da máxima vantagem social, a alternativa preferível, no caso, está em segregar da sociedade os elementos que, embora a ela pertencentes, se tornarem perigosos ou inconvenientes ao convívio comum, em virtude de ação negativa danosa para o agregado. Assim, também, se convém à sociedade deixar que cada um goze integralmente as respectivas rendas, maior, entretanto, é a vantagem social de aplicar parte dessa renda ao custeio de certos serviços que beneficiam coletividades inteiras. Êstes exemplos servem para ilustrar os resultados práticos da observância do princípio da *máxima vantagem social*.

WAGNER, talvez o maior teórico das Finanças Públicas até hoje surgido na Alemanha, ficou famoso, entre outros motivos, por haver formulado e enunciado a chamada "lei do crescimento inces-

sante das atividades do Estado". Segundo êle, as funções do Estado trazem uma tendência poderosa para a extensão e a intensificação. Enquanto o Estado empreende continuamente novas funções, por um lado, intensifica e aprofunda, por outro, as funções tradicionais. A história administrativa dos países modernos confirma a validade da lei de Wagner. Não há um só governo hoje, seja nacional, regional ou simplesmente municipal, que não desempenhe maior número de funções do que há vinte e mesmo há dez anos passados. Já está demonstrado que se trata de um fenômeno universal, que se manifesta igualmente ao longo do tempo e ao largo do espaço, independentemente das formas de Estado e de governo e das ideologias dominantes.

E' curial que o simples esforço de *estar* gera para o ente humano uma série de necessidades inexoráveis. A busca do *bem estar*, que é o objetivo imediato de todos os indivíduos normais, essa pressupõe a satisfação oportuna de numerosas necessidades. Pode dizer-se que o homem é um animal guiado pelo desejo de *bem estar* — isto é, *estar*, apenas, *subsistir* simplesmente não lhe basta, nem o seduz. Dentre as necessidades que assediam e tiranizam o homem civilizado na sua ânsia de *estar bem*, algumas só podem ser efetivamente satisfeitas através dos órgãos do Estado; outras, muitíssimas outras, conquanto os indivíduos economicamente mais fortes sejam capazes de satisfazê-las por conta própria, custam muito menos e beneficiam maior número de pessoas, se o encargo correspondente é transferido para o Estado.

O conhecimento da existência dessas necessidades não habilita ninguém a enumerá-las e classificá-las clara e sistematicamente, a ponto de incumbir ao Estado a tarefa de prover tôdas as que, efetivamente, o Estado é capaz de satisfazer melhor que os indivíduos privados.

Que necessidades humanas devem ser satisfeitas pelo Estado, ou por economia, ou por conveniência social? Como separar e grupar distintamente as necessidades que o Estado atende melhor que o indivíduo e as que o próprio indivíduo satisfaz ôtimamente por conta própria, sem ferir os interesses de outros indivíduos? Em outras palavras, quais os princípios a que devem sujeitar-se as despesas públicas?

A literatura especializada não oferece resposta clara e convincente a essa pergunta, fato que, no dizer de HUGH DALTON, constitui "uma das mais

sérias lacunas da moderna teoria da finança pública" (1).

Os economistas e financistas europeus, notadamente os franceses, ingleses e italianos, muito pouco têm dito sobre os cânones da despesa pública. A maioria dêles pôde, efetivamente, prescindir de uma doutrina pertinente ao assunto. Uma vez que aceitavam e preconizavam o postulado fisiocrata, retocado e revigorado por ADAM SMITH, de que a riqueza das nações dependia da passividade dos governos, era natural que considerassem subentendido que ao Estado competiam apenas as funções de preservar a ordem interna e de proteger a comunidade política contra ataques estrangeiros. Que utilidade teria, pois, formular cânones para sujeitar e orientar as despesas públicas?

Os poucos brasileiros que se têm ocupado com a teoria da finança pública, não raro jungidos doutrinariamente aos economistas europeus, também ainda não revelaram maior interesse pela construção de uma teoria sobre o emprêgo dos dinheiros públicos.

Essa falha da literatura financeira disponível justifica a intervenção do leigo, sem dúvida impertinente em outras circunstâncias. Seja-nos, pois, permitido examinar, ainda que só perfuntoriamente, os cânones que, segundo certos autores modernos e moderníssimos, como FINDLAY SHIRRAS e PAUL STUDENSKI, devem reger os gastos do Estado.

À medida que, com a civilização tecnológica, se ampliam as necessidades humanas, o Estado tende a empreender, cada vez mais, serviços mais numerosos, quer dizer, tende a dispendir recursos sociais maiores e maiores. De acôrdo com um ponto de vista popular subjacente na escala de valores do contribuinte médio, os princípios que devem governar as despesas públicas são: *economia*, *eficiência* e *honestidade*. Êsses princípios, fortemente sustentados pelo sólido bom senso do povo, em tôdas as épocas e em todos os países, são incontavelmente sábios e prudentes, mas, por outro lado, só por si não bastam. Carecem de especificidade.

O princípio orientador das despesas do Estado é, em última análise, a promoção da *máxima vantagem social*.

Trata-se de uma aplicação às despesas públicas do princípio utilitarista, que, embora referido de

(1) *Principles of Public Finance*, Londres, 11.^a edição, 1941, pg. 197.

passagem por HUTCHESON, PRIESTLEY e BECCARIA, só teve circulação franca e universal depois que o filósofo e jurista inglês JEREMIAS BENTHAM o perfilhou para lastrear a sua filosofia do utilitarismo. "Priestley foi quem primeiro (a menos que haja sido Beccaria) — diz uma das proposições mais citadas de BENTHAM — ensinou meus lábios a pronunciar esta verdade sagrada — que a maior felicidade do maior número é o fundamento da moral e da lei" (2).

Apesar da grande e altruística beleza contida no princípio do *maior bem ao maior número*, é difícil — talvez até seja impossível — a sua aplicação integral e sistemática. A menos que cada cargo público seja exercido por uma infalibilidade, não me parece possível realizar-se a situação ideal de subordinar o dispêndio de cada centavo dos dinheiros públicos ao critério da máxima vantagem social. Dificuldades práticas invencíveis se opõem a esse ideal.

Certos autores, porém, como os citados SHIRRAS e STUDENSKI, acreditam que o exame aprofundado dos fatores envolvidos permite uma definição ou descrição mais ou menos coerente e satisfatória do que seja — aplicar os dinheiros públicos de acordo com o princípio da máxima conveniência social.

O meu objetivo ao empreender o presente estudo é passar em revista e comentar, *en passant*, os cânones das despesas públicas expostos por alguns financistas modernos. Desta feita examinaremos

OS CÂNONES DE SHIRRAS

Para o professor de Economia da Universidade de Bombaim, há quatro cânones de "propriedade financeira em relação à despesa pública", a saber: 1) o cânone de benefício; 2) o cânone da economia; 3) o cânone da sanção; 4) o cânone do *surplus* (3).

O cânone do benefício

Ao deliberar sobre o emprêgo dos dinheiros públicos, o administrador da fazenda coletiva deve ter por lema a promoção da máxima vantagem

social. Se o ideal é a máxima vantagem social, o cânone do benefício consiste em velar por que as despesas públicas promovam importantes e inequívocas vantagens sociais, como o aumento da produção, a preservação do todo social contra agressões externas e desordens internas e, "tanto quanto possível, uma redução das desigualdades econômicas". Ao conceituar o cânone do benefício, Shirras não se desvencilha dessas generalidades e revela certa pressa em concluir, sem mais considerações doutrinárias sobre as necessidades e as escalas de valores humanos, que "os fundos públicos devem ser aplicados naquelas direções mais conducentes ao interesse público, isto é, a despesa pública deve produzir o máximo de utilidade possível".

Depois de preconizar essas regras gerais, aparentemente anódinas, porque não objetivam nenhum elemento de decisão, — ao contrário, deixam tudo ao arbítrio da autoridade determinante, Shirras reconhece que o cânone do benefício requer análise mais acurada. As explicações adicionais que consigna, porém, não me parecem menos opináticas nem mais vizinhas do espírito científico. Diz ele que o cânone do benefício não quer dizer que as despesas principais devam preterir, em todos os casos, as despesas secundárias. Pode acontecer que, logo que certas despesas essenciais, como as de segurança nacional, atinjam determinado limite, seja mais conveniente e até necessário suspendê-las e destinar maiores recursos a serviços sociais, como a educação, a defesa do consumidor, etc. Nenhuma solicitação de dinheiros públicos por parte dos órgãos e departamentos governamentais deve ser solucionada à revelia de outras solicitações concorrentes. Cumpre que a despesa pública seja encarada e concebida como um todo, não como centenas ou milhares de fragmentos avulsos. Se se faz *tabula rasa* desta concepção, as decisões sobre os gastos do Estado não se poderão fundar no critério da máxima vantagem social. Para reforçar sua doutrina, Shirras cita, apologeticamente, a seguinte opinião de NICHOLSON: "De acordo com o princípio utilitarista, o ideal da despesa pública seria atingido quando a utilidade pública da despesa marginal fôsse igual em cada caso. Este ideal é, sem dúvida, inatingível mas não inconcebível e a busca de sua realização pode conduzir a importantes resultados práticos. Sem um ponto de referência desta espécie, as despesas públicas podem continuar a fluir em certas dire-

(2) Ver a propósito da doutrina de Bentham o pequeno e autorizado volume de WILLIAM L. DAVIDSON, *Political Thought in England — from Bentham to J.S. Mill*, Londres, 5.^a edição, 1935, capítulos II, III, IV e V.

(3) *Science of Public Finance*, Londres, 1936, vol. I, pgs. 77-83.

ções muito tempo depois de já haverem perdido a razão de ser, em virtude, por exemplo, de condições cambiantes, assim como as mais necessárias reformas podem esbarrar com o *non possumus* da inércia”.

Finalmente, ainda no plano doutrinário, Shirras afirma que, em relação ao cânone do benefício, cumpre observar esta regra geralmente aceita: nenhuma despesa pública é legítima se destinada a beneficiar indivíduos isolados ou grupos restritos da população, salvo quando: a) o montante da despesa for pequeno; b) houver base legal para reclamá-lo judicialmente; c) a despesa tiver por fim efetivar uma política prefixada ou um costume bem entranhado na cultura da população, como as subvenções e auxílios às seitas religiosas na Inglaterra e às escolas em quase todos os países.

O cânone da economia

Tomando por pacífico que o conceito aqui envolvido é óbvio demais para ser mencionado, Shirras começa por observar que o cânone da economia é freqüentemente violado ou ignorado no serviço público, devido a práticas condenáveis ou grosseiras de administração fiscal. No que toca à despesa pública, tem cabimento a mesma vigilância que uma pessoa ordinariamente prudente exerce sobre os seus gastos particulares. “O preço da economia — diz o autor — como o da liberdade, é eterna vigilância...”.

O cânone da economia tem por fim, igualmente, proteger os interesses dos contribuintes não apenas por meio do disciplinamento efetivo dos gastos, mas também por meio do desenvolvimento possível das rendas do Estado. As autoridades e funcionários que controlam ou desembolsam os dinheiros públicos aplicados na construção de obras públicas devem, antes de decidir, estar convictos de que as despesas autorizadas são necessárias, e razoáveis os preços contratados de salários e materiais. Opina Shirras que “a great deal of intelligence and care on the part of senior officers is required in the scrutiny of rates, especially in comparing the rates paid by other large consumers” (4).

As restantes considerações de Shirras sobre o cânone da economia têm apenas valor ilustrativo. São relatos de fatos ocorridos e de economias obtidas no Departamento das Finanças da Índia e

em vários Ministérios ingleses, em consequência da observância desse cânone.

O cânone da sanção

Nenhuma despesa pública deve ser feita sem autorização clara e consciente de quem de direito — Ministro, Diretor, etc. Trata-se, igualmente, de um cânone muitas vezes desrespeitado abertamente ou contornado “quimicamente”, para empregar um termo da gíria burocrática brasileira. O próprio Shirras dedica mais espaço e esforço à enumeração de casos em que o cânone tem sido ignorado ou violado do que propriamente à sua conceituação teórica, que aliás oferece margem para extensas locubrações jurídicas.

O cânone da sanção inclui as seguintes regras: 1) nenhuma despesa inicial que, mais tarde, previstamente, venha a acarretar novas despesas, estas de alçada superior, deve ser sancionada pela autoridade inferior; 2) o produto dos empréstimos públicos deve ter o destino cuja invocação haja servido para justificar o respectivo lançamento.

Shirras lembra que se uma autoridade fizer certas nomeações a título de experiência, sabendo que de seu ato advirão despesas que não poderá sancionar por falta de competência legal, terá violado a primeira daquelas regras. Quanto à segunda, a sua razão de ser é impedir a aplicação de recursos levantados por empréstimo no financiamento de atividades e empresas que devam ser custeadas com as rendas ordinárias.

O cânone do “surplus”

O cânone da folga, ou do *surplus*, consiste em evitar os *deficits* financeiros. O Estado deve gastar cuidadosamente, de modo que nunca chegue a exaurir o tesouro público. Uma reserva moderada de fundos, como o dinheiro existente nas gavetas das casas comerciais para trôco — diz Shirras — além de não constituir extravagância, é prudente e necessária na fazenda pública. A leitura do tópico dedicado ao cânone da folga financeira deixa a impressão de que, como todo financista clássico e ortodoxo que se preza, este autor abomina o *deficit*. Cita e endossa trechos do libelo lançado contra o *deficit*, em 1920, pela Conferência Financeira Internacional de Bruxelas. “O país que aceita a política dos *deficits* orçamentários — reza o documento citado — se acha palmilhando o declive escorregadio que conduz à ruína geral.

(4) *Op. cit.*, pg. 79.

Para sair dêsse declive, nenhum sacrifício é pesado demais”.

Como se vê, em relação ao equilíbrio orçamentário, Shirras não podia ser mais conservador. Quanto ao cânone da folga é omissos, confia demais na inteligência do leitor.

*
* *
*

Vamos admitir, para argumentar, que um administrador inteligente e bem intencionado leia e assimile a doutrina de G. Findlay Shirras sobre as despesas públicas. Admitamos mais que aprenda de cor e salteado os quatro cânones que acabamos de passar em revista e resolva subordinar aos mesmos todos os seus atos onerosos, com a intenção deliberada de promover a máxima vantagem social. Que acontecerá? Dar-se-á o caso de que a ação dêsse suposto administrador sobre as despesas públicas passe desde logo a ser equilibrada, justa, sábia e oportuna? Haverá então identidade entre a

intenção de aplicar os dinheiros públicos de acordo com o critério da máxima vantagem social e os resultados práticos dessa aplicação?

Em outras palavras, o conhecimento satisfatório dos ensinamentos de Shirras e o desejo sincero de observá-los na prática da administração pública efetivamente habilitam o administrador a pautar os seus atos pelo critério da máxima vantagem social?

Infelizmente somos forçados a reconhecer que os cânones de Shirras, em que pese a nomeada intercontinental do autor, não desempenham, por falta flagrante de objetividade, o papel de princípios guiadores que o financista lhe distribuiu. Indicam apenas um ideal.

De outra feita analisaremos os dezessete cânones das despesas públicas propostos por PAUL STUDENSKI, bem como a doutrina de KAREL ENGLIS, de MANNHEIM e outros sobre a máxima vantagem social como princípio subordinante dos gastos públicos.

Algumas notas sôbre a análise fatorial da inteligência

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

Técnico de Administração

NÃO têm sido poucos os esforços desenvolvidos pelos psicólogos no sentido de ser alcançado um conhecimento mais íntimo da inteligência.

As teorias fatoriais, inspiradas por êste propósito, merecem a nossa atenção, sobretudo porque não é pequena a influência que elas têm exercido sôbre a organização e aplicação dos instrumentos de verificação da inteligência.

Dessas teorias a mais conhecida é a de SPEARMAN, segundo a qual a inteligência geral é a resultante de dois fatores: um *geral* e outro *específico*.

O fator geral, ou abreviadamente o fator "g", varia livremente de indivíduo para indivíduo, permanecendo, entretanto, invariável no mesmo indivíduo, em relação às demais aptidões estudadas.

SPEARMAN foi quem primeiro observou a tendência para uma variação, dentro de proporções determinadas, dos coeficientes de correlação obtidos com os resultados da aplicação de um conjunto de testes.

A referida tendência, que recebeu a denominação de *ordem hierárquica*, pode ser ilustrada com o seguinte exemplo fictício apresentado por GODFREY THOMSON ("The Factorial Analysis of Human Ability" — Houghton Mifflin & Company, New York, 1939 — págs. 6 e segs.):

Aplicados os testes a, b, c etc. e calculadas as respectivas intercorrelações, os resultados foram os seguintes:

	a	b	c	d	e	f
a	.	.48	.24	.54	.42	.30
b	.48	.	.32	.72	.56	.40
c	.24	.32	.	.36	.28	.20
d	.54	.72	.36	.	.63	.45
e	.42	.56	.28	.63	.	.35
f	.30	.40	.20	.45	.35	.
Totais	1.98	2.48	1.40	2.70	2.24	1.70

A inspeção da tabela nos mostra: 1) que as correlações são em maior ou menor grau positivas; 2) que os coeficientes relativos a alguns dos testes são mais elevados (comparem-se os totais indicados na base da tabela). Dispondo os dados inscritos nesta última pela ordem decrescente dos referidos totais, teríamos:

	d	b	e	a	f	c
d	.	.72	.63	.54	.45	.36
b	.72	.	.56	.48	.40	.32
e	.63	.56	.	.42	.35	.28
a	.54	.48	.42	.	.30	.24
f	.45	.40	.35	.30	.	.20
c	.36	.32	.28	.24	.20	.
Totais	2.70	2.48	2.24	1.98	1.70	1.40

Atentando para as colunas a e f, encontramos os seguintes valores, não se mencionando os dois coeficientes singulares, isto é, os que não têm par (a-.30 e f-.30):

.54	.45
.48	.40
.42	.35
.	.
.	.
.24	.20

Observamos, agora, que cada um dos números da coluna à direita é igual a cinco sextos do número que lhe corresponde na coluna à esquerda ($45 = 5/6$ de 54; $40 = 5/6$ de 48 e assim por diante).

SPEARMAN explica esta tendência para a *ordem hierárquica*, dizendo que tôdas as correlações são devidas a um fator único, presente em cada teste, porém em mais alto grau nuns do que noutros.

Tal fator é, precisamente, o fator "g".

No exemplo de que nos servimos, o teste *d*, que ocupa a mais alta posição na *ordem hierárquica*, é o que apresenta maior saturação do fator "g"; esta é menor no teste *c*, o qual, por isto mesmo, ocupa, na referida ordem, a posição mais baixa.

Uma *ordem hierárquica* perfeita é muito difícil de verificar-se na prática. O problema consiste, assim, em saber qual a margem de tolerância que se pode admitir, sem abandonar a idéia de um fator geral. (BROWN and THOMSON — "*The Essentials of Mental Measurement*" — Cambridge at University Press, 1940 — pág. 166).

Enquanto o fator "g" se caracteriza pela sua universalidade, o fator "s" (específico) se caracteriza pela sua limitação a uma atividade particular ou a um dado gênero de atividades.

THORNDIKE, negando-se a admitir a existência de um fator geral, defende tese contrária à de SPEARMAN. Fundado nas experiências que realizou em colaboração com LAY e DEAN, sustenta ele que a inteligência geral é determinada pela diversidade das aptidões específicas ou, se preferirmos uma expressão mais incisiva, pela média de várias aptidões específicas diferentes.

Depois de reconhecer a feição complexa de algumas destas aptidões, conclue que elas podem estender-se a uma tão ampla esfera de atividades, a ponto de adquirir um caráter quase geral.

THURSTONE parece admitir a existência de três espécies de fatores: os *comuns*, os *específicos* e os *aleatórios* (êstes últimos devidos a flutuações de amostra).

Devíamos ter dito, como observação preliminar, que em relação às idéias de THURSTONE sobre a composição fatorial da inteligência é arriscado falar uma linguagem peremptória. E isto porque, à parte a reserva com que o próprio autor as expõe, elas têm sofrido modificações, e, ao que parece, ainda não atingiram sua forma definitiva.

No seu primeiro trabalho visando à identificação e isolamento das aptidões mentais primárias, THURSTONE empregou uma bateria de 56 testes, assim distribuídos:

1. "abstração" (5 testes)
2. "verbal" (6 testes)
3. "espaço" (8 testes)
4. "forma" (4 testes)
5. "número" (6 testes)

6. "raciocínio numérico" (6 testes)
7. "raciocínio verbal" (3 testes)
8. "raciocínio especial" (3 testes)
9. "aprendizagem" (6 testes)
10. "diversos" (9 testes).

Na "edição experimental" dos "*Tests For Primary Abilities*" (American Council on Education, — Washington, D.C., 1938), THURSTONE manifesta o propósito de medir as sete seguintes aptidões mentais primárias ou fatores:

1. percepção (abreviadamente, P)
2. aptidão numérica (Idem, N)
3. aptidão verbal (Idem, V)
4. visualização espacial (Idem, S)
5. memória (Idem, M)
6. indução (Idem, I)
7. dedução (Idem, D)

THURSTONE identificou êstes sete fatores com a aplicação de seu "centroid-method" à análise das intercorrelações dos 56 testes há pouco mencionados, e que foram aplicados a 240 estudantes da Universidade de Chicago.

Ainda nesse mesmo ano (1938), THURSTONE publica um artigo ("*The Perceptual Factor*"), no qual tece os seguintes comentários em torno da experiência há pouco mencionada:

"In a factorial study of fifty-six psychological tests there were isolated seven primary factors whose interpretation seemed quite clear. The psychological interpretation of several other factors was not immediately evident. The clearest factors were the verbal factor V, the number factor N, the space factor S, and the memory factor M. The factors which were less clearly defined were the perceptual factor P, the word factor W, and the inductive factor I." ("Num estudo fatorial de cinquenta e seis testes psicológicos, foram isolados sete fatores primários, cuja interpretação se afigurou completamente clara. A interpretação psicológica de diversos outros fatores não foi desde logo evidente. Os fatores mais claramente definidos foram o fator verbal V, o fator numérico N, o fator espacial S e o fator memória M. Os fatores de definição mais obscura foram o fator perceptual P, o fator palavra W e o fator indutivo I"). — Cf. "*Psychometrika*", vol. 3, n. 1, março de 1938.

No aludido artigo, THURSTONE firma duas conclusões:

- 1.º que o fator perceptual deve consistir na facilidade de perceber detalhes, sobretudo quando imiscuídos entre outros elementos e por êstes disfarçados ou prejudicados em sua clareza.

- 2.º que o fator perceptual apresenta apreciável saturação em certos testes, como os de classificação verbal, grupamento de palavras, ordenação de sentenças etc.

Mais tarde (1941) THURSTONE admite que seis fatores podem ser representados numa bateria de testes, com um conjunto de sub-testes em condições de preencher os necessários requisitos técnicos. Tais fatores são :

1. compreensão verbal (Abreviadamente, V)
2. fluência verbal (Idem, W)
3. espaço (Idem, S)
4. número (Idem, N)
5. memória (Idem, M)
6. indução (Idem, I)

(Cf. L. L. THURSTONE and THELMA GWINN THURSTONE — *"Factorial Studies of Intelligence"* — University of Chicago Press — 1941).

O leitor deve ter notado que entre os fatores há pouco enumerados não consta o fator perceptual.

Assinalando sua divergência em relação ao pensamento de SPEARMAN, THURSTONE põe de lado o fator "g", para admitir que a inteligência é constituída de fatores independentes. Em conexão com este ponto há duas observações a fazer : a) nenhum dos citados fatores deve ser considerado como fixo, indivisível e não suscetível de combinação; b) cada um deles depende, quanto ao aspecto da validade, da natureza do teste e da população (conceito estatístico) examinada.

As teorias fatoriais têm despertado grande interesse entre os psicólogos ingleses e america-

nos. Apesar disto, os processos de análise, que poderiam facilitar um critério para a verificação objetiva do valor das citadas teorias, ainda não atingiram o necessário grau de aperfeiçoamento e segurança. Como observa MORDECAI EZEKIEL numa rápida referência (*Methods of Correlation Analysis* — John Wiley & Sons, Inc., New York, 1941, pág. 435), os resultados das investigações até aqui realizadas, não obstante estas envolverem cálculos complexos e altas elaborações matemáticas, têm uma significação ainda duvidosa.

BIBLIOGRAFIA SUPLEMENTAR

- J. P. GUILFORDS — *A note on the discovery of a "G" factor by means of the Thurstone's centroid methods of analysis* — "Psychometrika", n. 3, vol. 6, junho de 1941, pág. 205.
- T. L. KELLEY — *Comment upon Wilson and Worcester's "Note on factor analysis"* — "Psychometrika", n. 2, vol. 5, junho de 1940, pág. 117.
- ROBERT BLAKEY — *A re-analysis of a test of the theory of two factors* — Idem, idem, pág. 121.
- GERTRUDE M. COX — *The multiple factor theory in terms of common elements* — "Psychometrika", n. 1, vol. 4, março de 1939, pág. 59.
- C. SPEARMAN — *How "G" can disappear* — "Psychometrika", n. 6, vol. 6, dezembro de 1941, pág. 353.
- ROBERT WOODROW — *The common factors in fifty-two mental tests* — "Psychometrika", n. 2, vol. 4, junho de 1939, pág. 99.
- W. STEPHENSON — *The factorial analysis of ability* — "Brit. Journal of Psychology", XXX, 1939, páginas 94-104.
- KARL J. HOLZINGER — *A synthetic approach to factor analysis* — "Psychometrika", n. 4, vol. 5, dezembro de 1940, pág. 236.
- KARL J. HOLZINGER — *Why do people factor?* — "Psychometrika", n. 3, vol. 7, setembro de 1942, pág. 148.

Uniformização da remuneração real dos servidores públicos

(Considerações à margem dos novos conceitos do salário)

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

Técnico especializado em Previdência Social

I

COM A INSTITUIÇÃO do salário-família (1), a legislação sobre os vencimentos e salários dos servidores públicos sofreu mudança radical, que ultrapassa de muito o próprio alcance direto dessa providência legal. Para se poder apreciar integralmente a nova atitude da legislação, cuja expressão inequívoca constitui o salário-família, torna-se necessário submeter a cuidadoso exame os próprios fundamentos da remuneração, da maneira por que eles se nos afiguram no presente período, marcado por profundas transformações econômicas e sociais.

Em última análise, todos os sistemas de remuneração do trabalho poderiam ser classificados, segundo a sua idéia básica, em dois grandes grupos.

No primeiro grupo, pagar-se-ia a cada um segundo o seu trabalho — idéia do coletivismo.

No segundo grupo, pagar-se-ia a cada um segundo as suas necessidades. É a idéia comum: 1) da filosofia social cristã; 2) das diversas correntes ideológicas contemporâneas que conduziram ao moderno estado social intervencionistas; e 3) da doutrina comunista, evidentemente no seu sentido filosófico, inteiramente oposto ao regime vigente num país que, contrariamente ao que se possa supor, tenta, por enquanto, realizar, aliás, sob forma deficiente, o sistema socialista e não o comunista.

Ora, não padece dúvida alguma que, com o decorrer do tempo, a evolução da legislação social

moderna acentua, cada vez mais, essa segunda modalidade de remuneração. O salário mínimo pode servir como exemplo manifesto das tendências nesse sentido. É difícil esgotar a enumeração de todas as demais formas de remuneração, ou até de instituições de direito social, inspiradas nessa idéia, que nunca poderá ser aplicada na íntegra (mesmo independentemente do regime econômico social capitalista ou outro), mas que contribui, num grau ora superior ora inferior, para o sistema de retribuição do trabalho e, em particular, para a gradação das taxas de remuneração. O salário-família e o abono familiar podem ser considerados como outra grande manifestação dessa corrente, subordinada a uma espécie particular de necessidades, isto é, as relacionadas com a existência e a composição da família e com o alcance dos encargos econômicos que ela acarreta. Às maiores necessidades desta natureza correspondem maiores taxas de remuneração; isso se refere indistintamente a todos os regimes de proteção econômica à família, quer os que comportam a diferenciação do próprio montante da remuneração segundo as necessidades familiares, quer os que instituem à parte a compensação especial desses ônus (sob a forma de benefícios sociais destacados do salário e financiados coletivamente: suplementos a cargo das caixas de compensação ou abonos familiares propriamente ditos) (2).

(1) DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO, *Reajustamento dos vencimentos e salários do pessoal civil e do pessoal militar* (Decreto-lei n. 5.976, de 10 de novembro de 1943), Imprensa Nacional, Rio, 1943, páginas 85-107.

(2) Segundo os dados mais recentes e completos, publicados no Boletim n. 4, de 1943, do Comité Interamericano de Segurança Social, podemos arrolar, entre os países que adotaram o regime do abono familiar, os seguintes (com indicação da data das leis respectivas atualmente em vigor): Alemanha (1940), Austrália (1941), Bélgica (1942), Bulgária (1942), Espanha (1943), Finlândia (1943), França (1942), Hungria (1938), Itália (1940), Nova Zelândia (1943), Holanda (1939), Portugal (1943), Chile (1937-1942) e Brasil (1941-1943).

Os regimes de remuneração, no seu sentido lato, afastam-se, assim, do conceito clássico de "igual salário por igual trabalho", atendendo ao elemento das necessidades oriundas do número, da idade, da capacidade de trabalho, etc., de pessoas da família cuja manutenção fica a expensas do trabalhador ou servidor.

Assim, o salário-família abre um novo caminho que conduz, forçosamente, à apreciação cuidadosa e ponderada, pelos poderes públicos, das necessidades do servidor, cuja satisfação constitui precípua finalidade da remuneração. Evidentemente, não se pode tratar senão das necessidades universais, coletivas, médias — que podem ressaltar de modo mais claro e manifesto, pelo exame dos orçamentos familiares dos indivíduos de determinada camada social — e não das necessidades individuais, que podem variar infinitamente entre si. "*De minimis* — e, também, *de individualibus* — *non curat praetor*".

A solução do problema de aposentadorias e pensões e da sua relação com o salário envolve, por sua vez, implicitamente, a avaliação da importância que deveria caber na vida funcional às necessidades presentes e às necessidades futuras, atendidas pela Previdência Social.

A nova orientação da legislação nessa matéria acarreta, indubitavelmente, o abandono dos sistemas de remuneração por assim dizer abstratos e baseados em alguns princípios teóricos de ordem geral, sistemas estabelecidos sem referência suficiente às necessidades concretas de subsistência dos trabalhadores.

II

Nessa ordem de idéias, dificilmente pode escapar à atenção do Governo um aspecto todo especial da remuneração do servidor público, cuja importância se acentua cada vez mais e ao qual a legislação, como parece, não pode continuar indiferente no futuro, em virtude da sua nova atitude, mais realística e prática, nessa matéria. É compreensível que, no passado, uma tal reforma não pudesse ser realizada, antes do definitivo estabelecimento das bases da remuneração do servidor. Parece que, agora, esse problema pode ser atacado com maiores possibilidades de solução satisfatória.

Na economia pública moderna, a remuneração do servidor toma a forma preponderante de uma

determinada importância monetária, constituindo as vantagens em natureza, no conjunto da retribuição, uma proporção inferior à parte concedida em espécie e, com o decorrer do tempo, cada vez mais decrescente. Contudo, o que interessa, sob o ponto de vista das necessidades do servidor, não é a importância nominal do salário, mas, sim, o seu nível real, expresso no poder aquisitivo do montante dado.

A instabilidade de preços, enquanto se trate de alterações substanciais, universais e permanentes, torna freqüentemente imprescindível a adaptação das taxas nominais ao novo padrão de preços, hipótese realizada com a expedição do decreto-lei n. 5976, de 10 de novembro de 1943. Com a variabilidade do valor da moeda nacional, tão característica dos períodos de graves distúrbios da ordem internacional, como o presente, tende a desaparecer a herança do período antecedente de relativa estabilidade de preços de mercadorias e serviços: o tradicional fetichismo dos preços nominais.

Todavia, além do fator tempo, há ainda um outro fator que não pode ser esquecido, se se pretende, fixando os padrões de remuneração, obedecer às reais condições de existência dos servidores. Temos em mente as diferenças existentes num determinado momento, quanto ao custo da vida, entre várias regiões e localidades nas quais trabalham e residem os servidores públicos.

Com o regime uniforme de remuneração nominal, dois servidores da mesma classe, que desempenhem exatamente as mesmas funções e cuja situação familiar e necessidades econômicas sejam exatamente iguais, têm, de fato, direito a uma remuneração real diferente, que atende, num grau diverso, às suas necessidades de existência nas localidades em que residem. Parece que a uniformidade das taxas de remuneração é, nessas condições, dificilmente compatível com as idéias básicas do sistema de remuneração que tenta atender, na medida do possível, às necessidades do servidor, levando em conta o próprio objetivo da retribuição do trabalho.

Naturalmente, seria possível ao legislador não ligar importância alguma à diversidade regional e local de preços, se se tratasse unicamente de diferenças reduzidas ou passageiras.

É óbvio que num país de reduzida extensão territorial, dotado de bom sistema de transportes, com

unidade completa do mercado nacional, em que o jogo espontâneo da procura e oferta reduz sensivelmente qualquer desnivelamento nos preços, a diferença no custo de vida entre as diversas localidades se prende principalmente ao custo da moradia nas pequenas e grandes aglomerações. Essa circunstância faz com que a amplitude do custo da vida, daí decorrente, fique, via de regra, reduzida a uma diferença da ordem de grandeza secundária. Cumpre, entretanto, salientar que, mesmo assim, todos ou quase todos os grandes regimes contemporâneos de remuneração prevêm uma diferenciação na importância dos vencimentos e salários dos servidores públicos; habitualmente se simplifica esse problema, dividindo-se as zonas de residência dos servidores, segundo o número de habitantes das respectivas localidades, em três, cinco ou mais classes. Mesmo em países tão unitários e tão aproximados do ideal, sob o ponto de vista das condições acima apontadas, como a França, a Grã-Bretanha, a Itália, a Polônia, etc., vigoram taxas de remuneração devidamente diferenciadas, segundo as diferenças entre o provável custo de manutenção nos locais de residência dos servidores. O primeiro reajustamento inglês, por exemplo, pôsto em prática no curso da presente guerra (maio de 1940), instituiu três categorias de "bonus" adicional: "London", "Intermediate Towns" e "Provinces". Quanto aos Estados Unidos, convém notar que, apesar da sua grande extensão territorial, essa modalidade de remuneração não encontra grande apóio, sendo aplicada apenas em certos setores da administração pública. Essa atitude contrária à idéia do "geographical differential" explica-se, porém, facilmente. MOSHER e KINGSLEY não negam que "equality or inequality of pay is really determined, not by the number of dollars received but by what they will buy in a given locality" (3). Também o "Personnel Classification Board", embora por enquanto contrário à aplicação desse sistema de remuneração, não desconhece, em seu relatório, os motivos que podem ser invocados a favor dessa providência, admitindo que "such differential are sometimes called for and, if business practice may serve as a criterium, are entirely feasible". Se, portanto, o serviço público estadunidense não aplica de modo

mais geral a diferenciação regional ou local dos vencimentos, isso não é tanto devido ao resultado dos seus inconvenientes administrativos e dificuldades de aplicação (4) quanto à amplitude relativamente limitada entre o custo de vida das diversas localidades dos Estados Unidos. O "Personnel Classification Board" "could discover no consistent differences in living costs between various sections of the country or between cities of differing sizes".

Cumpre salientar que, nas providências legais a que se recorre em tempo de guerra para adaptar a remuneração à evolução dos preços ocasionada pela inflação, pelos transtornos verificados na produção e nos transportes, ficou intacta, por toda parte, essa modalidade de remuneração, como o prova suficientemente o exemplo do reajustamento realizado na Inglaterra, embora, em tese, os regimes de economia dirigida, tão acentuados durante a presente guerra total, com tabelamento de preços e outras formas de intervenção dos poderes públicos no mercado, diminuam a distância entre as regiões "de vida cara" e "de vida barata".

Afastando-se, assim, do regime de remuneração nominal uniforme, igual para todas as regiões do país, a legislação procura garantir ao servidor o que parece justo, isto é, a remuneração real uniforme que lhe permitirá manter o mesmo padrão de vida, qualquer que seja a localidade em que eventualmente ele seja chamado a desempenhar suas funções. Ao mesmo trabalho e às mesmas necessidades corresponde, assim sob o regime acima referido, a mesma remuneração real.

III

Se voltarmos agora à apreciação do sistema de vencimentos e salários dos servidores da União vigente no Brasil, o quadro que se nos depara aqui é nitidamente oposto aos regimes acima referidos. Com efeito, no regime de remuneração do servidor do Estado quase não existe qualquer elemento relacionado com o critério em aprêço. O Estatuto dos Funcionários, é bem verdade, prevê em seu art. 120, I, a gratificação ao funcionário "pelo exer-

(3) WILLIAM E. MOSHER e J. DONALD KINGSLEY, *Public Personnel Administration*, Nova York e Londres, 1936, pág. 417.

(4) "The injustice, uncertainty, controversy and administrative difficulties which would be caused in an attempt to carry out such a system broadly would more than offset its benefits to the Government or to the employees, as a whole". — *Closing Report of Wage and Personnel Survey*, pág. 298.

cício em determinadas zonas ou locais”; essa instituição do direito administrativo baseia-se, entretanto, em conceito diferente, o do “danger money”, que procura compensar certos riscos inerentes à permanência em determinadas regiões, não levando em conta as condições de ordem econômicas próprias a essas regiões.

Seria errado, evidentemente, tirar dessa atitude da legislação conclusões prematuras, segundo as quais existiria no Brasil uniformidade de preços que dispensaria tal regulamentação de salário, como se verifica nos Estados Unidos, segundo a opinião autorizada dos órgãos governamentais daquele país. Pelo contrário, é fácil provar que, no presente momento, existem no mundo poucos países com desajustamento locais de preços tão flagran-

tes como o Brasil. Por outro lado, a observação da estatística de preços demonstra claramente que essas diferenças entre uma e outra região não desapareceram nem diminuíram com a entrada do país na guerra, mas acentuaram-se ainda mais, atingindo, hoje em dia, um grau de talvez sem paralelos. Basta transcrever alguns dados do índice ponderado dos preços de gêneros alimentícios (5) no primeiro semestre de 1943 (base 1936=100), para demonstrar a crescente diferença, nos sete últimos anos, entre o custo da vida em várias cidades brasileiras: o índice varia entre 152 (Curitiba), 154 (Natal) e 156 (Teresina), até 190 (Belém), 196 (Manaus) e 202 (Aracaju).

Parece oportuno completar esses dados pela indicação dos preços absolutos dos principais gêneros alimentícios em 1936 e 1942: (6)

PREÇOS EM CR\$ POR QUILO

PRODUTOS	DISTRITO FEDERAL		SÃO PAULO		RECIFE		NATAL		ARACAJU		CUIABÁ	
	1936	1942	1936	1942	1936	1942	1936	1942	1936	1942	1936	1942
Feijão.....	0,71	1,10	1,08	0,83	0,86	1,22	1,61	1,90	0,73	1,13	0,60	1,80
Arroz.....	1,39	1,98	1,32	2,23	1,34	1,78	1,81	2,52	0,90	1,78	0,90	1,47
Açúcar.....	1,10	1,28	1,21	1,58	1,03	1,45	1,65	1,58	1,02	1,40	1,75	2,13
Carne de vaca.....	2,00	2,98	2,53	3,13	2,23	2,98	2,35	2,77	2,00	2,64	1,50	2,17
Leite (litro).....	0,82	1,10	0,93	1,29	1,17	1,30	1,19	1,33	0,85	1,08	1,10	1,73

Convém registrar que há artigos cujos preços variam ainda muito mais. Assim, por exemplo, a cebola, cujo preço oscila entre Cr\$ 1,38 por kg em Curitiba e Cr\$ 9,25 em Rio Branco.

A explicação desses paradoxos é muito simples. Se o principal motivo da diferenciação de preços se prende ao problema dos transportes, não é de admirar que, com a agravamento da crise nesse setor em consequência da guerra (dificuldades de transporte marítimo, crise de gasolina com seus efeitos nos transportes terrestres, etc.) viessem a acentuar-se ainda mais as disparidades locais de preços, sobretudo no que diz respeito a artigos mais volumosos de primeira necessidade.

Contrariamente ao que ocorre em outros países, conforme referido acima, as diferenças locais quanto ao custo de vida no Brasil não resultam, senão em parte reduzida, dos contrastes relativos aos preços de aluguel de casa. Acontece frequentemente que as regiões do país com nível relativamente baixo de despesas de moradia acusam um

padrão muito elevado quanto a outros itens do orçamento familiar, sobretudo o principal: o dos gêneros alimentícios.

Não puderam os poderes públicos ficar indiferentes a essas disparidades; daí as providências tomadas em vários setores, mormente no tocante à política de salários.

Convém salientar que a legislação social brasileira não deixou de dedicar a este problema a atenção que ele merece. Como é sabido, a forma mais marcante e substancial de intervenção no setor “preços” da mão de obra consiste no estabelecimento do padrão mínimo de remuneração, que, no Brasil, toma a forma de salário mínimo, acrescido ultimamente do salário adicional e do salário de compensação. Ora, um dos princípios essenciais sobre os quais se baseia a legislação vigente nesses dois setores é o da diferenciação de taxas

(5) Publicação supracitada do D.A.S.P., pág. 57.

(6) SERVIÇO DE ESTATÍSTICA DA PRODUÇÃO (Ministério da Agricultura), *Preços no comércio varejista do Distrito Federal e das Capitais das unidades federais*, julho de 1943.

de remuneração mínima, calculadas de acôrdo com o custo de subsistência do trabalhador nas localidades em que exerça seu trabalho.

Nada de mais significativo do que a circunstância de ter aumentado sensivelmente, por ocasião da última reforma efetuada nessa matéria (dec. lei n. 5977, de 10/11/43), a escala de diferenciação das taxas de salário mínimo, como também, aliás, do salário adicional. Assim, o salário mínimo varia atualmente entre Cr\$ 170,00 (localidades fora das capitais dos respectivos Estados e alguns grandes municípios, no Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Bahia) e Cr\$ 380,00 (Distrito Federal).

Não é por mero acaso que não se encontram, por enquanto, na Previdência Social, como se poderia esperar, diversas taxas de benefícios pecuniários que acompanhem o padrão de preços existente no local onde residam os aposentados e os beneficiários. Se a importância da aposentadoria e pensão fica calculada em determinada função do salário do segurado, isso faz com que os benefícios em espécie fiquem indiretamente subordinados às diferenças locais do nível de remuneração, naturais ou artificiais (impostas pela legislação sobre o salário mínimo). Supondo-se que, no período de passividade econômica, o segurado social aposentado continue a residir na mesma localidade em que se encontrava no período de atividade, é de esperar-se que os seus benefícios, calculados na base da remuneração, lhe tornem possível a satisfação de suas necessidades elementares de existência, prevenindo a queda brusca do seu padrão de vida, conseqüente à perda do salário. Esse grande propósito poderá ser alcançado, de modo incomparavelmente mais completo, com a fixação de um limite mínimo (ligado ao salário mínimo vigente na residência do segurado), previsto no art. 56 do último projeto oficial de lei orgânica da Previdência Social. São facilmente imagináveis as dificuldades de ordem atuarial que se opõem a uma mais ampla diferenciação dos benefícios sociais e, sobretudo, à sua maior variabilidade segundo a residência do aposentado ou beneficiário, sempre imprevisível e incerta.

Em face da diferenciação regional, tanto dos salários quanto, até certo ponto, dos benefícios sociais do assalariado, torna-se ainda mais desejável o exame da situação oposta, existente quanto à re-

muneração do servidor do Estado, uniforme nominalmente, mas variável em relação ao seu padrão real. Existirá, de fato, um fundamento bastante forte que justifique duas soluções diferentes vigorantes em relação a dois setores conexos?

IV

Ao invés de responder diretamente a essa pergunta, propomo-nos passar em revista os principais argumentos invocados contra a idéia da diferenciação local da remuneração.

1) Não existe uma justificativa suficiente para tal medida, em virtude da concentração da grande maioria do funcionalismo em grandes aglomerações urbanas, onde eles vivem em condições iguais ou parecidas.

Faltam, por enquanto, dados exatos a respeito da distribuição geográfica dos servidores públicos por localidades escalonadas segundo o respectivo custo de vida. A apuração, pelo I.P.A.S.E., das contribuições do regime de proteção à família poderia, porém, preencher facilmente essa lacuna, fornecendo elementos estatísticos suficientes e completos a respeito. Naturalmente, esse trabalho deveria ser precedido do agrupamento das localidades segundo características que possam interessar sob o ponto de vista em apreço.

Mesmo na ausência de rigorosa e completa estatística da distribuição local dos servidores, pode-se afirmar, desde já, que os dados de ordem geral de que dispomos no momento não parecem de natureza a diminuir a importância da solução aqui pleiteada. Com efeito, a distribuição geográfica aproximada dos servidores da União, em 1942, apresenta-se do seguinte modo (7) :

No Distrito Federal	35.259
Nos Estados	91.300

e, em particular,

São Paulo	14.300
Minas Gerais	14.300
Bahia	13.500
Ceará	7.200
Pernambuco	4.200
Rio de Janeiro	4.200

(7) Publicação supracitada do D.A.S.P., Anexos, página CLXXII.

Não se pode, por conseguinte, falar de uma absoluta concentração dos servidores da União em determinadas zonas geográficas, ficando, evidentemente, aberta, à luz desta estatística, a questão de maior interesse econômico, isto é, a da sua distribuição, dentro de cada um dos Estados, entre maiores e menores aglomerações, com condições de preços, de modo geral, mais equiparáveis.

2) A diferenciação regional dos vencimentos, se realizada sem aumento do fundo geral destinado ao custeio do pessoal, pode afetar taxas de vencimentos de servidores que, devido a residirem em zonas de menor custo de vida, passariam a sofrer uma diminuição, sempre indesejável e prejudicial.

Esse argumento, tecnicamente bem fundado, não se aplica, porém, às reformas efetuadas nesse sentido em períodos de instabilidade de preços, de aumento do custo de vida, que acarreta fatalmente ajustamentos na remuneração dos servidores. Nessas condições, dentro do aumento geral de vencimentos, pode-se efetuar a passagem de um regime para outro, sem maior prejuízo para os servidores que trabalham em zonas de custo de vida mais baixo; as taxas de remuneração podem, em relação aos mesmos, permanecer inalteradas ou sofrer um aumento relativamente inferior às doravante instituídas para os servidores residentes em zonas mais atingidas pelo encarecimento da vida, sem que aqueles fiquem expostos à redução de vencimentos, tão indesejável em tese.

3) Essa modalidade de remuneração seria incompatível com as diretrizes da unidade nacional.

Evidentemente, a natureza desse argumento ultrapassa a esfera de raciocínios puramente técnicos, a que se acham estritamente limitadas nossas ponderações em torno do problema. O que podemos afirmar, porém, sem nos afastarmos dos limites da discussão acima traçados, é o seguinte: Não se tratando de diferentes taxas de remuneração, que vigorassem em determinadas grandes regiões políticas do país (Estados ou grupos de Estados), mas, sim, de taxas diferenciadas segundo se trate, sobretudo, de maiores ou menores localidades dentro de cada unidade geográfico-política, a procedência

dêsse argumento não nos parece muito convincente. O mesmo salário real, garantido ao servidor, parece reforçar e não enfraquecer a unidade do território nacional. O exemplo dos países mais unitários do mundo, com administração nitidamente centralizada, que, como a França, recorrem ao regime aqui pleiteado, parece fornecer-nos, também, um argumento contra a objeção acima referida.

4) Os supostos efeitos prejudiciais dessa reforma sobre a livre disposição do pessoal a serviço da União para cargos administrativos, ligados à residência em qualquer parte do território nacional.

O que merece, em primeiro lugar, a atenção dos poderes públicos, sob o ponto de vista da unidade político-administrativa do país não são, se não nos enganamos, tanto as várias modalidades de remuneração quanto as repercussões da adoção de tal ou qual sistema sobre o livre e irrestrito intercâmbio do pessoal público entre diversas regiões do território nacional. Parece-nos incontestável que somente recrutando os servidores, indistintamente, em todas as partes do país, e facilitando, tanto quanto possível, com providências legislativas, a sua transferência de um para outro lugar de trabalho, o Governo pode, mediante o sistema de remuneração, contribuir eficazmente para o fortalecimento dos laços da unidade nacional. Ora, como atua sob este aspecto o regime atualmente em vigor, encarado em si só, pondo-se de lado (para simplificar a discussão) todos os demais elementos perturbadores que possam, por ventura, modificar o quadro da situação? A maior remuneração real nas localidades com custo de existência inferior pode, em tese, atrair para aí o pessoal das localidades de vida mais cara, facilitando as transferências nesse sentido. Por outro lado, a mesma circunstância pode, por motivos óbvios, criar obstáculos naturais para as transferências no sentido contrário. A remuneração real uniforme faz com que esses obstáculos tendam a desaparecer, diminuindo, de qualquer modo, as resistências de ordem econômica contra as transferências para zonas com

diferentes características quanto ao nível médio de preços. Contra este raciocínio costuma, entretanto, ser invocado um novo argumento que merece a mais cuidadosa atenção.

5) Apresentam-se, habitualmente, contra a solução aqui pleiteada, argumentos que acentuam as condições inferiores de conforto material e as dificuldades de vida que prevalecem no interior do país, as quais, segundo se afirma, constituem o principal "handicap" psicológico para as transferências dos servidores, para essas localidades, de grandes aglomerações urbanas com padrão cultural superior — apesar do custo inferior de existência nas localidades em aprêço. Ora, concedendo-se vencimentos com maior poder aquisitivo àqueles que são chamados a trabalhar em centros menos atraentes, pretende-se compensar as dificuldades tão compreensíveis e, afinal, tão legítimas.

Não é possível negar que essa argumentação seria impecável se, de fato, as localidades do interior, com suas naturais deficiências sob o ponto de vista das comodidades da vida, tivessem, ao mesmo tempo, um padrão de preços acentuadamente baixo, sendo, por conseguinte, expostas a eventual diminuição dos vencimentos, em virtude da diferenciação regional do seu nível, aqui pleiteada. Esse pressuposto não corresponde, porém, de modo algum à realidade. Um relance de olhos sobre a estatística de preços demonstra, acima de qualquer dúvida, que seria absolutamente errônea a opinião a respeito do suposto padrão baixo de preços nas localidades situadas no interior. De modo geral, os preços de determinados artigos alimentícios, aumentados pelo custo de transporte, compensam aqui, em grande parte, a relativa inferioridade do custo de moradia.

Convém, portanto, não confundir dois problemas inteiramente diferentes: 1) o problema econômico da residência em zonas da vida cara e barata; e 2) o problema, antes psicológico, da vida mais fácil e confortável nas regiões que proporcio-

nam maiores facilidades de existência cultural — ou vice-versa.

Esse segundo problema, de natureza toda especial, não se presta, em absoluto, para ser resolvido mediante o sistema de remuneração. Há outros meios ao alcance da regulamentação legislativa do pessoal, aos quais se pode recorrer, tendo em vista dar solução a problema tão momentoso e importante em todos os grandes países que se apresentam com inevitáveis contrastes quanto ao padrão de vida. Independentemente de diversas outras providências que podem ser tomadas para aliviar os inconvenientes daí resultantes, convém mencionar a extensão e desenvolvimento do regime de ajudas de custo, que, por sua vez, poderia, em tese, facilitar a transferência dos servidores para as zonas mais afastadas dos centros culturais do país. De qualquer modo, seria contrário às boas regras da administração de pessoal tentar aproveitar, para esse efeito, o regime normal de remuneração.

6) Dificuldades administrativas e orçamentárias, relacionadas com o manejo do sistema de remuneração assim concebido, sobretudo se as condições econômicas de vida de dadas localidades e zonas fôssem sujeitas a freqüentes alterações, com subsequente modificação da respectiva posição. Repercussões inevitáveis de tal regime de remuneração sobre os sistemas de aposentadoria e pensões. Necessidade de proceder-se, para efeito do estabelecimento de taxas de remuneração, ao cálculo especial do custo médio da existência do funcionário, sem que possam ser usados para esse efeito os precedentes com as diferenças de salário mínimo; tratando-se de camada social diferente, sensivelmente superior à das baixas categorias do operariado, com composição específica do orçamento familiar e, por conseguinte, com despesas expostas em grau diverso, inferior ou superior, à alta de preços, impõem-se aqui, necessariamente, cálculos especiais, baseados na apreciação das condições específicas prevalecentes neste ambiente.

Admitindo-se que todas as objeções assim formuladas não carecem de fundamento, convém, to-

davia, ponderar que elas apenas destacam as dificuldades que, em tese, poderiam ser transpostas para garantir o bom funcionamento técnico do sistema em aprêço; elas não invalidam, de modo algum, a sua razão econômica e social de ser, tão profundamente enraizada nas condições do serviço público brasileiro.

7) Não é impossível deixar de destacar a circunstância de que nem tôdas as despesas normais do servidor estão relacionadas com o lugar de sua residência habitual. Basta salientar, a êste respeito, as despesas de educação dos filhos: êstes não raramente freqüentam estabelecimentos escolares situados fora da localidade de residência habitual do servidor; com efeito, tudo parece indicar que, em virtude do mais alto nível intelectual da classe dos servidores públicos e maiores cuidados dispensados aí à educação dos filhos, êsse problema apresenta incomparavelmente maior atualidade nessa camada, do que com relação ao operariado.

Trata-se, porém, de qualquer modo, duma parcela relativamente reduzida das despesas orçamentárias do servidor que, segundo toda a probabilidade, não ultrapassam, de modo geral, a 20-30% do total.

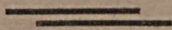
*
* *

Resumindo tudo o que precede, pode-se afirmar que não há, afinal de contas, elementos especiais

próprios às condições de trabalho e de existência dos servidores civis, que possam justificar a manutenção "à la longue" do sistema de remuneração nominal uniforme, tão nitidamente oposto aos conceitos de remuneração real uniforme que regem a intervenção legislativa dos poderes públicos no setor dos salários da economia privada.

Nem a ausência de pluralidade de empregadores, nem as bases jurídicas diferentes da remuneração vigente no serviço público (lei ao invés de contrato), nem, tampouco, o caráter específico das relações entre o empregador-Estado e os seus servidores podem ser invocados como argumentos suficientes a favor dessa atitude diferente da legislação, com relação a êsses dois setores aproximados um do outro.

Não é êste, porém, o único contraste que deve reter a atenção dos poderes públicos. Não esqueçamos que, ao lado dos servidores da União, trabalham em, tôdas as localidades do país, numerosas categorias de servidores públicos, estaduais, municipais e das autarquias locais. Ora, a sua remuneração está forçosamente mais ou menos, em tese, adaptada às condições econômicas de dada localidade, zona ou região, enquanto a de seus colegas federais obedece a padrões de remuneração nominalmente uniformes, sendo, portanto, freqüentemente, sem razão suficiente, superior ou inferior às taxas de retribuição vigentes para as demais categorias de servidores públicos.



As Secções de Assistência Social e o decreto n. 5.848 de 23-9-43

RUBENS DE SIQUEIRA

Técnico de Administração

PELO decreto-lei n. 5.848, de 23 de setembro de 1943, foram centralizados no Serviço de Biometria Médica, do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, todos os exames de sanidade e capacidade física que eram efetuados pelas Secções de Assistência Social (S.S.).

Ao observador superficial poderá parecer que as S.S., após o referido ato, pouco ou quase nada terão de fazer.

Puro engano. No nosso entender, as S.S., agora mais do que nunca, poderão desenvolver um verdadeiro programa de assistência médico-social, impossível de ser feito antes, em face de algumas das atribuições que lhes estavam afetas.

Como é de conhecimento geral, o primeiro passo efetivo no tocante às medidas de assistência social foi dado com o decreto-lei n. 204, de 28-1-38, que, dispondo sobre os Serviços de Pessoal dos Ministérios, deu azo à criação, em cada um deles, de uma Secção destinada à prestação de assistência aos servidores públicos.

O Estatuto, ampliando o âmbito das S.S., atribuiu-lhes, também, um papel fiscalizador, no tocante às faltas e licenças dos servidores.

Os estudiosos de assistência social no nosso meio são unânimes em reconhecer que houve, em todas as S.S., por força e consequência do diploma estatutário, uma hipertrofia dos serviços médicos de fiscalização e controle de faltas e licenças, isto é, desenvolvimento da parte pericial, fiscalizadora, em detrimento dos aspectos essenciais do programa que se pretendeu traçar.

Com a lavratura do decreto-lei n. 5.848, ficaram as S.S. livres de todas essas funções policiais e aptas, portanto, a preencher seus verdadeiros objetivos.

Deixando de lado programas poéticos e estratoféricos, quais devem ser as atribuições *reais*, de fato, e não *regulamentares*, apenas, das S.S. ?

A experiência passada nos poderá ser de grande utilidade e, assim pensando, passaremos em breve revista o que cumpria às S.S. executar.

O decreto-lei n. 5.652, de 20-5-42, que regulamentou as atividades das S.S., determinava, em seu art. 4.º, que cumpria às referidas Secções :

- a) estudar as medidas preventivas contra os acidentes que possam atingir os funcionários e extranumerários, quando no exercício de suas funções ;
- b) estabelecer medidas para socorros de urgência ;
- c) providenciar a adoção de medidas para higienização dos locais de trabalho e para o conforto do pessoal ;
- d) colaborar na incentivação do cooperativismo ;
- e) colaborar nos estudos de tipologia, antropometria e psicotécnica, relativos aos funcionários e extranumerários ;
- f) estudar e propor a organização de cursos de adaptação e aperfeiçoamento ;
- g) fornecer atestados de sanidade e capacidade física às pessoas propostas para funções de extranumerários ;
- h) fornecer laudos médicos nos casos de licença para tratamento de saúde, verificação de doença em pessoa da família e de ausências ao serviço por motivo de doença ;
- i) participar, por intermédio de um médico, da junta médica designada para efeito de aposentadoria ;
- j) colaborar com a Comissão de Eficiência na identificação das causas determinantes da diminuição do rendimento do serviço e bem assim no estudo de medidas tendentes a racionalizar os métodos e normas de trabalho.

Conclue-se facilmente, sem comentários outros a não ser o simples enunciado das atribuições das S.S., que, para a execução de todos esses objetivos, se impunha prover as Secções, não só de ele-

mento humano superior, especializado em diversos setores médico-sociais, como também do material imprescindível à realização das medidas contidas no programa.

Infelizmente tal não se deu. Entre *teoria* (o programa regulamentar) e *prática* (a possibilidade e a viabilidade do cumprimento do programa) houve, permitam-nos o uso de uma expressão farmacológica, uma incompatibilidade visível.

Argumentemos com fatos. Como, por exemplo, se poderia desincumbir, uma das S.S., das tarefas que lhe foram impostas, se contava, e conta, apenas com um médico, referência XVI, para dar conta de todas as atividades da Secção? Seria exigir, convenhamos, de um clínico, trabalhador e bem intencionado, um verdadeiro milagre.

Nenhuma das S.S. pôde aliciar um quadro técnico suficiente às suas necessidades mínimas.

Poderíamos multiplicar os exemplos, mas não o fazemos por julgar que os dois citados são mais que suficientes para demonstrar a veracidade das nossas assertivas.

As S.S., em que pese a opinião em contrário de muita gente, *excederam-se a si próprias*, deram mais do que se poderia esperar, dêis que atente-mos na precariedade de meios com que contaram para atacar um programa, interessante e sugestivo, é verdade, mas, infelizmente, mui superior às forças do organismo para o qual foi destinado. O regulamento das S.S. correspondia a um "ideal"; não foi feito, porém, levando-se em consideração uma *situação real*. Assim mesmo, parece incrível que uma das S.S. tenha conseguido fazer exames periódicos em todo um quadro de pessoal lotado no Distrito Federal, e que uma outra tenha podido fazer o mesmo em cerca de metade da sua população de servidores e, mais ainda, organizado, aproximadamente, 2.000 fichas tipológicas.

Ante a imposição estatutária, referente aos serviços médicos e às funções de fiscalização, de um lado, e o cumprimento de um programa para o qual não dispunham de meios próprios, de outro, as S.S. só tinham um caminho a seguir: atender ao imperativo do Estatuto. Nasceu daí a tão decantada e mal compreendida hipertrofia dos serviços médicos nas S.S., filha, menos da culpa das S.S. do que do próprio imperativo da lei.

O decreto-lei n. 5.848, procurou, pensamos nós, corrigir os inconvenientes observados na curta mas já árdua existência das S.S. Cumpre, agora, ao

legislador, ao traçar as futuras atribuições das S.S., atentar e relembrar a experiência passada, procurando corrigir as falhas maiores e *idealizar um planejamento* atendendo a que êsse "planning" deve ser compreendido como "an extension of the rationality we prize so highly in our personal affairs to more comprehensive undertakings which promote the general well-being, the health, the security, and the welfare of an entire society. A "plan" in the abstract "suggests some form of organization which will meet certain definite needs and solve certain definite problems. It suggests the completeness of a conception, within which the various elements which comprise it are in organic relation to one another, and to the whole". (1)

Admitindo, então, que as S.S. continuariam a encarregar-se de promover o bem estar e o aperfeiçoamento físico, intelectual e social dos servidores, *no que lhes fôsse determinado*, poderíamos dar como atribuições, exequíveis na prática, um programa que compreendesse, em suas linhas gerais, o que sugerimos a seguir.

I — *Assistência médica*, incluindo-se, preferentemente:

- a) *socorros de urgência* — imprescindíveis nos estabelecimentos industriais e agrícolas, principalmente;
- b) *clínica venereológica*, dada a extensão do problema venéreo no nosso meio;
- c) *clínica obstétrica e pre-natal*, procurando assistir, principalmente, à gestante de padrão baixo de vida.

II — *Higiene do trabalho*, visando principalmente o *conforto* e a *prevenção de acidentes no trabalho*.

III — *Medicina preventiva*, dando-se a atenção necessária ao setor *Alimentação*, que, por sua importância, poderia, aliás, constituir um grupo de atividades à parte, o IV.

V — *Serviço Social*. (2)

(1) GEORGE C. ATTEBERRY, JOHN L. AUBLE and ELGIN F. HUNT — *Introduction to Social Science* — Vol. II, pág. 603 — New York — 1942 — The Mac Millan Company.

(2) Denominamos Serviço Social, aqui nestas nossas

Claro está que, ao fazer essas sugestões, não nos esquecemos de que "there is no simple, fool-proof formula for planning. It cannot be regarded as a set of rules to be carried over from one situation to another but must be based upon comprehensive knowledge of changing conditions and situations. The applicability of a plan which meets today's requirements may be extended into future years only insofar as it is possible successfully to interpret and predict future trends". E mais ainda que "plans must be dynamic; they must not only stimulate change but must be capable of change in themselves". (3)

Outras atribuições poderão, por exemplo, ser conferidas às S.S., desde que se lhes dê, concomitantemente, meios necessários à sua execução. Os encargos por nós sugeridos, com pequenas modificações e adaptações na organização das atuais S.S., poderão ser perfeitamente exequíveis. Preferimos, aliás, de acordo com as nossas tendências, idealizar um plano modesto, mas viável, ao invés de um grande programa, preñado de detalhes e bem acabado, porém de difícil ou de impossível execução.

*
* *

Sobre o setor *Alimentação*, em nossa tese, apresentada ao D.A.S.P., para a carreira de Técnico de Administração, já lembrávamos, há cerca de 3 anos, a organização de um grande plano educacional alimentar pelas S.S. Dizíamos, então :

"Julgamos muito mais prático e econômico a indicação das Secções de Assistência Social — que têm a seu cargo promover o bem estar e aperfeiçoamento físico, intelectual e social dos servidores — para o desempenho da campanha, do que sugerir a criação de um novo órgão para cuidar especialmente do problema alimentar.

As turmas de aperfeiçoamento e propaganda das S.S. caberia o maior papel nesse trabalho educacional".

Como se desobrigariam as S.S. desse novo encargo? Qual o plano mais simples a ser traça-

sugestões, àquilo que muitos autores chamam *Serviço Social de Casos Individuais* e cujas funções consistem, principalmente, na realização do diagnóstico social, afim de não só facilitar a reintegração do indivíduo ao meio como também proporcionar-lhe um verdadeiro tratamento social.

(3). *Introduction to social science* — Op. cit.

do? Procurando resolver essas duas questões, aconselhamos, entre outras medidas, *curtos de alimentação para funcionários*.

Esses cursos teriam seus programas organizados de acordo com o nível cultural das camadas do funcionalismo a que se destinassem. Assim, para as carreiras de nível cultural baixo, a matéria a ser ministrada deveria ser a mais elementar possível, em linguagem simples e acessível; para as carreiras mais elevadas, os assuntos seriam mais desenvolvidos.

Propúnhamos, também, organizassem as S.S. publicações populares, escritas em linguagem simples e com grande riqueza de ilustrações. Sugeríamos, outrossim, no mesmo trabalho, compusessem as S.S. cardápios úteis e baratos, racionalmente organizados, levando-se em consideração a acessibilidade dos preços das substâncias aconselhadas, as estações do ano, a predominância dos produtos no mercado e o nosso padrão dietético.

Passados esses 3 anos, continuamos convencidos de que as S.S. muito poderão fazer em prol da alimentação do servidor público e sua família.

*
* *

Matéria de suma importância, à qual devemos dar especial ênfase, é o problema da orientação a ser dada às S.S.

Julgamos que caberia ao D.A.S.P. dar-lhes orientação uniforme, respeitadas as peculiaridades de cada Ministério ou departamento.

As diversas S.S. eram, e são praticamente, verdadeiros compartimentos estanques, isoladas umas das outras, cada qual com sua orientação — fruto, na maior parte das vezes, das tendências dos seus chefes.

*
* *

A quem deve ser entregue a chefia das S.S. ?

Jorge Coutinho, que dirige com eficiência digna dos maiores louvores a S.S. da Agricultura, numa palestra realizada em 12-8-43 na D.A. do D.A.S.P. lembrou fôsse a chefia das S.S. entregue de preferência a um técnico de educação. Seu debatedor, nosso competente colega Arí de Castro Fernandes, chefe da S.A.P. da D.E., discordou, porém, dessa opinião e sugeriu que a direção das

S.S. deveria caber a técnicos em serviço social, com o que veio a concordar Jorge Coutinho.

Achamos que a tais técnicos, ou a médicos com conhecimento de Medicina Social, deve ser entregue a direção das S.S.

O decreto n. 5.652, porém, dá azo a que qualquer pessoa, com ou sem conhecimentos técnicos, possa dirigir as S.S., de vez que preceitua em seu art. 3.º:

"A S.S. terá um chefe que será, de preferência um funcionário formado em medicina, com diploma registrado no D.N.E."

Para terminar estes breves comentários que o decreto-lei n. 5.848 nos sugeriu, e deixando de lado outras questões relacionadas com lotação, instalação, pontos de vista doutrinários sobre o conceito de assistência social, exame da denominação ado-

tada para as S.S., não queremos perder a oportunidade para pôr em relêvo a situação dos *médicos-funcionários* que servem nas secções de Assistência Social.

A maioria dos médicos lotados nas S.S. é constituída de funcionários pertencentes a diversas carreiras (Oficial Administrativo, principalmente) possuidores do diploma de médico.

A criação de uma carreira profissional, dando margem a que êsses servidores prestem concurso, afim de pôr termo a essa situação anômala, ou a readaptação dos mesmos, pela transferência de carreira, mediante a prestação de provas adequadas ou a apresentação de títulos que digam respeito a funções existentes nas S.S., são medidas que se impõem e que, estamos certos, seriam bem recebidas por êsses homens que deram o melhor do seu esforço em prol da assistência ao funcionalismo.

A administração interna de um órgão central de pessoal

OLIVER C. SHORT (1)

(Tradução de ANIBAL MAYA)

(In "PUBLIC PERSONNEL REVIEW", janeiro de 1942).

INICIAR o estudo de um assunto pelo seu aspecto histórico serve, pelo menos, para dividir o seu desenvolvimento em parcelas suficientemente pequenas para serem analisadas e compreendidas imediatamente. O órgão central de pessoal foi estabelecido originariamente por lei, com a finalidade de combater ou mitigar os efeitos da prática do "sistema de despojos" sobre o governo. A agência assim criada era, conseqüentemente, de caráter fiscalizador e não nos surpreende encontrar em um tal órgão a adoção de programas de controle e regulamentação.

Este programa de controle compreende, entre outras coisas, organizar listas de pessoas qualificadas para os cargos públicos (sem levar em conta as suas opiniões e filiações políticas ou religiosas) e tornar obrigatório o uso de tais listas pelos funcionários encarregados de fazer as nomeações. Essas limitações impostas à capacidade de escolha do nomeante tornaram-se geralmente conhecidas como as regras de 3, de 2 ou de 5, conforme fôsse a combinação.

Conseqüentemente, para poder organizar tais listas, esse órgão de controle defrontou-se com a necessidade de realizar certo trabalho técnico de preparação, realização e julgamento de concursos.

Desde cedo, portanto, na história das agências centrais de pessoal, se desenvolveram duas funções bem distintas que, *grosso modo*, podem ser denominadas de burocrática e de recrutamento.

DETERMINAÇÃO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO

Nos Estados Unidos, com raras exceções, a agência central de pessoal tem sido administrada por um conselho ou uma comissão. Em alguns casos, o conselho trabalhava em tempo integral; em outros, parcial. Em vários lugares, foi experimentado um sistema intermediário, que exigia tempo integral para um dos membros, o presidente, e parcial para os outros. Mas, quer a comissão ou o conselho adote tempo integral ou parcial, suas funções têm sido essencialmente as mesmas, apresentando o órgão as qualidades e os defeitos desse tipo de administração.

Devido ao antigo conceito sobre a posição ocupada pela comissão no conjunto governamental, os seus membros eram, na maioria, indivíduos de formação jurídica, embora entre eles houvesse, também, representantes de outras profissões. Raça, cor e sexo não têm constituído obstáculo para a obtenção de um lugar à mesa da comissão. Na maioria das vezes, os títulos exigidos são: integridade, bom caráter, reputação na comunidade e crença no sistema do mérito como meio de bem governar.

(1) Ao tempo em que escreveu este artigo, o Sr. Oliver C. Short exercia o cargo de Diretor de Pessoal do Ministério da Agricultura dos Estados Unidos. O artigo foi adaptado de um trabalho por ele apresentado, em 1941, ao Congresso Anual da "Civil Service Assembly of the United States and Canada".

O tipo e as funções da comissão, aqui resumidamente enumeradas, determinaram, em grande parte, como se processaria a administração interna da agência. Tornaram-se necessários os serviços de um secretário para manter um arquivo dos atos da comissão, conservar minutas, preparar agendas para as suas reuniões e manter uma continuidade de processo. Em muitas agências, os secretários tiveram as suas atribuições ampliadas, passando a abranger a supervisão dos empregados incumbidos de organizar os arquivos, manter e operar fichários e preparar a correspondência.

O serviço de recrutamento cedo assumiu tais proporções que se teve de criar uma divisão especial para esse trabalho, sob a direção de um examinador-chefe ou diretor técnico. A coordenação dos dois campos distintos tem-se realizado, em algumas agências, pela atribuição a uma só pessoa, das funções de secretário e de examinador-chefe. Contudo, quase invariavelmente, o controle administrativo e as prerrogativas de determinar diretrizes pertencem à comissão. A influência e as políticas da comissão, descem, através do chefe ou dos chefes das unidades funcionais executivas superiores, até aos níveis mais baixos da hierarquia administrativa.

TENDÊNCIAS MODERNAS

Nos últimos anos, as agências centrais de pessoal têm abandonado as atividades de controle e fiscalização para se dedicarem mais intensamente às de cooperação e assistência. É o que se pode notar nas agências criadas depois de 1937. Com essa tendência, a administração interna do órgão desviou-se das funções de caráter burocrático para as essencialmente técnicas, o que resultou na supremacia do chefe da divisão técnica e consequente subordinação do chefe ou das funções da divisão puramente burocrática. Desde então, a agência central de pessoal passou a ter um único chefe — o diretor de pessoal, ao qual compete coordenar todas as atividades da agência dentro das diretrizes traçadas por uma comissão leiga.

Como o serviço público se desenvolveu técnica e cientificamente, exigiu-se dos empregados do governo uma especialização maior. Devido ao crescimento da área de sua jurisdição, as agências centrais de pessoal se lançaram em busca de pessoas capazes de desempenhar satisfatoriamente as suas funções. Acredita-se, agora, por exemplo, que um concurso para economista deva ser examinado por um economista de competência pelo menos igual à da pessoa ou das pessoas examinadas; que um concurso para arquiteto deva ser examinado por arquitetos tão competentes como os de que o governo necessita; e assim por diante, em todos os campos especializados do serviço público. Isto dividiu o serviço de seleção da agência de pessoal em certos ramos profissionais bem definidos.

Com a crescente convicção de que um administrador deve escolher dentre os três primeiros nomes de uma lista de candidatos que demonstraram possuir as habilitações exigidas para o cargo vago, e não, simplesmente, de uma lista de pessoas que tenham prestado concurso para um campo relacionado, a seleção deixou de ser a praxe burocrática de enviar três nomes tirados de um fichário já organizado e de impor a nomeação de um desses três, para tornar-se um processo técnico, exigindo que a pessoa encarregada de fornecer o certificado esteja muito familiarizada com os requisitos técnicos do cargo a ser preenchido. Pela mesma razão, tem-se dado ênfase cada vez maior aos conhecimentos técnicos das pessoas encarregadas de realizar transferências, readmissões e de preparar listas de reemprego.

MÉTODOS DE ADMINISTRAÇÃO

Essa mudança, a par da compreensão exata da posição ocupada no serviço público pela agência central de pessoal, que passou a ser considerada um órgão auxiliar de um governo técnico, exigiu que lhe fossem aplicados nos vários níveis hierárquicos, os princípios da administração científica. Em vista disso, nos órgãos de pessoal, como

em outras organizações do governo, a conferência entre chefes e subordinados está se tornando um instrumento administrativo cada vez mais vulgarizado e necessário.

Alguns autores afirmam que, numa organização, os supervisores representam 16 por cento e os trabalhadores 84 por cento. Outros negam a existência de uma linha de separação entre a gerência e os trabalhadores, achando que todos devem participar da administração, na medida de suas aptidões. Seja qual fôr a filosofia que aceitamos (e, pessoalmente, sou partidário da última), não parece haver divergência de opinião sobre a necessidade de conservar livre o canal de comunicações entre o trabalhador do mais baixo grau e o administrador da mais alta categoria, e de fazer essa linha funcionar em ambos os sentidos, para que a política e as idéias dos dirigentes possam ser compreendidas e adotadas em todos os níveis, até mesmo no mais baixo. É necessário que todos compreendam a organização; seus objetivos e seus processos de trabalho.

Sendo essa a filosofia geralmente aceita (e acredito que o seja pelos membros deste grupo), a responsabilidade pela manutenção desses contactos cabe aos funcionários de linha, que deverão ser aconselhados, encorajados, estimulados e orientados pelos funcionários de estado-maior.

Isso pode ser feito por dois modos. Exemplo típico do primeiro, temos na administração interna da "Socony Oil Company" e na Comissão Federal do Serviço Civil, descrito de modo geral como sendo a aplicação da técnica da conferência aos vários níveis de supervisão. Essas conferências podem ser dos tipos "A", "B", "C", "D", etc., sendo as primeiras realizadas pelos dirigentes, e descendo, as demais, através dos graus de supervisão. Nessas conferências são discutidos e esclarecidos os planos, a orientação e os métodos de trabalho que vão ser adotados. Os administradores demonstram, assim, aos supervisores dos níveis mais baixos, como agir para que os planos, as idéias e os processos sejam transmitidos aos níveis inferior-

res, chegando até àqueles trabalhadores que não exercem funções de chefia.

A segunda maneira de atingir o objetivo visado consiste em fazer com que os funcionários de estado-maior, após terem preparado o caminho por meio de contactos pessoais e conferências com os supervisores dos níveis mais elevados, dêem, aos supervisores de primeira linha, instrução sobre as técnicas da conferência, auxiliem-nos a compreender a orientação administrativa e a transmiti-la aos trabalhadores.

Seja qual fôr o processo seguido, ele significa a adoção da conferência como instrumento de supervisão, como maneira de conservar aberto, em ambos os sentidos, o caminho que une o administrador ao empregado. Devemos compreender que a conferência não é apenas um meio de informar e de instruir, mas também de elaborar e desenvolver planos, processos e práticas, e de aumentar a compreensão. É um processo que funciona em ambos os sentidos. A catequese se obtém pela compreensão, não pela inoculação.

"POSDCORB" — OS ELEMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO

Baseado na análise funcional apresentada por Henri Fayol na sua obra "Administração Industrial e Geral", o doutor Luther Gulick adotou sete elementos de administração, ou, como ele próprio denominou, sete elementos do trabalho do chefe executivo. Cunhou, assim, um neologismo de oito letras que nada significa, mas que dificilmente se esquece. A combinação de letras é "Posdcorb" e eis os seus elementos:

"P de *Planning* — isto é, determinar, em linhas gerais, os trabalhos que devem ser feitos e os métodos de fazê-los, para satisfazer à finalidade da empresa;

O de *Organizing* — isto é, o estabelecimento de uma estrutura formal de autoridade, através da qual as subdivisões do trabalho são arranjadas, definidas e coordenadas para o objetivo em vista;

S de *Staffing* — isto é, a função de recrutar e de treinar o pessoal, bem como de manter condições de trabalho favoráveis;

D de *Directing* — isto é, o trabalho contínuo de tomar decisões, corporificando-as em regras e instruções gerais, e de servir como chefe da empresa;

CO de *Coordinating* — isto é, a importantíssima tarefa de interrelacionar as várias partes do trabalho;

R de *Reporting* — isto é, manter aquêles, perante os quais o administrador é responsável, informados sobre o que se passa, o que inclui também manter a si e aos seus subordinados ao par de todos os fatos, por meio de arquivos, pesquisas e inspecções;

B de *Budgeting* — com tudo o que vai com o orçamento, sob a forma de planejamento fiscal, contabilidade e controle”.

E’ evidente que um diretor, ou mesmo uma comissão, não pode abranger de modo preciso todos êsses elementos. Em primeiro lugar, torna-se necessário que a administração tenha a assistência técnica e profissional do pessoal de estado maior e dos trabalhadores. Do mesmo modo, é evidente que, na administração dêsses sete elemen-

tos, a delegação de responsabilidade e de autoridade é também indispensável. Portanto, são estabelecidos níveis de supervisão de modo que cada chefe de departamento se torne não apenas uma parte do dito departamento, mas uma subdivisão do executivo; os chefes dos “bureaus”, não apenas uma parte dos mesmos, mas delegados do chefe do departamento; os chefes das divisões, não apenas uma parte da divisão, mas delegados do chefe do “bureau”; os supervisores ou chefes de secções, não apenas uma parte das secções, mas delegados dos chefes da divisão; e os trabalhadores, não apenas indivíduos, mas delegados do supervisor.

Dêsse modo, o trabalho de cada empregado se torna uma parte do trabalho do chefe executivo e se conserva aberto um canal que funciona de cima para baixo e de baixo para cima. Não deve haver lacuna ou barreira no caminho que vai do mais elevado administrador ao trabalhador mais modesto. Se tal houver, no caso de um órgão central de pessoal, enquanto a administração procura adotar a política de servir e cooperar, os supervisores, em níveis mais baixos, podem ainda operar na base de um programa de fiscalização e de controle.

Evolução administrativa dos serviços de informação do Ministério da Agricultura

MARIO VILHENA

Secretário do Serviço de Informação Agrícola

CRIADO pela lei n. 1.606, de 29 de dezembro de 1906, o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio só começou a ser organizado três anos depois, quando o decreto n. 7.501, de 12 de agosto de 1909, assinado pelo Presidente Nilo Peçanha, e referendado pelos ministros A. Cândido Rodrigues (Agricultura) e Francisco Sá (Viação), "dispôs sobre as medidas provisórias para a instalação do Ministério."

Já na exposição de motivos com que submeteu o decreto n. 7.501 à consideração do presidente da República, o primeiro titular da Agricultura salientou que "deveriam ser atendidos na organização do novo departamento da União os serviços de informação, publicidade e propaganda". Apesar disso, nenhum órgão propriamente de divulgação agrícola foi previsto na primeira estruturação do ministério, tal não se podendo considerar o Serviço de Propaganda e Expansão Econômica do Brasil no Estrangeiro, pois a informação e a propaganda a que se referia o ministro se destinavam a orientar os nossos agricultores e criadores.

O regulamento da Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, baixado em 9 de dezembro de 1909 pelo ministro Rodolfo Miranda, e aprovado pelo decreto número 7.727, de igual data, incluiu nos assuntos afetos à Diretoria Geral de Agricultura e Indústria Animal: "§ 8. ...informações sobre a produção agrícola nacional e estrangeira" e "§ 10. Informações, propaganda e divulgação de tudo quanto interessar à agricultura no interior e no exterior"; e declarou (art. 6.º) que à Diretoria Geral de Indústria e Comércio caberia, dentre outros: "§ 8. Serviço de Publicação e Biblioteca".

Estava evidente, como se vê, o intuito de realizar divulgação agrícola, mas o legislador parecia indeciso sobre tal atividade, dividindo-a em

diretorias diferentes, não definindo um órgão para dela incumbir-se: o Serviço de Publicação e Biblioteca do § 8.º era incluído como um dos assuntos da 1.ª seção da Diretoria Geral de Indústria e Comércio, não como um serviço ou uma seção.

Antes, porém, desse regulamento baixado pelo decreto n. 7.727, o decreto n. 7.673, de 18 de novembro de 1909, criava, no Ministério, a Seção de Publicações e Biblioteca, sendo ainda ministro da Agricultura, Indústria e Comércio o Sr. A. Cândido Rodrigues, atribuindo-lhe as seguintes finalidades (art. 2.º):

"a) providenciar sobre a impressão das publicações do ministério que tenham de ser feitas no país;

b) fazer no país a distribuição sistemática de todas as publicações do ministério ou das que ele adquirir, destinadas à propaganda agrícola e à divulgação das informações e conhecimentos úteis à lavoura, à indústria e ao comércio;

c) remeter regularmente à Comissão de Expansão Econômica do Brasil no Estrangeiro as publicações que por ele tenham de ser distribuídas, impressas ou adquiridas no país para distribuição no exterior, assim como todas as que possam servir de fonte de informação e contenham dados úteis aos serviços a cargo da comissão;

d) reunir e catalogar, por ordem de matéria, todas as boas publicações nacionais ou estrangeiras referentes às diferentes especialidades de que trata o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, procurando manter correspondência e permuta constante e regular com as repartições ou instituições nacionais e estrangeiras que cuidem de assuntos que interessem aos serviços do ministério;

e) tomar conhecimento de todas as publicações recebidas do interior e do exterior, afim de publicar e vulgarizar o que for de utilidade geral, por meio de notas ou notícias fornecidas à imprensa ou pelo *Boletim do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio*, publicação que fica a seu cargo;

f) manter a biblioteca do ministério de modo a que nela figurem em boa ordem a coleção de publicações do ministério e tôdas as que interessem aos serviços a cargo dêste, além das melhores obras que tratam de agricultura, indústria e comércio e ciências subsidiárias.

Parágrafo único. À Secção de Publicações incumbe também fornecer informações pedidas ao ministério e que não tratem de matéria de expediente ou de assuntos técnicos pertencentes à esfera de trabalhos de outras repartições."

Já o art. 6.º estabelecia :

"O *Boletim do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio* será publicado mensal ou quinzenalmente, conforme a abundância de matéria, e deverá conter especialmente : os atos do Governo da União expedidos por intermédio do ministério; artigos e trabalhos originais da lavra do pessoal das repartições técnicas; artigos, notícias e informações extraídas de publicações científicas e outras que tratem de assuntos de competência do ministério, tudo no intuito de propaganda e maior divulgação dos conhecimentos úteis à lavoura, indústria e comércio."

Todo o pessoal dessa primeira Secção de Publicações e Biblioteca se compunha de um chefe, dois ajudantes, um bibliotecário, dois auxiliares-revisores e um chefe de expedição.

O decreto n. 7.912, de 19 de março de 1910, deu nova denominação à Secção de Publicações e Biblioteca, que passou a chamar-se Serviço de Publicações e Biblioteca, e o decreto n. 8.243, de 22 de setembro de 1910, reorganizou êsse Serviço, denominando-o Serviço de Informações e Biblioteca, baixando o mesmo decreto novo regulamento para o Serviço. Por êsse regulamento, as finalidades do Serviço se definiam mais precisamente para o sentido informativo, como se pode verificar (art. 1.º) :

"2.º, colecionar e catalogar todos os impressos publicados pela Secretaria de Estado e pelas demais repartições e cargo do mesmo ministério, de modo a serem prontamente fornecidos a quem procurar conhecer dos respectivos assuntos;

3.º, solicitar das referidas repartições sobre os serviços de cada uma os esclarecimentos que forem necessários para completar o repositório de informações sobre a agricultura, indústria e comércio;

5.º, prestar de modo completo, verbalmente, por escrito ou mediante o fornecimento de impressos, tôdas as informações que lhe forem requisitadas por meios oficiais ou pedidas por particulares, sobre os assuntos acima mencionados (item 4.º), com a declaração, sempre que necessário, da procedência das informações."

O art. 5.º insistia em que o Serviço de Informações, "utilizando-se das publicações e impressos já mencionados — entre os quais o *"Boletim do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio"*, — procurará manter correspondência e permuta, constante e regular, com as repartições ou instituições nacionais e estrangeiras que se ocupam dos assuntos de interesse do ministério, não só para ampliar a parte de informações, mas também para desenvolver a biblioteca a seu cargo."

O quadro do Serviço permaneceu o mesmo, acrescido de 4 auxiliares praticantes.

Um ano depois, sendo presidente da República o marechal Hermes R. da Fonseca e ministro da Agricultura, Indústria e Comércio o Dr. Pedro de Toledo, o Serviço de Informações e Biblioteca foi reorganizado pelo decreto n. 9.195, de 9 de dezembro de 1911, passando a denominar-se Serviço de Informações e Divulgação; apesar de eliminada a palavra "Biblioteca" no título do Serviço, êste (art. 6.º) continuou a dispor de uma biblioteca nos mesmos moldes da que fôra criada pelo decreto n. 7.673. O decreto n. 1.195 baixou novo regulamento para o S.I.D., o qual não diferia substancialmente dos anteriores. Uma novidade foi a admissão de comissários para a execução do serviço de informações e divulgação no estrangeiro, comissários cujas atribuições correspondiam aos atuais escritórios de propaganda no estrangeiro do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

O Serviço passou a dispor do seguinte pessoal: um diretor, três ajudantes, um bibliotecário, três auxiliares, um datilógrafo, um encarregado da expedição, um porteiro-contínuo, um guarda da biblioteca e dois serventes, além de quatro auxiliares-praticantes.

No quadriênio Wenceslau Braz, sendo ministro da Agricultura, Indústria e Comércio o Sr. João Pandiá Calógeras, o Serviço foi novamente reformado pelo decreto n. 11.509, de 4 de março de 1915, passando a denominar-se apenas Serviço de Informações, com as seguintes finalidades, estabelecidas no novo regulamento (art. 1.º) :

"a) difundir por tôdas as classes agrícolas, industriais e comerciais do país informações e ensinamentos sobre os assuntos peculiares a cada uma delas; e

"b) estudar as medidas mais convenientes ao desenvolvimento da produção nacional e das relações econômicas do Brasil com outras nações.

Os meios de ação do Serviço de Informações continuaram os mesmos dos regulamentos anteriores e o Serviço de Informações passou a ter “a seu cargo a biblioteca do Ministério.” (art. 6.º).

Acentuava-se cada vez mais o caráter informativo do Serviço, abrangendo não só publicações, como também fotografias, noticiário para a imprensa, informações pessoais, etc.; para tanto, deveria êle, além da biblioteca, organizar ampla documentação.

Com a vitória do movimento revolucionário de 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — decreto n. 19.433, de 26 de novembro de 1930 —, com o desmembramento, além de outros órgãos, da Diretoria Geral de Indústria e Comércio.

Pouco depois, de conformidade com o disposto no art. 2.º do decreto n. 19.448, de 3 de dezembro de 1930, passando o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio a denominar-se apenas Ministério da Agricultura — era o início das profundas reformas administrativas que o governo do Presidente Getúlio Vargas realizaria no país — ficaram provisoriamente anexados à Secretaria de Estados dos Negócios da Agricultura a Biblioteca e a Tipografia, antes integrantes do Serviço de Informações, o qual foi transferido para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Detalhou o § 1.º desse artigo: “A Biblioteca funcionará sob a superintendência da Diretoria Geral de Agricultura e a Tipografia sob a da Diretoria Geral de Contabilidade, cabendo, porém, a orientação e revisão dos trabalhos de que fôr incumbida às repartições ou serviços a que se destinarem os mesmos trabalhos.”

Um decreto posterior, n. 19.748, de 12 de março de 1931, suprimiu o cargo de Bibliotecário da Biblioteca do antigo Serviço de Informações.

O decreto n. 22.338, de 11 de janeiro de 1933, referendado pelo ministro Juarez do Nascimento Fernandes Távora, deu nova organização aos serviços do Ministério da Agricultura, estabelecendo o art. 8.º: “Ficarão diretamente subordinados ao Gabinete do Ministro as atuais Biblioteca e Tipografia do Ministério, até a organização de um serviço de publicidade”, o que indica que êste deveria dispor, como os anteriores serviços de informações, de uma Biblioteca. Êsse anunciado Serviço de Publicidade foi realmente criado pelo decreto n. 22.419, de 31 de janeiro de 1933, que organizou a Secretaria de Estado do Minis-

tério da Agricultura, como se vê do art. 2.º: “Subordinado diretamente à Secretaria de Estado, funcionará o Serviço de Publicidade, ora criado, e constituído pela fusão das antigas Biblioteca e Tipografia, conforme dispõe o art. 8.º do decreto n. 22.338, de 11 de janeiro corrente. Êste Serviço será dirigido por um Superintendente assistido por um Auxiliar, dispondo ainda, para os trabalhos a seu cargo, do pessoal variável que, anualmente, for fixado pelo ministro, segundo as necessidades do serviço, dentro dos recursos orçamentários existentes.” O mesmo decreto fixou, em tabela anexa, os vencimentos anuais do Superintendente em Cr\$ 14.400,00 e os do Auxiliar em Cr\$ 7.200,00.

Êsse Serviço de Publicidade, contudo, teve curta duração, pois seis meses depois o decreto n. 22.984, de 25 de julho de 1933, reorganizou a Secretaria de Estado do Ministério da Agricultura, e “considerando a conveniência de se reunirem, na mesma Secretaria de Estado, os serviços concernentes à estatística e publicidade”, criou, art. 2.º, alínea c), “a Diretoria de Estatística e Publicidade”, à qual competiria, art. 4.º, “coligir elementos e organizar a estatística da produção agrícola, animal e mineral do país, bem como divulgar tudo o que possa interessar à melhor propaganda do Brasil no exterior.” Para tanto, a nova diretoria, § 1.º, compor-se-ia de quatro secções, das quais a 4.ª era a de Publicidade, “a que ficam anexas as oficinas gráficas.” E o § 2.º declarava que “O Serviço de Publicidade, de que trata o art. 2.º, do decreto n. 22.419, de 31 de janeiro último, passa a ficar incorporado à Diretoria de Estatística e Publicidade, com as dotações consignadas para seu custeio, no orçamento vigente do Ministério da Agricultura, sofrendo as modificações que se tornarem precisas para adaptá-lo à nova organização.” No mês seguinte, o decreto número 23.128, de 22 de agosto de 1933, estabeleceu, no art. 1.º, que “até que seja organizada a Diretoria de Estatística e Publicidade da Secretaria de Estado do Ministério da Agricultura, criada pelo decreto n. 22.984, de 25 de julho do corrente ano, — as antigas Biblioteca e Tipografia, que faziam parte do extinto Serviço de Publicidade e que, pelo supracitado decreto, foram incorporadas à referida Diretoria, ficam, para todos os efeitos, subordinadas à Diretoria de Expediente e Contabilidade da mesma Secretaria de Estado.”

O decreto n. 23.979, de 8 de março de 1934, aprovou o regulamento da Secretaria de Estado e por êle a Diretoria de Estatística e Publicidade passou a denominar-se Diretoria de Estatística da Produção, dela ainda dependendo a agora 5.^a secção — Publicidade.

De acôrdo com o art. 115 dêsse Regulamento cabia à 5.^a Secção — Publicidade :

"I — planejar e organizar o Boletim (publicação mensal) e o Anuário do Ministério, com o concurso de todos os seus departamentos ;

II — preparar, periódicamente, coletâneas especializadas de legislação federal e estadual, relacionadas com as atividades do Ministério ;

III — preparar as contribuições que exigem trabalhos gráficos com que o Ministério deva concorrer a exposições, congressos, etc. ;

IV — encaminhar à 4.^a secção — Documentação e Informações — todos os trabalhos executados pela 5.^a secção, para a devida documentação ;

V — divulgar todos os esclarecimentos necessários à defesa dos atos da administração ou à orientação do público."

Como à 4.^a secção — Documentação e Informações — cabiam atribuições que o atual S.I.A. agora realiza, transcrevemos, também, o art. 114 do mesmo Regulamento :

"Artigo 114 — Cabe à 4.^a secção :

I — organizar e sistematizar os informes e dados que se referirem à legislação nacional, regional e local, relacionada direta ou indiretamente com as atividades do Ministério ;

II — coligir informes sôbre organizações administrativas federais, regionais e locais, dedicadas ao fomento econômico ;

III — organizar e sistematizar o prontuário das iniciativas, acontecimentos, experimentações ou demonstrações, ligados à história econômica brasileira ;

IV — organizar o arquivo de diplomas legislativos estrangeiros sôbre o desenvolvimento econômico mundial ;

V — registrar, metódica e sistematicamente, todas as particularidades dos tratados, convenções e acordos, ligados ao comércio e à indústria agrícola do Brasil ;

VI — prestar as informações referentes às atividades do Ministério ou organização rural brasileira ;

VII — manter uma exposição permanente em que se encontrem convenientemente indicadas as características fundamentais da vida agrícola nacional, nos seus progressos ou deficiências ;

VIII — orientar a biblioteca central do Ministério e museu fotográfico e filmoteca, no sentido de evidenciarem os aspectos típicos da vida agrária brasileira."

O decreto-lei n. 982, de 23 de dezembro de 1938, — gestão do agrônomo Fernando Costa — criou novos órgãos no Ministério da Agricultura, reagrupou e reconstituiu alguns dos já existentes e deu outras providências. Pelo art. 1.^o, II, foi criado o Serviço de Publicidade Agrícola, "compreendendo as secções existentes relativas à publicidade", passando a Biblioteca, VI, alínea f), a pertencer ao Departamento de Administração, então também criado. Determinou o art. 4.^o que "Ao Serviço de Publicidade Agrícola competirá divulgar tôdas as atividades que interessem ao Ministério". E o art. 8.^o mandava que "o Serviço de Publicidade Agrícola fôsse dirigido por um diretor, padrão N, em comissão." Tôdas essas disposições, art. 25, só entraram em vigor em 1.^o de janeiro de 1939.

Pelo decreto-lei n. 2.094, de 28 de março de 1940, o Serviço de Publicidade Agrícola foi transformado em Serviço de Informação Agrícola (S.I.A.), competindo-lhe especialmente (artigo 2.^o) :

"a) — coligir, guardar, coordenar e publicar os textos e outros elementos discriminativos das atividades do Ministério, dados estatísticos, etc. ;

b) — elaborar os Anais do Ministério ;

c) — fornecer ao Departamento de Imprensa e Propaganda os elementos de que êsse carecer para o exercício de suas atividades ;

d) — recolher os dados para o relatório anual do Ministério ;

e) — dirigir e executar os trabalhos de cinematografia do Ministério ;

f) — organizar um serviço de informações de tôdas as atividades do Ministério, especialmente para lavradores e criadores."

Pelo § 1.^o, art. 1.^o, do decreto-lei n. 2.130, de 12 de abril de 1940, as Oficinas Gráficas do S.I.A. foram transferidas para a Imprensa Nacional.

O primeiro regimento do S.I.A. foi aprovado pelo decreto n. 5.520, de 11 de abril de 1940, e por êle o Serviço ficava constituído dos seguintes órgãos :

I. Secção de Divulgação (S. D.)

Secção de Documentação (S.D.T.).

Secção de Informações e Reclamações (S. I.R.).

Secção de Cadastro (S.C.).

II. Turma de Redação (T.R.).

III. Gabinete de Cinematografia (G.C.).

A lotação do S.I.A. foi estabelecida pelo decreto-lei n. 5.636, de 16 de maio de 1940, que dispôs sobre a lotação do Ministério da Agricultura, e era a seguinte :

- 1 diretor
- 1 agrônomo fomento agrícola
- 1 bibliotecário
- 3 datilógrafos
- 1 desenhista
- 2 escriturários
- 3 estatísticos
- 1 estatístico-auxiliar
- 1 fotograador
- 1 gravador
- 1 impressor
- 3 oficiais administrativos
- 5 serventes (posteriormente 3)
- 1 veterinário

1 zootecnista, sendo que os cargos de fotograador, gravador e impressor foram transferidos para a Imprensa Nacional. Posteriormente, a lotação do Ministério da Agricultura foi retificada pelo decreto n. 6.294, de 18 de setembro de 1940, com as seguintes alterações para o S.I.A.: o cargo de Agrônomo Fomento Agrícola passou para a Divisão do Material e o de Bibliotecário foi transformado em Bibliotecário-Auxiliar.

O decreto n. 6.075, de 14 de agosto de 1940, aprovou novo regimento para o S.I.A., que ficou constituído dos seguintes dos órgãos :

Secção de Informação (S.I.).

Secção de Documentação (S.D.) e

Gabinete de Cinematografia (G.C.) havendo ainda, art. 5.º "nas capitais e nas cidades principais dos Estados, correspondentes do S.I.A., designados pelo Ministro de Estado dentre funcionários ou extranumerários do Ministério, que, sem prejuízo de suas funções normais, agirão como colaboradores do S.I.A.", atuando os mesmos, §

único, sob instruções baixadas pelo diretor do S.I.A. e aprovadas pelo Ministro.

O novo regimento deu a seguinte competência aos órgãos do S.I.A.:

"Art. 7.º — À Secção de Informação (S.I.) compete, em colaboração com os órgãos próprios :

a) prestar ao público quaisquer informações, esclarecimentos e instruções relacionadas com a ação dos órgãos técnicos do Ministério;

b) executar a distribuição das publicações editadas ou adquiridas pelo Ministério;

c) promover a reedição, atualizada, dos trabalhos esgotados, de acordo com o interesse do público;

d) sugerir ao diretor a edição de publicações sobre os assuntos mais procurados pelo público;

e) editar em livros, folhetos, cartazes, circulares, cartões postais, etc., os trabalhos do Ministério, feitos com o objetivo de racionalizar as práticas agrícolas, pecuárias e minerais;

f) divulgar comunicados oportunos sobre assuntos de agricultura, pecuária, indústrias rurais e riquezas minerais;

g) realizar reportagens sobre os trabalhos do Ministério, bem como de propriedades agrícolas que possam servir de modelo aos lavradores;

h) organizar as publicações periódicas do Ministério;

i) conduzir campanhas publicitárias em favor do reflorestamento e da organização cooperativista dos pequenos produtores, pelo maior emprego de máquinas agrícolas e de adubos, pelo uso de sementes selecionadas e ainda orientando a luta contra a erosão, as pragas e doenças.

Art. 8.º — À Secção de Documentação (S.D.) compete :

a) coletar e organizar em pastas e fichas, por assunto, a legislação agro-pecuária e mineral do país;

b) colecionar em pastas, classificados por assuntos, recortes de jornais, revistas, etc., sobre matérias de interesse do S.I.A.

c) selecionar e classificar as publicações editadas ou adquiridas pelo S.I.A., facilitando a sua consulta;

d) promover a permuta das publicações, periódicas ou não, do Ministério, com congêneres do país e do estrangeiro;

e) traduzir, quando necessário e por determinação do Diretor, as publicações estrangeiras;

f) organizar o arquivo fotográfico do Ministério e promover, periodicamente, exposições de fotografias que evidenciem ao público as atividades de órgãos técnicos;

g) recolher os dados para o relatório anual do Ministério;

h) organizar uma sùmula bibliogràfica anual de todos os trabalhos oficiais, ou nã, publicados no país sôbre produçã vegetal, mineral e animal;

i) manter fichários de bibliografia de todos os trabalhos publicados no mundo que interessem às atividades do Ministério;

j) rever quaisquer trabalhos que devam ser publicados.

Art. 9.º — Ao Gabinete de Cinematografia (G.C.) compete :

a) confeccionar os filmes sôbre a propaganda dos métodos agro-pecuários e mineral;

b) fazer registro animado dos aspectos e acontecimentos decisivos da vida econômica do país.

§ 1.º — A confecção de filmes cinematográficos será orientada e dirigida por técnicos especializados, segundo o assunto dos mesmos, e ainda mediante plano previamente aprovado pelo diretor.

§ 2.º — Nenhum filme poderá ser encaminhado a exame do órgão competente senão após aprovação do Ministro do Estado.

§ 3.º — A filмотeca do S.I.A. ficará a cargo do G.C.”.

E, nas disposições gerais, ficou determinado que

“Art. 18 — Todos os trabalhos gràficos e de publicidade do Ministério da Agricultura serão executados por intermédio do S.I.A.

§ 1.º — As publicações do Ministério obedecerão a formatos padronizados, previamente estabelecidos.

§ 2.º — A edição de publicações oficiais dos órgãos técnicos do Ministério sediados nos Estados obedecerá sempre às normas adotadas pelo S.I.A.

Art. 19 — A ação do S.I.A. se realizará com a cooperação de todos os órgãos do Ministério.

Art. 20 — A edição, pelo S.I.A., de publicações periódicas, só se iniciará após plano minucioso, aprovado pelo Ministro de Estado.

Art. 21 — O S.I.A. fornecerá, permanentemente, as suas publicações a tôdas as repartições do Ministério, que as conservarão devidamente classificadas, para uso do seu pessoal e dos interessados que alí as procurarem para consulta”.

O decreto-lei n. 2.481, de 14 de agosto de 1940, criou, no quadro único do Ministério da Agricultura, as funções gratificadas de secretário do diretor e dois chefes de secção, para o Serviço de Informação Agrícola.

A estatística e o desenvolvimento dos serviços públicos

GERMANO JARDIM.

Estatístico do M. E. S.

II

V. PREPONDERÂNCIA DA ESTATÍSTICA OFICIAL

42. Como vimos, quanto maiores as responsabilidades do Estado com a evolução da Sociedade que o constitui, tanto mais extensa e complexa é a sua organização administrativa em cujos domínios a função da estatística tende a ampliar-se, à medida que os diversos serviços públicos se desenvolvem. E' que na base dêsse desenvolvimento deve estar o conhecimento sistemático dos problemas reais da sociedade, observados à luz dos números que sempre, e em todos os tempos, indicaram as necessidades positivas e a direção a tomar.

43. Não é novo, aliás, o que aí se afirma. Há muito, MAURICE BLOCK escreveu:

"Il n'y a aucune exagération à dire qu'on fait de la statistique depuis qu'il y a des États. Le premier acte administratif du premier gouvernement régulier fut probablement un dénombrement de la population, le second, sans doute, le relevé de sa fortune" (1).

44. Que a estatística se applicava ao estudo dos fatos políticos e econômicos dos Estados desde a mais remota antiguidade, são praticamente unânimes os historiadores em afirmá-lo. SEBASTIÃO FERREIRA SOARES, uma década antes da 1.^a edição do Tratado de BLOCK considerava certa e incontestável a prática da estatística desde o princípio dos tempos históricos. Ele a dividiu em *Descritiva* e *Racional* e disse:

"E' portanto a estatística uma ciência prática e especulativa, que, acompanhando, como a história, os acontecimentos sociais, os vai enumerando, comparando e analisando com o fim de ensinar aos homens, e principalmente aos legisladores e aos governos dos

Estados, o melhor caminho que conduz para o progresso e melhoramento da sociedade; e bem assim lhes presta os meios de evitar, ou pelo menos prevenir sobre o aparecimento das calamidades sociais, que de tempos a tempos afligem os povos" (2).

45. Não obstante editadas no século passado, há nas obras dêsses eminentes estatístico-economistas que acabamos de citar ensinamentos tão valiosos e atuais que, traduzida a primeira e bem divulgadas uma e outra, hoje ainda trariam útil contribuição à moderna escola do serviço público.

46. De fato, "quanto seja particularmente útil às atividades privadas, às ciências, às indústrias, ao comércio, é no seio do Estado que a estatística atinge o máximo de sua fecundidade". Esta afirmação fê-la em discurso o Presidente do I.B.G.E., o qual, referindo-se à intervenção do Estado na proteção e circulação das riquezas, disse mais: "não se podendo nortear por princípios econômicos e financeiros, os homens de governo são obrigados, hoje, a retificar diuturnamente as soluções procuradas para os problemas e só poderão fazer baseados em estatísticas seguras e obtidas com a necessária oportunidade" (3).

47. Em Memória escrita em 1895 sobre a organização de um serviço completo de estatística no Distrito Federal, AURELIANO PORTUGAL, cujos argumentos se apoiam principalmente na obra de MAURICE BLOCK, deplora que por muito tempo a estatística não tivesse encontrado, "nem nos governos nem fora deles, os sentimentos de simpatia e de proteção inteligente que lhe teriam desbrava-

(2) SEBASTIÃO FERREIRA SOARES, *Elementos de Estatística*, Rio, 1865, pg. 6.

(3) J. C. DE MACEDO SOARES, *Discurso no Encerramento da Convenção Nacional de Estatística*, Boletim do M.T.I.C., N.º 25, setembro de 1936, Ano I, pg. 303.

(1) MAURICE BLOCK, *Traité Théorique et Pratique de Statistique*, Paris, 1876, pg. 1.

do o caminho dos obstáculos que sempre a assoberbaram". E' que — lê-se no seu valioso estudo — "ela sempre lutou com embaraços de tódta espécie, má vontade de uns, ciúmes de outros, receio e até ódio de muitos contra a *fiscal curiosa e importuna*". Mas, mesmo assim, AURELIANO PORTUGAL também reconheceu que as nações mais progressistas e evoluídas do século, "fizeram da estatística a principal alavanca das suas administrações" (4).

48. São ainda muito acertadas as palavras do Senhor Getúlio Vargas ao dirigir-se à nação brasileira sôbre o recenseamento de 1940, operação estatística que o Presidente define "como base da contabilidade social, muito mais necessária a um país do que a contabilidade mercantil a um empresa comercial". Os americanos do norte, aquêles a quem não falta o senso realístico dos problemas da administração pública, compreendem essa necessidade à maravilha quando consideram o Estado não só o maior produtor, como também o maior consumidor de estatísticas nas suas diferentes modalidades, e dizem :

"The compilation and publication of statistical information is an appropriate activity of government and accords with its responsibilities for public enlightenment and national welfare" (5).

49. Depoimentos como tais e observações outras sôbre a origem e finalidade dos processos estatísticos, que se assinalam mesmo em tempo já recuados, dão a LUIZ BRIGGS o ensêjo de dizer, e muito bém, "que a estatística não reconhece fronteiras de demarcações e que as suas pesquisas atingem a todos os campos da investigação científica" (6).

50. Da maior importância, principalmente agora que a nação se apresta para uma participação mais ampla e direta nos campos de batalha do atual conflito mundial, são os fatos apontados por STUART A. RICE em um estudo sôbre a conversão da economia em tempo de paz para a eco-

nomia de guerra, considerando os dados estatísticos como base de ação. E aqui não deixa de ser oportuno transcrevermos os 12 itens enumerados pelo autor com relação às necessidades mais prementes, às alterações que se impõem em face do aumento dos encargos governamentais, envolvendo em parte questões de organização, escopo e relações da estatística com o público, e também questões de interesse mais técnico :

1. A vast increase in requirements for statistical information concerning industry, industrial production, trade, transportation and labor, in order to control the use of scarce materials, to assure an efficient distribution of manpower and to control price levels.

2. The registration and classification of males between 18 and 64 years of age, inclusive, for selective military service.

3. A serie of mass registrations, with supplemental statistical reports, in connection with rationing programs designed to secure an equitable distribution of consumers' goods.

4. The conversion to war use of many of the previously existing Federal statistical agencies, with corresponding eliminations or reductions in their peacetime programs.

5. Public criticism of the burdens imposed by Government questionnaires together with a "war on paper work".

6. Strengthening of central coordination and control over the statistical activities of the Federal Government.

7. Restrictions upon the publication or circulation of statistical information which would be useful to the enemy.

8. Completion of the 1940 decennial census.

9. Extensions in the use of sampling methods.

10. The vogue of public opinion and attitude surveys.

11. The development of standard classifications and mailing lists.

12. A far-reaching but inconspicuous reconsideration of the administrative and policy functions of statistics, expressed in a demand for "cut-off points" in the collection of data" (7).

51. Vê-se por êsse sumário, que novas, grandes e árduas tarefas são cometidas aos serviços nacionais de estatística em tempo de guerra, ao mesmo tempo que se lhes restringem umas tantas facilidades e extensões por medida de defesa, adaptando certos meios de ação às condições emergentes.

(4) AURELIANO PORTUGAL, *Memória* extraída dos Anais do Conselho Municipal, de novembro de 1896, e republicada anexa à Resolução n.º 173, de 17 de julho de 1941, do C.N.E., Quarta Sessão Ordinária da Assembléia Geral, Tomo V.

(5) SOCIAL SCIENCE RESEARCH COUNCIL, *A Report of the Committee on Government Statistics and Information Services*, New York, 1937, pg. XI.

(6) LUIZ BRIGGS, *Estatística-Técnica e Método*, Boletim do M.T.I.C., N.º 33, maio de 1937, Ano III, pg. 308.

(7) STUART A. RICE, *United States Statistics in Wartime*, in "Estadística", N.º 1, Vol. 1, março de 1943, pg. 23.

52. E' isso o disciplinamento enérgico da comunidade visando com as observações estatísticas a coordenação dos esforços e determinação do equilíbrio nacional indispensável para enfrentar a complexidade e rapidez dos acontecimentos que põem em rude prova a capacidade de organização e defesa do Estado Moderno. Este é — digâmo-lo com BENEDICTO SILVA — “a maior empresa até hoje estabelecida pelo homem. E' a mais numerosa, a mais dispendiosa e a mais sobrecarregada de funções e responsabilidades. A ausência da atividade coordenadora nesta empresa conduz fatalmente à balbúrdia. Sem coordenação, o Estado Moderno prontamente se transforma em pandemônio” (8).

53. Sem estatística, porém, o pandemônio dificilmente cederia lugar à organização e à precisão. O Estado, como bem adverte M. A. TEIXEIRA DE FREITAS, “não tendo consciência do que vale, do que possui, do que lhe é necessário ou conveniente, do que pode ou não pode esperar do livre jogo das suas próprias energias ou das circunstâncias que lhe forem impostas, mover-se-á na escuridão ou na meia luz da intuição dos seus dirigentes” (9).

54. A coordenação é, sem dúvida, um meio de ação governamental oportuno em tôdas as circunstâncias, mas depende sobretudo da estatística, cuja função — observa GIORGIO MORTARA — “é determinada, de um lado, pela natureza e pela capacidade desta disciplina e, de outro, pelas necessidades e tendências do Estado”... “O conhecimento de um estado atual, a indagação de seus antecedentes e de suas causas, a previsão de suas consequências e de seus efeitos, o contróle dos resultados de ações dirigidas com o fim de modificá-lo: eis os principais objetivos da aplicação da estatística por parte da administração pública”. O Brasil, como os demais países, — diz ainda MORTARA — não constituiu a sua organização estatística de uma só vez. Ao contrário, esta surgiu, nos primeiros tempos, esporadicamente, conforme as necessidades contingentes; depois se desenvolveu mais sistematicamente, chegando a obter resultados dignos de alta consideração (10).

(8) BENEDICTO SILVA, *Ensaio de Análise do Estado Moderno*, “Revista do Serviço Público”, janeiro de 1944, página 19.

(9) M. A. TEIXEIRA DE FREITAS, *O I. B. G. E. e a Segurança Nacional*, “Revista Brasileira de Estatística”, N.º 1, janeiro-março 1940, Ano I, pg. 101.

55. A obra que se vem desdobrando atualmente com extenso proveito nos domínios da administração, da economia, da justiça, da educação, da saúde, da defesa nacional, embora satisfazendo a exigências e necessidades do país inteiro — não alcançaria “resultados dignos de alta consideração”, não fôra a atitude de simpatia e de melhor compreensão por parte do Poder Público após 1930. E' que só a partir de então foi possível articular progressivamente as três ordens administrativas da organização política da República para a reestruturação das repartições especializadas e o estabelecimento definitivo da estatística oficial brasileira, com fins e diretrizes comuns a todos os órgãos cooperadores, deixando, porém, a cada qual autonomia de ação e liberdade de iniciativa.

56. Assim que, desde a instalação dos novos Ministérios e intervenção federal nos Estados, e firmado em 1931 o primeiro Convênio Estatístico (o das atividades educacionais), a idéia de cooperação inter-administrativa, tomando vulto primeiramente nesse setor, visou depois um sentido geral de aperfeiçoamento e valorização há muito ambicionado para a geografia e a estatística de todos os ramos no país.

57. Ocioso fôra, entretanto, por já estar no domínio de todos os que se interessam pelo assunto, e mesmo porque fora do escopo do presente trabalho, determo-nos na série de iniciativas que, seguindo-se a êsse Convênio, imprimiram novos rumos à organização existente, pública e privada. A criação do Instituto Nacional de Estatística em 1934, o reaparelhamento e fixação dos campos de competência das repartições centrais de estatística nos diferentes Ministérios e nas administrações estaduais e que se constituíram em órgãos tecnicamente ligados ao Instituto, a publicação do Anuário Estatístico do Brasil e de suas separatas regionais, a Convenção Nacional de Estatística em 1936, a organização do Conselho e das Juntas de Estatística — a central e as regionais, — a junção dos serviços de geografia à estrutura do sistema em 1937, as Campanhas Estatísticas de então para cá lançadas anualmente, a filiação ao Instituto das secções técnicas de estatística de entidades para-estatais e a daquele ao Instituto Inter-Americano

(10) GIORGIO MORTARA, *A Estatística no Estado Moderno*, Conferência realizada no “Curso de Informações”, de 1939, do I.B.G.E., Rio de Janeiro.

de Estatística, o Recenseamento de 1940, e os Convênios Nacionais de Estatística Municipal em 1942, sábia solução para os problemas de caráter informativo com relação à defesa e segurança do país, — são, por si sós, marcos em relêvo notável no campo da vasta coordenação realizada e que deixam ver quanto se poderá esperar dos organismos integrantes do atual Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

58. Se, no setor da educação e da cultura nacional, o Convênio, aprovado pelo decreto número 20.826, de 20 de dezembro de 1931, veio permitir se conseguissem, sob as vistas do órgão estatístico do ministério, resultados não só homogêneos mas também perfeitamente coerentes, capazes de exprimir, com minúcia e verdade, as condições gerais do país e de cada unidade federada, quanto à vida escolar e extra-escolar e às instituições culturais, a Convenção Nacional de Estatística, de agosto de 1936, assenta para os demais setores as medidas que completam a coordenação, no regime cooperativo do Instituto instalado em maio do mesmo ano, dos serviços estatísticos tanto federais, estaduais e municipais, como para-estatais ou de iniciativa particular.

59. Um mecanismo de articulação flexível caracteriza assim o sistema que resultou de um imperativo a um só tempo político, administrativo, econômico, social e cultural, como seja o do conhecimento das condições de vida da coletividade, um dos fins precípuos do Estado moderno, que não podia ficar sujeito “às contingências da inorganicidade e do arbítrio no que concerne às estruturas, aos objetivos particulares, aos métodos, aos processos e aos resultados do conjunto de órgãos destinados àquela finalidade” (11).

60. Ainda não há muito os Estados Unidos, a braços com as mesmas dificuldades, planejavam um sistema estatístico equilibrado através da cooperação de todas as organizações oficiais de estatística, coordenando ainda as atividades das agências particulares, que eram, estas e aquelas, legião “traditionally incoordinated and often jealously competitive”, segundo o “Committee on Government Statistics and Information Services”, do

“Social Science Research Council”, ao qual se depa-rou naquele país o estado de coisas seguintes:

“Apesar da vasta quantidade de minuciosas informações estatísticas coletadas correntemente por uma multidão de órgãos governamentais abrangendo quase todas as fases da atividade econômica e social, o analista considera extremamente difícil comparar, combinar e integrar dados similares coletados por duas ou mais agências. Esta dificuldade decorre de diferenças na base da classificação, na seleção e definição das unidades estatísticas, na “atualização” dos inquéritos, nas unidades de medida, no âmbito geográfico e industrial, e na deficiência de um órgão em reconhecer as necessidades investigativas dos demais ou as do pesquisador que procura apresentar um quadro do funcionamento da nossa economia em conjunto.

As estatísticas em qualquer ramo, colhidas por vários órgãos com objetivos diferentes, são continuamente reunidas para servir a fins que não os propostos inicialmente. As incertezas no processo analítico ocasionado pela desigualdade e escopo dos dados básicos se evidencia pelos inúmeros expedientes exigidos para as estimativas da renda nacional, da dívida pública ou particular em seu conjunto, do vulto do desemprego, ou do saldo dos pagamentos internacionais” (12).

61. Últimamente soubemos que à Secretaria Geral do I.B.G.E. têm chegado consultas de autoridades e de instituições de vários países que desejam conhecer melhor os princípios básicos, a estrutura e o funcionamento da nossa organização geográfico-estatístico-censitária. Na Argentina já tem sido suscitado o alvitre de criar-se um Instituto organicamente idêntico ao nosso, e na América do Norte técnicos em evidência já vêm estudando as possibilidades de uma articulação centralizadora nos moldes do sistema cooperativo brasileiro.

62. E' que a instituição dêsse sistema, entre nós, atendendo à indicação primordial de utilizar larga e eficientemente serviços oficiais já existentes e de criar ainda os que se tornassem necessários às funções dirigentes do Estado, pôs em evidência universal um regime de ação pública inter-administrativa a que são inerentes os seguintes objetivos:

“a) dar sentido de unidade e integralidade nacional aos trabalhos que executar;

(11) CONSELHO NACIONAL DE ESTATÍSTICA, *Resolução* n.º 135, de 21 de julho de 1939. Terceira Sessão Ordinária, Tomo IV.

(12) *Op. cit.*, pg. 6.

b) imprimir a esses trabalhos o melhor cunho técnico possível em cada momento, promovendo-lhes as condições de rápida expansão;

c) assegurar a publicação regular e a maior circulação possível, em publicações periódicas ou avulsas, dos resultados das atividades geográficas e estatísticas brasileiras;

d) concorrer para o enriquecimento e a difusão no país, dos conhecimentos científicos relacionados com a geografia e a estatística;

e) angariar e utilizar a colaboração privada de associações e estudiosos nos trabalhos estatístico-geográficos brasileiros;

f) promover a especialização profissional e o estímulo do funcionalismo brasileiro empregado no serviço geográfico e estatístico;

g) concorrer para o alargamento do ensino da estatística facilitando assim o emprego dessa técnica nas múltiplas atividades sociais e administrativas que com ela se podem beneficiar;

h) criar por intensa propaganda a mentalidade pública e o ambiente favorável ao êxito das pesquisas estatísticas e geográficas;

i) assegurar a contribuição da estatística e da geografia às iniciativas que visarem a propaganda do país no estrangeiro;

j) proporcionar a documentação e a ilustração geográfico-estatística nos livros didáticos brasileiros;

l) apresentar aos governos, às instituições privadas e ao público os alvitre que os estudos estatístico-geográficos sugerirem relativamente aos grandes problemas nacionais, de um modo geral, e, em particular, ao êxito de todas as atividades que visem o progresso da comunidade brasileira no seu conjunto ou em qualquer dos seus grupos" (13).

63. Do I.B.G.E. já se disse algures que está abrindo um capítulo novo no direito administrativo e constitucional. Recentemente, tentando obter uma conceituação científica à luz desse direito, verificou o Sr. CELSO DE MAGALHÃES que a estrutura particular do Instituto, — "órgão cuja classificação na estrutura geral da Administração Pública tem desafiado muitos doutos", — "escapa às linhas rígidas dos tipos já agora clássicos" (14). Mas o fato é que já se podem balancear os frutos das atividades com relação aos objetivos estatísticos e outros da instituição. E o que é mais significativo, os números já coligidos e em muitos casos amplamente divulgados, revelam o

acerto, a prudência e a eficácia com que em todos os setores da civilização brasileira se está desenvolvendo a coordenação de esforços na obra administrativa do atual governo.

VI. TÉCNICA E ÉTICA PROFISSIONAL NA ESTATÍSTICA

64. O sentido dos interesses gerais de um país reflete-se na atividade contemporânea de organização e racionalização dos serviços públicos, que crescem e avultam envolvendo questões de ordem técnica e administrativa para a elucidação das quais se exigem meios de pesquisa e absoluta emancipação intelectual. E, no tumulto das inovações com o mais largo aproveitamento dos recursos econômicos e intensivo aperfeiçoamento sócio-cultural, determinando medidas legislativas e intervenções do poder público, ninguém mais do que o técnico analista precisa ver claro para fixar os critérios que devem presidir a ação governamental.

65. Com efeito, se o governo é um engenhoso processo de interpretação da realidade e não de mera intuição, não pode deixar de aperfeiçoar constantemente a sua engrenagem administrativa nem de rever e melhorar os seus métodos de ação técnica, habilitando-se com pessoal e instrumentos adequados para abranger e investigar os complexos fenômenos físicos e sociais da vida moderna.

66. Na prática do método estatístico, esse processo de fiscalização "curiosa, impertinente e por vezes perigosa" dos trabalhos das diversas repartições públicas, reconhece-se uma profissão cuja técnica, aplicável também a muitos problemas científicos, exige em seu constante e acurado labor humano não só requisitos culturais próprios à descrição e à investigação em campos específicos, mas também talento inato ao lado de um preparo de ordem geral. Daí o imperativo de não confiar essa técnica delicada em suas fases avançadas senão a quem souber servir-se dela para apresentar os fatos e interpretá-los com fidelidade e clareza, aprofundando as questões por mais graves e complicadas que sejam.

67. O estatístico, segundo BÉLA FÖLDES, citado por ZOLTÁN BENCs, "é bem o engenheiro da sociedade, um engenheiro preciso e seguro, tendo consciência da enorme responsabilidade que pesa

(13) C.N.E., Res. cit. n.º 135.

(14) CELSO DE MAGALHÃES, O I.B.G.E., "Revista do Serviço Público", Ano VI, Vol. VI, N.º 1, outubro de 1943.

sobre ele e que, em caso de erro, não só lhe é fatal como pode engendrar catástrofe" (15).

68. Sociólogos e economistas, com vasta experiência na pesquisa estatística, corroboram o asserto de que o simples conhecimento tecnológico não basta para aqueles que pretendem exercer tal profissão. E' preciso que o espírito se tenha formado para as apreciações de conjunto, para a verificação das relações entre fatos ocorridos em épocas distintas, e talvez mesmo em polos opostos, para demonstração clara e insofismável da significação de uns e outros.

69. O estatístico — disse SEBASTIÃO FERREIRA SOARES —

"é o filósofo humanitário que, pondo em ação os seus variados conhecimentos, estuda, compara, analisa e descreve a marcha moral e industrial dos povos, assinando-lhes o seu modo de ser em diversas épocas, e demonstrando as causas claras ou latentes que atuarão direta ou indiretamente para o progresso ou decadência dos Estados" (16).

70. Em se tratando de profissional de estatística geral, além desses e outros predicados positivamente indispensáveis, o estatístico precisa possuir também — é BLOCK quem o diz — as qualidades negativas seguintes :

"de não ser extremado em política, nem influenciado por opiniões com curso em ciência econômica e social; de não ter preferência mais acentuada por uma estatística do que por outra; de não ser um matemático demasiado forte. A aritmética não deve ter segredos para ele; porém, se fôr por demais dado às matemáticas, o algarismo lhe faz perder de vista a coisa que representa, corre o perigo de preferir as formas à realidade concreta" (17).

71. Revertendo à especialização estatística as palavras do E. Rhodes, quando há três lustros, presidente da "Actuarial Society", se referira às qualidades essenciais para a formação de um atuário, poder-se-ia dizer que o sucesso do estatístico também depende mais do seu treino prático do que da alta cultura matemática; um grande matemático pode ser um estatístico vulgar e um vulgar matemático pode ser um grande estatístico. Um

provérbio inglês diz : "Mais vale uma boa experiência prática do que uma tonelada de teoria".

72. E porque desses profissionais é o espírito de iniciativa, fidelidade e honestidade, têm-os visto combatidos e criticados pelos que lhes temem as revelações de iniquidades ou a perda de um prestígio imerecido. E só por isso, por não convir às vezes a realidade dos fatos, é que em várias épocas históricas foi a estatística e foram os estatísticos relegados a uma existência precária em certos sistemas de política despótica; para ressurgirem, porém, mais fortes logo que, em momentos difíceis, os governantes se deram conta da imprescindibilidade desse instrumento na arte de dirigir e orientar os povos no concerto universal.

73. O estatístico só é incompatível com a sua nobre missão e, portanto, nocivo à sociedade humana quando, por exemplo, a serviço de oligarquias que exploram o Estado, deixa de apresentar os fatos pelo justo valor que oferecem em relação à solidariedade social, para moldá-los à feição dos que o compelem à conformidade com interesses predominantemente contrários ao bem coletivo. "Figures can't lie but liars can figure"...

74. Mas, para destrinçar a mentira da verdade, o postigo do real, é o próprio treinamento na disciplina estatística o que protege o técnico e o público contra as conclusões falsas e errôneas dos pseudo-estatísticos. Demonstrando-o, TIEGS e CRAWFORD servem-se da imagem seguinte :

"A propagandist can present absolute falsehoods supported by misleading statistical evidence and make them appear to be the essence of truth — unless his audience knows enough about statistics to discover his tricks and statistical fallacies" (18).

75. Conta-se que os helvécios, querendo verificar o número de homens em armas, se utilizavam de meios idôneos para as suas estimativas e supriam-nas em tempo e perfeitas. Em Roma, Cesar, ao contrário, para exaltar a glória de suas vitórias forjava relatos ou alterava os que recebia, exagerando as cifras de modo a impressionar o mundo do seu tempo. Agora repete-se a história; mas, nesta guerra moderna, mais uma vez se distinguem perfeitamente os que procedem como os helvécios dos que imitam o romano...

(15) ZOLTÁN BENCs, *La statistique et l'ordre mystérieux de la Vie*, "Journal de la Société Hongroise de Statistique", Budapest, 1937, N.º 3, pg. 301.

(16) *Op. cit.*, pag. 7.

(17) *Op. cit.*, pg. 268.

(18) ERNEST W. TIEGS and CLAUDE C. CRAWFORD, *Statistics for Teachers*, Cambridge, Mass., 1930, pg. 3.

76. Se assim não fôsse, efetivamente, uma grande parte do mundo andaria miseravelmente lograda para gáudio de uns tantos charlatães da ciência e vantagem de muitos dos seus aproveitadores inescrupulosos, se os números verdadeiros, anteriormente postos em evidência e ao alcance do público pelo profissional honesto, não trouxessem os analistas sempre alertados ou não denunciasses os deturpadores adventícios.

77. Esse aspecto moral vem a pêlo no sentido de observarmos que quem se ocupa da estatística não só deve possuir qualidades inatas e conhecimentos adequados, como ainda precisa pensar lealmente e desenvolver o espírito de prevenção e finura, contra as deformações voluntárias e o erro involuntário, mas que altera a realidade das coisas.

78. Pressupõe-se, pois, no profissional digno do título, uma excepcional faculdade discernidora entre o que é bom e o que é mau em matéria estatística. Íntegro e justo na sua política, resiste aos ímpetos das paixões e preferências pessoais, deixando-se dominar apenas pelo pensamento leal que, como nas lições de ED. CLAPARÈDE, "não é somente o do homem que não procura enganar voluntariamente, mas é também o pensamento que está constantemente prevenido contra os erros involuntários, contra todos os sofismas que, insidiosamente, vêm alterar a honestidade, a veracidade do juízo" (19).

79. "A healthy skepticism is probably the most essential quality of a statistician" diz ROBERT CHADDOCK (20) que também assevera ser o treinamento matemático, associado às qualidades do bom julgador, com largos conhecimentos, tirocínio e senso comum, recurso valioso do estatístico pesquisador. Este põe sua idéia como interpretação antecipada, e mais ou menos provável, da natureza dos fenômenos, da qual deduz logicamente conseqüências, a serem confrontadas a cada instante com a realidade, e caminha assim das verdades parciais para as verdades gerais.

80. Compreende-se aí a função essencial do ceticismo, com esse caráter específico da cultura estatística em seu nível mais nobre, porque: "Não fôsse o pensamento científico, pela sua própria natureza, orientado no sentido da dúvida e do ceticismo, a ciência humana ainda se encontraria na

fase do receituário, senão das palavras mágicas, e a civilização ocidental não seria esse impressionante conjunto de valores materiais e morais acumulados em pouco mais de um século de dúvida e, por isto mesmo, de investigação e de pesquisa" (21).

81. Dir-se-á, então, que o espírito crítico, o pensamento claro, a independência de juízo, e a capacidade de duvidar e inquirir com o sentimento íntimo de toda a conjuntura social serão qualidades próprias de quem emprega o método matemático e os especiais processos de cálculo na ulterior elaboração científica dos dados fornecidos pela descrição quantitativa. Mas mesmo esta, por seu lado, não dispensa tais qualidades no apurador estatístico de categoria inferior, o qual, embora não tendo de lidar com fórmulas complexas para analisar cientificamente os resultados das suas tabulações, precisa ser hábil na arte de pensar e no uso da razão para assegurar-se da exatidão dos dados pelo exame crítico e lógico da matéria prima, que colheu diretamente ou compilou em segunda mão, e das apurações primárias e confrontos realizados em seguida.

82. Por conseguinte, nos diferentes setores da estatística oficial, a constituição dos quadros funcionais devia apoiar-se sucessivamente sobre os processos peculiares à tripeça: *preparo, seleção e formação*, a desenvolver-se cada uma destas fases em dois períodos distintos: de "trabalho técnico praticamente material", e de "trabalho criador pela investigação científica", impondo-se "o bom senso e a aptidão lógica" como requisito indeclinável para execução de um e outro e para o aperfeiçoamento individual na disciplina.

83. Em suma, orientando-se em harmonia com o sentido racionalizador e moral contido nesses princípios gerais, a tecnologia administrativa poderá fixar definitivamente a mentalidade intelectual que deve prevalecer nas carreiras do funcionalismo estatístico, no ensino da disciplina, nos concursos e ingresso nos quadros respectivos. São aspectos, estes, que, com espírito construtivo, e antes de retomarmos o fio do nosso estudo com particular referência ao S.E.E.S., focalizaremos objetivamente, elucidando os problemas da melhor maneira possível, à medida que permita o espaço nesta Revista.

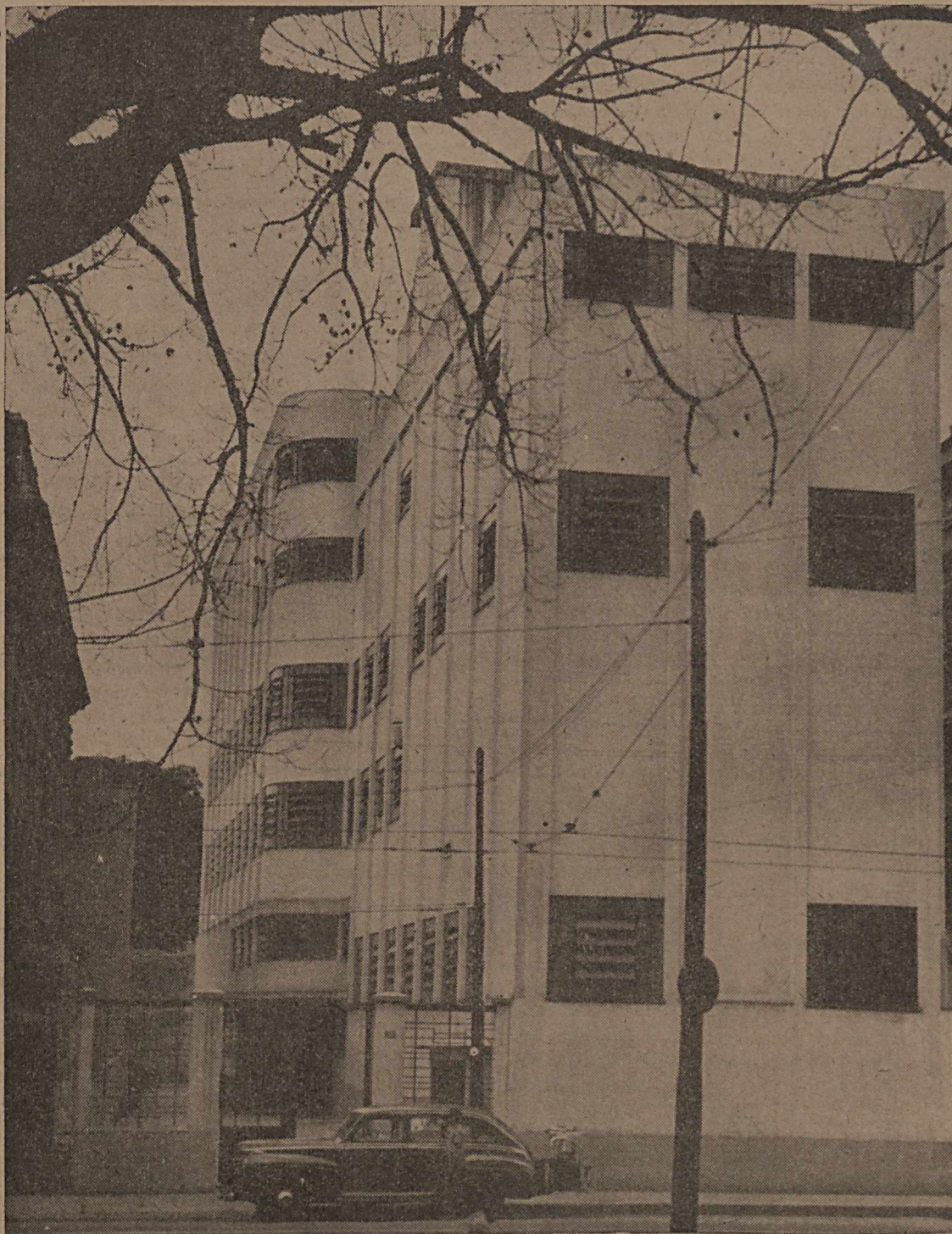
(19) ED. CLAPARÈDE, *A Educação Funcional*, Trad. de J. B. Damasco Penna, Rio, 1940, pg. 304.

(20) ROBERT EMMET CHADDOCK, *Principles and methods of Statistics*, Cambridge, Mass, 1925, pgs. 30-1.

(21) FRANCISCO CAMPOS, *Discurso sobre o ceticismo*, na sessão solene da abertura dos Cursos Universitários de 1933.

O Instituto Nacional de Cinema Educativo

Reportagem de ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO



I.N.C.E. — A nova sede do Instituto, à praça da República n. 141 A

"Para nós o ideal é que o cinema e o rádio fôsem, no Brasil, escolas dos que não têm escola".

ROQUETTE PINTO.

NESTA reportagem pretendemos mostrar aos leitores da *Revista do Serviço Público* como trabalha o Instituto Nacional de Cinema Educativo.

Se fôsse possível, essa demonstração consistiria apenas de uma série de fotografias, como as de um filme, nas quais se pudesse até prescindir de legendas. Mas assim não pode ser. E, em vez de gravuras corridas em série, perfeitamente conjugadas, somos levados a publicar apenas algumas fotografias esparsas, que bastem a amenizar um pouco a densidade e a dureza do texto. Afinal, ao próprio Instituto não pode interessar qualquer reportagem visando divulgar-lhe as atividades. As suas produções estão por aí a percorrer o Brasil inteiro e mesmo ao estrangeiro já têm sido levadas. Como se sabe, êle vive às claras e esclarece tudo, desde os infinitamente pequenos — os micróbios — até o belo céu do Brasil!

No mês passado escrevemos sobre o Museu Histórico Nacional, relicário precioso, grande livro de memórias, cujos capítulos são assim chamados: Salas dos Vice-Reis e Dom João VI (Brasil-Colônia); Salas D. Pedro I e D. Pedro II (Brasil-Império); Sala República...

A princípio êsse livro de nossa história política, social e artística era formado de dois capítulos apenas, e podia ser lido facilmente. Hoje, não! Tomou a feição de verdadeiro Larousse e seu autor mostra-se ainda insatisfeito. Só pensa em aumentá-lo, na ânsia de espaço para novas salas, como a "Getúlio Vargas", a ser inaugurada brevemente, e outras já em vista.

Natural a insatisfação do diretor do Museu Histórico: êle é realmente um apaixonado, um grande apaixonado das coisas do Brasil, que deseja ver bem conhecidas dos próprios brasileiros; bem conhecidas e bem compreendidas.

UM LIVRO ABERTO ÀS MULTIDÕES

No Instituto Nacional de Cinema Educativo domina também êsse mesmo anseio de educar cada vez mais o nosso povo.

O livro é diferente: sai da estante e abre-se às multidões, cheio de luz, som e clareza!

Histórias antigas, como as dos bandeirantes, são contadas de forma simples e atraente: pelo cinema. Anchieta escrevendo na areia seu poema "A Virgem", "A vida de Carlos Gomes", "O despertar da Redentora" e, agora, "A vida de Euclides da Cunha", em preparação, constituem valiosa contribuição do Instituto ao ensino e à divulgação de fatos e episódios nacionais mal interpretados muitas vezes em leitura apressada ou ignorados por completo daqueles "que não têm escola".

Além dos filmes históricos, há os de reportagens e de documentação artística e científica. De todos falaremos mais adiante.

O CINEMA EDUCATIVO E O CINEMA INSTRUTIVO

Gostaríamos, nesta altura, de conversar um pouco sobre o cinema educativo e o cinema instrutivo.

Entretanto, à falta "de engenho e arte" para tanto, melhor será dar a palavra ao professor Roquette Pinto. Já arranjamos jeito de forçá-lo a dizer alguma coisa a respeito!

Basta que retiremos, com antecipação, do material colhido para esta reportagem na biblioteca do Instituto, a cópia que fizemos da palestra de seu diretor na "Hora do Brasil" de 18 de maio de 1937, nas comemorações do "Mês do Cinema".

Com essa transcrição oferecemos aos leitores da *Revista do Serviço Público* observações muito interessantes não só quanto ao cinema em si mesmo, como também em relação ao conceito de instrução e educação, duas coisas inteiramente distintas e, no entanto, muito confundidas por aí...

Então vamos lá:

— Tem a palavra o professor Roquette Pinto:

"Não é raro encontrar, mesmo no conceito de pessoas esclarecidas, certa confusão entre o cinema educativo e o cinema instrutivo. E' certo que os dois andam sempre juntos e muitas vezes é difícil ou impossível dizer onde acaba um e começa o outro, distinção que aliás não tem de fato grande importância na maioria das vezes. No entanto, é curioso notar que o chamado cinema educativo, em geral, não passa de simples cinema de instrução. Porque o verdadeiro educativo — é o outro, o grande cinema de espetáculo, o cinema da vida integral. Educação é principalmente ginástica do sentimento, aquisição de hábitos e costumes de moralidade, de higiene, de sociabilidade, de trabalho e até mesmo de vadiagem... Tem de resultar do atrito diário da personalidade com a família e com o povo. A instrução dirige-se principalmente à inteligência. O indivíduo pode instruir-se sozinho; mas não se pode educar senão em sociedade. O bom senso irônico do povo marcou espontaneamente a situação do instruído deseducado quando se riu do ferreiro que usa espeto de pau. São pois muito grandes as responsabilidades do cinema de grande espetáculo.

Arquivando e divulgando como nenhuma outra arte o que há de bom e de mau, tem uma função dinâmica de constante agitador das almas, influenciando diretamente nas decisões dos fracos e sugestionando os fortes. Não há idéia nova nenhuma nisso tudo que venho dizendo. Quis repetir êstes conceitos, ao tomar parte no Mês do Cinema Brasileiro, porque desejo pôr em foco uma atitude dos nossos amigos que nêle trabalham: todos têm procurado servir à sua arte sem esquecer aquela responsabilidade educativa de que há pouco falei. O cinema nacional vai lutando, vai conquistando a atenção, a boa vontade, a estima e às vezes a admiração; mas até agora não tisonou nenhuma das suas vitórias, não procurou ganhar dinheiro mediante a tendenciosa e sub-reptícia corrupção do seu povo.

Essa palavra de justiça é que eu vim aqui pronunciar com alegria".

Agora, com franqueza, não acham que encaixamos bem aqui a palestra do professor Roquette Pinto?



I.N.C.E. — Um aspecto da biblioteca, vendo-se a bibliotecária Sra. Hylda Smith de Vasconcelos consultando um livro

GILETE E GOMA ARÁBICA

A nós só nos restou fazer isto: colher notas na biblioteca do Instituto, dar um passeio pela casa e valer-nos da gilete, da goma arábica e do regular estoque de aspas para compor e armar esta reportagem.

No fim, espremendo-se tudo, ver-se-á que nossa contribuição original a este trabalho foi nula, precária, nulíssima!

Fiquem, portanto, atentos e mais adiante, quando tivermos de dizer alguma coisa sobre outra face interessante do cinema, como, por exemplo, sua invenção, observem que a gilete e a goma arábica vão entrar novamente na dança...

Nossa projeção de... trabalhos alheios é sempre realizada com perfeita nitidez, absoluta clareza e devida lealdade, esta fácil de ser comprovada, pelo uso freqüente que fazemos de aspas...

A CASA AMARELA DE SETE JANELINHAS

Precisávamos saber onde ficava o Instituto Nacional de Cinema Educativo. Recurso: Lista Telefônica. Fomos logo à letra M, à procura do Ministério da Educação, a que se acha subordinado o Instituto, e com o dedinho descemos pela coluna abaixo até encontrá-lo assim figurando:

Inst Nac de Cinema Educativo

Gab Diretor Pç República... 43-9809

Discamos.

— O professor Roquette Pinto está?

— Só mais tarde. Neste momento se acha examinando num concurso no Museu Nacional.

— Muito obrigado. Alô, alô! Uma informação mais por obséquio: em que altura da praça da República funciona o Instituto?

— Neste prédio novo, ao lado da Casa da Moeda e nos fundos do antigo Senado Federal. O número é 141-A.

E assim consideramos: Ah! Então é aquele prédio novo, meio esquisito — um grande paralelepípedo amarelo, com sete janelinhas p'ra rua e sem porta. De estilo ou sem estilo, é coisa bem moderna...

Tomamos mais tarde o bonde 29. Dentro em pouco, a praça da República. À distância divisamos a parte do jardim já derrubada para a passagem da avenida Getúlio Vargas e, depois de uma voltinha, saltamos defronte do antigo Senado, onde Ruy tanto pugnou pela democracia, liberdade de imprensa, liberdade de pensamento, etc.

Afinal descobrimos a porta da casa amarela, com suas janelinhas lá no alto.

Uma área ao lado e em seguida o "hall", onde um *autamatiquíssimo* elevador recebe a gente meio enfezado, com evidente mau humor e a querer fechar-se antes do tempo. E se o paciente não se defende com galhardia, leva

séria lambada pelo braço, que depois lhe deixará naturalmente gratas recordações...

O AMBIENTE NO I. N. C. E.

Saltamos no 2.º andar.

Recebe-nos o Dr. Sérgio Vasconcellos, secretário do Instituto, velho amigo, que conhecíamos desde 1929 na direção da revista "Phono-Arte", publicação de crítica musical que fez época.

Dissemos-lhe do propósito de fazer uma reportagem sobre o Instituto e lhe deixamos em mãos, à guisa de cartão de visita, algumas separatas de trabalhos nossos na *Revista do Serviço Público*, que oferecíamos ao professor Roquette Pinto. Como o diretor não estivesse, voltamos lá no dia seguinte.

O Dr. Sérgio Vasconcellos leva-nos primeiro ao gabinete do assistente Dr. Pedro Gouvêa Filho, a quem somos apresentados e também ao Sr. Humberto Mauro, chefe dos Serviços Técnicos.

Começamos a gostar de tudo — dos funcionários, da casa, onde notável passadeira vermelha lhe dá tanta vida; dos móveis e dos belos quadros, na maioria fotografias de cenas já filmadas pelo Instituto e que ali, assim mesmo isoladas, continuam ainda muito expressivas e muito atraentes. E esse ambiente acolhedor e de marcante distinção nos

fêz lembrar dêste outro, onde também se faz excelente difusão cultural: o Instituto Nacional do Livro.

CONVERSANDO COM O PROFESSOR
ROQUETTE PINTO

Simples e afável, o professor Roquette Pinto fêz-nos sentar a seu lado e, com o hábito adquirido na cátedra, preferiu logo dar-nos as linhas gerais do programa de trabalho que traçou e está executando no Instituto. Fala, expondo. Sabe fazer-se entender facilmente, até mesmo quando trata de certos detalhes técnicos de preparação de um filme destinado a crianças. E reporta-se às suas antigas observações do inconveniente das legendas em filmes escolares, o que, aliás, ressaltou até na Alemanha, quando esteve nesse país estudando-lhe o progresso no ensino com o auxílio do cinema. E, sorrindo, acentuou:

— E lá chegaram à conclusão do inconveniente dessa prática, que aqui no Brasil já havíamos condenado.

— Mas, professor, como a criança pode entender uma cena se não lhe fôr explicada a legenda?

— Pode, sim! A questão está em preparar-se de forma inteligente o filme, que antes de tudo deve ser nítido, claro e lógico. Os filmes do Instituto ou levam êles mesmos a fala ou são acompanhados de discos ou, ainda, são explicados pelo professor. Se o filme não é sonorizado, nós o fazemos acompanhar de um roteiro, em folheto à parte.



I.N.C.E. — Uma vista da filмотeca, vendo-se, à sua mesa de trabalho, a filмотecária, Sra. Beatriz Roquette Bojunga

Se o professor sabe mais do que está no texto dêsse roteiro, melhor! Se sabe menos, então transmite aos alunos o que leu. Muito simples! Entretanto, o que havia e ainda há por aí é o seguinte: enche-se uma sala de crianças; passa-se um filme qualquer e, enquanto se faz isso, os professores preferem descansar um pouco à varanda da escola, o que, aliás, não chega a ser desagradável... E as crianças? Essas que se arranjam! Há pouco tempo disse-me uma professora que, numa escola dos subúrbios, quando se quer castigar um aluno, a advertência que se lhe faz é esta: "Você, aí, se continua assim, mando para o cinema da escola!" E o menino, apavorado, sossega logo...

Aí está como se transformou o cinema educativo em instrumento de suplício. Daí, pois, a nossa preocupação constante de melhorar cada vez mais a nossa produção, sobre-



I.N.C.E. — A filmotecária, na Secção de Distribuição, em consulta ao fichário de registro de escolas

tudo essa que se encaminha às escolas. Bem sei que o roteiro não foi negócio para certos professores, que prefeririam ficar à varanda... Natural. Agora, é mais um trabalhinho para eles, a obrigação de ler à criança o que foi escrito sobre o filme que está sendo passado.

— E é freqüente o fornecimento de filmes pelo Instituto a escolas?

— Muito freqüente. Aqui o Dr. Pedro Gouvêa Filho pode fornecer-lhe os dados estatísticos a respeito. Também na biblioteca D. Hylda Smith arranjará para o senhor outras informações sobre a casa. Bem, mas, como estava dizendo, os cinema nas escolas... Olhe, se lhe estou caceando, diga.

E o professor Roquette Pinto assim prosseguiu:

— Quando foi lançada a pedra fundamental do novo edifício do Ministério da Educação, fui eu o orador oficial. Disse então isto, que lhe vou repetir: Por que o Ministério da Agricultura proporciona facilidades aos lavradores, fornecendo-lhes arados, sementes, etc. para pagamento a longo prazo, e não se faz o mesmo com os diretores de colégios particulares, proporcionando-lhes também facilidades para aquisição de um projetor de cinema, um microscópio, etc.? Por que? Bastaria que o Governo abrisse no Banco do Brasil uma conta com êsse objetivo e, mediante o preenchimento de certos requisitos legais, pudessem os educadores comprar o que fôsse preciso aos seus estabelecimentos de ensino, pagando tudo em prestações.

E o professor Roquette Pinto concluiu por aconselhar-nos a leitura de seu relatório de 1942 e registro de informações posteriores.

— Depois, então, será mais fácil e proveitosa sua visita às secções técnicas.

NA BIBLIOTECA

Fomos fazer pequeno estágio na biblioteca, lugar sossegado e conveniente à leitura de belos livros sobre cinema e até... relatórios.

A bibliotecária, D. Hylda Smith, sabe orientar o visitante nas suas consultas, indicando-lhe as obras convenientes, com a exibição dos respectivos resumos em fichas que organiza logo que na biblioteca dão elas entrada.

Desejávamos tomar informes ainda mais completos e, por isso, várias pastas de papéis, contendo as cópias de trabalhos referentes ao Instituto, foram dispostas ao nosso lado. E foi assim que descobrimos aquela interessante palestra do Prof. Roquette Pinto sobre cinema educativo e cinema instrutivo, publicada no início desta reportagem, e aquela outra do Sr. Humberto Mauro sobre a invenção do cinema.

Quando já havíamos tomado as notas essenciais para compor esta reportagem quanto ao histórico do Instituto, legislação e dados estatísticos, passamos naturalmente a colher informações sobre a própria biblioteca.

Logo de início observamos a segurança de D. Hylda Smith de Vasconcellos no prestar os informes desejados. Reportando-se à instalação inicial da biblioteca, assim se expressou:

— Desde a fundação desta casa, quando era ainda a "comissão instaladora do I.N.C.E.", adquirimos o primeiro conjunto de livros necessários aos nossos trabalhos. E logo depois das aquisições iniciais, o nosso diretor, o Prof. Roquette Pinto, achou por bem oferecer 620 obras em 707 volumes, todas de alto valor, pois, como é fácil de calcular, faziam parte da sua própria biblioteca, o que importa dizer, obras realmente selecionadas.

— Mas, então, aqui só há obras especializadas sobre cinema?

— Não. Também seria especialização exagerada... Uma obra, por exemplo, como a "Encyclopédie Française" é imprescindível em qualquer biblioteca... Mas não é só esta. Trabalhos sobre ciências puras ou sociais, história, geografia, literatura, arte, etc., devem figurar aqui.



I.N.C.E. — Flagrante da visita do Sr. Nelson Rockefeller, Coordenador de Assuntos Interamericanos, quando de sua estada no Rio

Passamos depois a indagar da forma por que foi organizada a biblioteca do I.N.C.E. e fizemos então a D. Hylda a seguinte pergunta :

— Naturalmente a Sra. valeu-se de biblioteca semelhante para dar feição adequada a esta...

— Bom seria se realmente tivéssemos tido essa ajuda... Devo dizer-lhe que, no país, pela primeira vez se organiza uma biblioteca sobre cinema e, por essa razão, foi necessário um estudo prévio das obras, quanto aos assuntos, para sua formação, de forma a corresponder eficientemente à sua principal finalidade, que é a de fornecer documentos e material aos que se dedicam à edição de filmes educativos. Não medimos esforços para trazer os nossos leitores ao par de todo o movimento mundial sobre congressos, inquéritos, pesquisas, publicações, etc., referentes ao cinema educativo, seja mantendo correspondência com as instituições estrangeiras oficiais ou particulares, seja procurando atualizar as aquisições sobre esse assunto, ou classificando e selecionando os artigos da maior importância publicados em revistas estrangeiras e traduzindo-os para serem oportunamente divulgados em publicações do I.N.C.E.; seja traduzindo trechos de obras técnicas e revistas também técnicas e ainda mantendo em dia as estatísticas sobre cinema

educativo no mundo : número de escolas, colégios que empregam esse meio visual de ensino, número de projetores que possuem, etc.

— Quantos volumes possui a biblioteca sobre assuntos referentes exclusivamente a cinema?

— A nossa biblioteca especializada é formada por 360 volumes que, depois de devidamente registados no livro de inventário, são classificados no catálogo-dicionário, em fichas por ordem alfabética de autores, de títulos e de assuntos, que são aliás dezessete, os relativos ao cinema : aspecto social, bibliografia de cinema, cenários, censura, crítica, desenho animado, dicionários, documentários, cinema educativo, estética, arte, história, legislação, maquilagem, montagem, cinema sonoro e técnica.

Há tempos estive em visita à nossa biblioteca uma técnica americana, que achou interessante a maneira por que, na ficha de assunto, anoto as referências sobre cada obra de cinema que possuímos, para auxiliar os que consultam essa parte da nossa biblioteca, facilitando assim a escolha do livro necessário. Não lhe interessaria ver uma dessas fichas?... Justamente tenho uma à mão sobre uma das obras indispensáveis a toda biblioteca que trate de ci-

nema: é "The Audio-Visual Handbook", de Ellsworth Dent, autoridade no assunto nos Estados Unidos, país onde o cinema educativo é empregado intensamente nas escolas.

— E' grande o interesse pelas obras sobre cinema?...

— Além dos leitores que são estranhos à casa e que vêm em grande número visitar a nossa biblioteca, temos os pedidos de professores dos Estados sobre os livros mais necessários ao estudo e emprêgo do cinema educativo; então envio-lhes listas de livros e revistas sobre o assunto e os endereços onde poderão adquiri-los, mas creio que só dificilmente os conseguirão neste momento. Ofereço-lhes também cópias de artigos já traduzidos de revistas estrangeiras, que lhes podem ser de utilidade na organização da biblioteca, ainda que pequena, e na manutenção do aparelhamento.

— De quantos livros consta a biblioteca da casa?

— O acervo bibliográfico é hoje de 1.950 obras em 2.460 volumes, 226 revistas, entre nacionais e estrangeiras, com 4.485 números, e ainda 4 bibliofilmes.

MODELO DE UMA FICHA

A título de curiosidade, reproduzimos aqui uma ficha da biblioteca do I.N.C.E. Refere-se justamente ao "Audio-visual handbook", a que fizemos referência linhas atrás:

CINEMA EDUCATIVO

AUDIO-VISUAL HADBOOK, The
Dent, Ellsworth C.

Publ. The Society for Visual Education, Inc. Chicago
1937. — 180 pg.

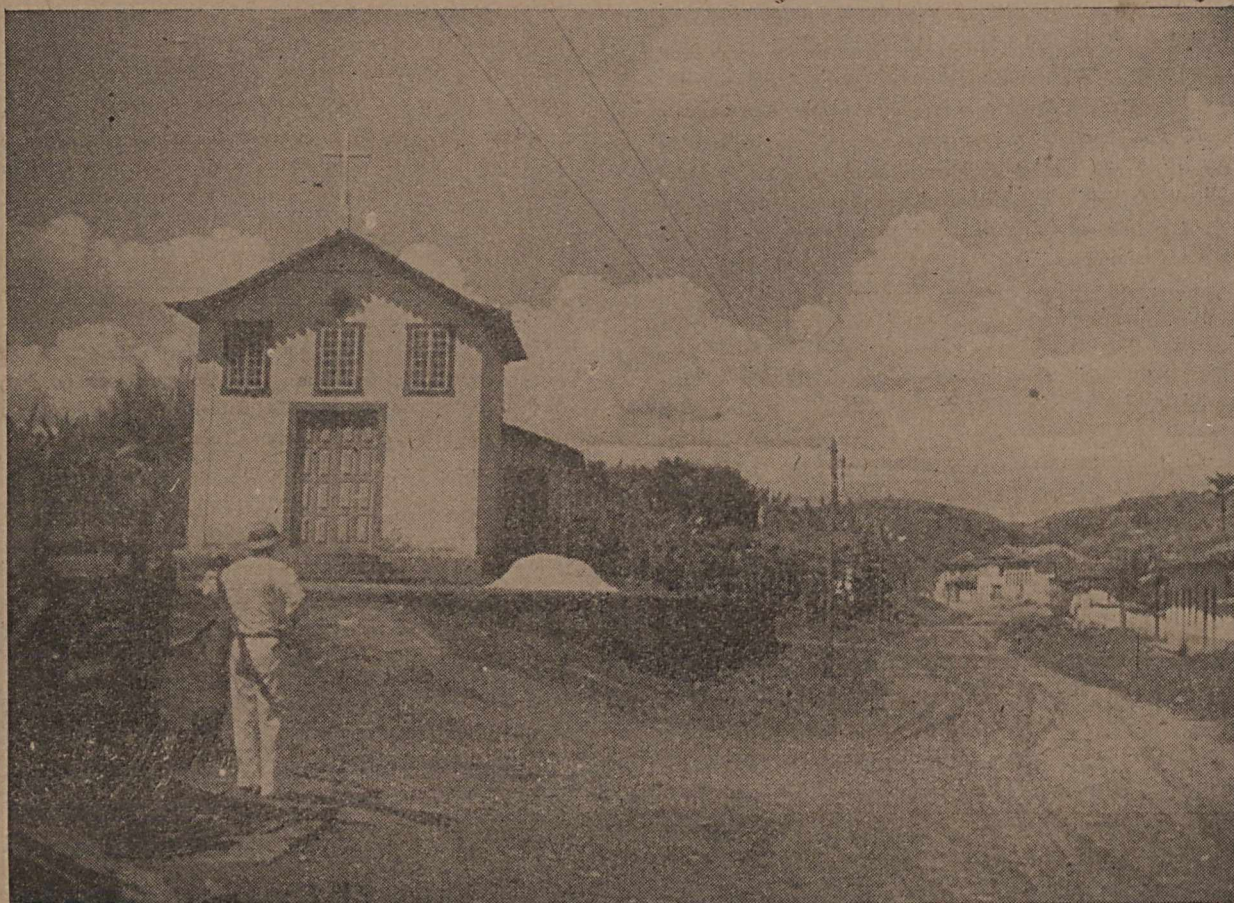
Est. IX

Prat. I

Liv. 8 Nota: Escrito especialmente para quem se dedica ao ensino, esta excelente obra informativa, de caráter prático, apresenta de maneira analítica os diferentes tipos de material didático, empregados sucessivamente para facilitar a árdua e delicada missão do educador. Passam assim, sob os olhos do leitor, como num filme às vezes em câmera lenta, outras vezes em acelerada, os meios mais conhecidos e mais ou menos utilizados como auxiliares de ensino, desde o quadro negro até as projeções fixas e animadas. Dent preconiza o aproveitamento de vantagens inerentes aos progressos da técnica moderna na escola, encarando a possibilidade do rádio combinado com a imagem, e também da televisão, terem futuramente úteis aplicações no ensino.



I.N.C.E. — O professor Roquette Pinto mostrando a Walt Disney um álbum de fotografias



I.N.C.E. — Uma vista de Lagoa Santa, tomada do filme sobre Lund

Adotando as conclusões de vários inquéritos, o autor delimita do seguinte modo a esfera de utilização e o papel dos auxiliares visuais que, precisamente por serem apenas auxiliares, não podem pretender substituir o livro e menos ainda o professor.

1 — Para se obter o máximo proveito dos auxiliares visuais é preciso que sejam utilizados no momento preciso em que a explicação oral do professor necessita deles; devem estar à disposição do professor, que os empregará no segundo julgado oportuno e do modo que lhe parecer mais proveitoso.

2 — Alguns dispositivos bem selecionados darão melhor resultado que uma longa projeção mal dirigida e da qual é difícil se extrair as noções essenciais.

3 — Tipo algum de auxiliar visual deve ser preferido com exclusividade de outro, porque cada um tem o seu valor intrínseco e oferece possibilidades de ser útilmente empregado.

Tais são em linhas gerais as considerações do autor, que teve como fito ajudar e guiar o professor na escolha dos auxiliares visuais, que proporcionam ao ensino resultados mais rápidos com o menor dispêndio de esforços. É uma obra que todo professor precisa consultar.

À página 160 da edição de 1942 temos a estatística dos projetores em uso nas escolas e colégios dos Estados Unidos até o ano de 1941.

1. Cinema Educativo. 2. Técnica.

CINEMA SONORO E A EDUCAÇÃO

Na biblioteca do I.N.C.E. fomos encontrar um livro interessante: *Cinema Sonoro e a Educação*, tese apresentada e aprovada no primeiro concurso de técnicos de educação realizado pelo D.A.S.P. e no qual foi classificado o Dr. Roberto Assumpção de Araujo, hoje do nosso corpo diplomático, servindo na Divisão Política do Ministério do Exterior. Também tivemos ensêjo de ver na mesma biblioteca a revista *Films*, editada em Nova York e da qual há um número inteiro consagrado especialmente aos filmes produzidos pelos governos dos países americanos. Nêle se encontra ainda um trabalho do Dr. Roberto Assumpção de Araujo, focalizando "as realizações do Governo brasileiro no setor cinematográfico" (*"Films"*, vol. I, n. 3, Summer 1940).

Agrada-nos registrar que, em comparação com os de outros países, a organização do cinema educativo no Brasil é realmente de primeira ordem.

HISTÓRICO DO CINEMA EDUCATIVO NO BRASIL

No Brasil, o emprêgo do cinema no ensino e na pesquisa científica pode ser datado de 1910, quando foi iniciada a filмотeca do Museu Nacional, e que mais tarde a Comissão Rondon enriqueceu notavelmente.

Em 1912, o professor Roquette Pinto trazia da Rondônia os primeiros filmes dos Índios Nambikuaras, películas que foram em 1913 projetadas no salão de conferências da Biblioteca Nacional.

À Comissão Rondon coube seguramente o mérito de haver documentado largamente as suas explorações geográficas, botânicas, zoológicas e etnográficas em filmes admiráveis, que constituem hoje valioso patrimônio.

Desde então, o cinema educativo foi empregado com sucesso em diversos pontos do país, para o ensino primário, secundário e superior.

Não havia, entretanto, medidas legislativas que estabelecessem as bases de sua utilização regular.

Em 1929, o Sr. Fernando de Azevedo, diretor do Departamento de Educação do Distrito Federal, determinou o emprêgo do cinema em tôdas as escolas primárias do Distrito Federal.

Nesse mesmo ano, a utilização da película — non flam 16mm. — veio facilitar muito o cinema escolar. O professor Jonathas Serrano, da Diretoria de Instrução Pública do Distrito Federal, inaugurou oficialmente o movimento com a Primeira Exposição de Cinematografia Educativa, em 1929.

A Censura Cinematográfica era regulada por disposições especiais de cada Estado do Brasil e sua execução entregue à polícia local, da cidade, vila ou lugarejo, onde se exhibia o filme.

Em 1931, a Associação Brasileira de Educação pediu a ação do Governo para o caso e propôs que se transformasse a censura policial em censura cultural, uniformizando o processo de exame dos filmes e nacionalizando os seus serviços.

Em virtude do decreto n. 21.240, de 4 de abril de 1932, o Presidente Getúlio Vargas assinou a lei que nacionalizou o serviço de censura, e que de fato marcou a eclosão do cinema nacional.

Esta lei permitiu o aparelhamento de inúmeros filmes nacionais, facilitou o desenvolvimento da indústria exhibidora e incrementou o número de casas de espetáculos no território nacional, que a estatística de 1933 estimava em 1.683.

Por força desse decreto e custeada pela "Taxa de Censura", o Ministério da Educação publicou durante dois anos a *Revista Nacional de Educação*, distribuída gratuitamente em tôdas as cidades do Brasil.

Em 1933 foi criada no Distrito Federal a Biblioteca Central de Educação, com uma divisão de cinema educativo para fornecer filmes às escolas públicas do Rio de Janeiro. O código de Educação, publicado no mesmo ano no Estado de São Paulo, adotava nova disposição relativa ao desenvolvimento do cinema escolar.

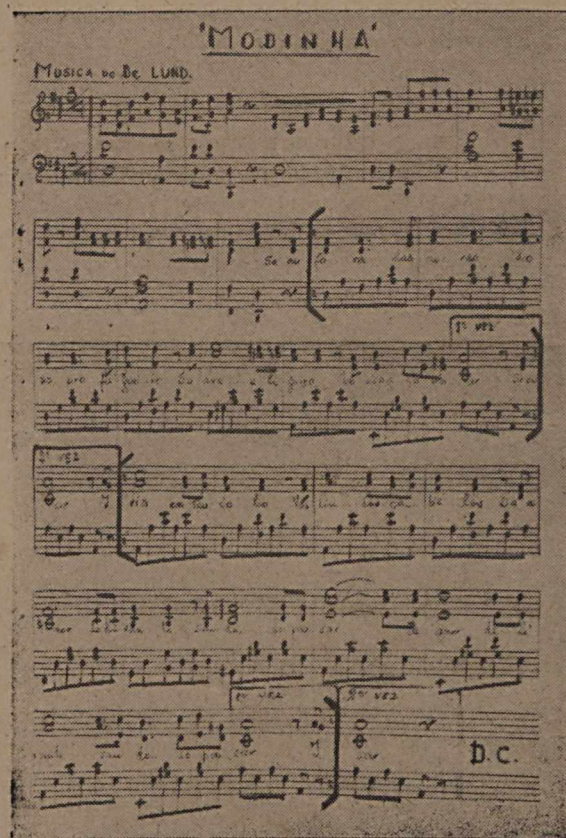
Em 1934 o decreto n. 24.651 cria no Ministério da Justiça o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural, incluindo entre suas atribuições a censura cinematográfica que fazia parte do Ministério da Educação.

Pode-se assinalar, também, a publicação de duas obras especializadas sobre o assunto: *Cinema e Educação*, dos professores Jonathas Serrano e Venâncio Filho, e *Cinema Contra Cinema*, do Sr. Mendes de Almeida.

Apesar das diversas iniciativas, o cinema educativo ainda não tinha no Brasil uma organização sistemática com finalidades e recursos que lhe garantissem completo êxito.

Era esta a situação quando o ministro Gustavo Capa-nema levou ao Presidente Getúlio Vargas a sua exposição de motivos referente à criação do Instituto Nacional de Cinema Educativo, a título de ensaio e em caráter de comissão.

Por ato de 10 de março de 1936, no despacho do processo n. 5.882 de 1936, do Ministério da Educação, o Presidente Getúlio Vargas criou a comissão instaladora do



I.N.C.E. — Composição musical atribuída a Lund

Instituto Nacional de Cinema Educativo (Em projeto de lei apresentado em 1935 à Câmara dos Deputados, já havia sido prevista a criação do mesmo Instituto).

A INSTALAÇÃO DA COMISSÃO

Em virtude, portanto, do despacho acima, foi instituída a Comissão Instaladora do I.N.C.E., começando a trabalhar no edifício Fernando Vaz, à rua Alcindo Guanabara n. 15-A, salas 201 4, no dia 21 de março de 1936, véspera da data em que em 1895 Louis Lumière fez sua primeira exibição pública do cinema. E na solenidade da referida instalação foi inaugurado o retrato autografado de Lumière, oferta do

professor Francisco Venâncio Filho à Comissão. No dia 17 de setembro de 1936, mudou-se a Comissão da rua Alcindo Guanabara para a rua da Carioca n. 45 — 3.º andar, onde esteve até 3 de novembro de 1941, quando se transferiu para o prédio novo da praça da República n. 141-A.

A CRIAÇÃO FINAL DO I. N. C. E.

Embora já estivesse funcionando uma *Comissão instaladora* do I. N. C. E., este não existia ainda oficialmente. Faltava o essencial: o decreto de sua criação, ou dispositivo legal semelhante, e este veio neste artigo da lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937, que deu nova organização ao Ministério da Educação:

“Art. 40. Fica criado o I. N. C. E., destinado a promover e orientar a utilização da cinematografia, especialmente como processo auxiliar do ensino e ainda como meio de educação em geral”.

FINALIDADE

Art. 1.º O Instituto Nacional de Cinema Educativo, diretamente subordinado ao Ministro de Estado da Educação e Saúde de acordo com a legislação, é o órgão orientador da utilização da cinematografia como meio auxiliar de educação e ensino.

Compete-lhe:

a) Editar filmes educativos populares (standard) e escolares (sub-standard) assim como diafilmes para serem divulgados dentro e fora do território nacional;

b) Prestar assistência científica e técnica à iniciativa particular desde que a sua produção industrial ou comercial seja de cinematografia para fins educativos.

Parágrafo único. Para desempenhar sua finalidade o Instituto manterá uma filmoteca; divulgará os filmes de sua propriedade, cedendo-os por empréstimo ou por troca às instituições culturais e de ensino, oficiais e particulares, nacionais e estrangeiras; e fará publicar uma revista consagrada especialmente à educação pelos modernos processos técnicos (cinema, fonógrafo, rádio, etc.).

Editar filmes:

Os filmes escolares editados pelo I. N. C. E. em 16mm são realizados de acordo com os programas oficiais de ensino e destinam-se aos colégios e escolas de ensino primário, secundário e superior.

Q 16mm é chamado filme *sub-standard* — non flam — universalmente adotado para o filme escolar, pesquisas, intercâmbio, propaganda, etc.



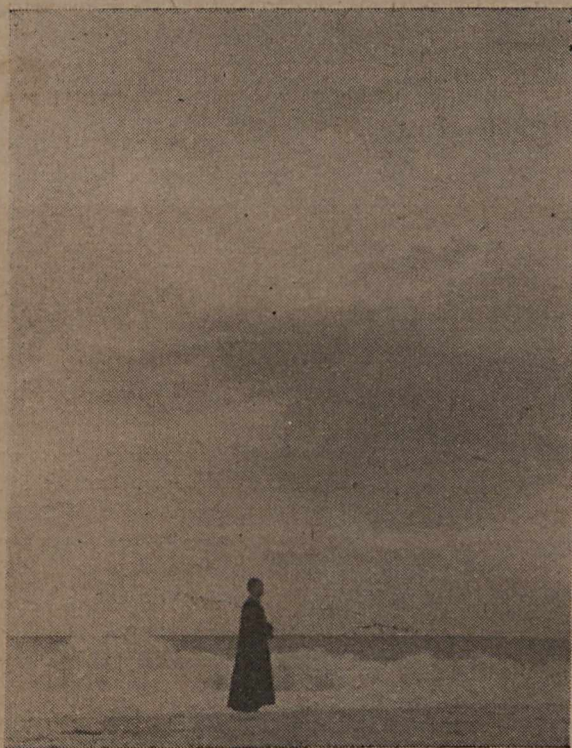
I. N. C. E. — Cena do filme “Bandeirantes”. A morte de Fernão Dias Paes

O 35mm é o filme *standard* — bitola adotada na cinematografia industrial e extra-escolar.

O PROJECTOR DE 16mm AO LADO DO DE 35mm

Procuramos ter esclarecimentos do técnico Humberto Mauro sobre estes dois tipos de filmes. E eis o que nos disse :

"No Brasil, infelizmente, os cinemas até agora só possuem projetores para filmes de bitola de 35mm, o que não acontece na maioria dos países europeus e nos Estados Unidos, onde os cinemas possuem sempre o projetor de 16mm ao lado do de 35. Entretanto, o I.N.C.E. não poderia desprezar esse maquinismo organizado, que o Brasil já possui, e também sua cadeia de cinema, relativamente ampla, aliás o único veículo de apresentação de seus filmes ao povo. E por isso o Instituto se encontra aparelhado para quaisquer serviços relativos a filmes de 35 e 16mm, desde as filmagens, revelações, sonorizações, montagens, cópias,



I.N.C.E. — Anchieta, na praia de Iperoig, onde escreveu na areia o seu poema "A Virgem". O apóstolo estava então como refém dos índios, enquanto Nóbrega negociava a paz com os Tamoios

até os serviços especializados de reduções de 35mm para 16, ampliações de 16 para 35mm, fotografias intermitentes, microcinematografias, desenhos animados, etc.

Aparelhado como está, o I.N.C.E., além do filme didático, documenta a atividade nacional em todos estes setores: História pátria, páginas da literatura brasileira, trabalhos de engenharia e medicina, ensino técnico profissional, vida de nossos músicos, documentando as principais obras de sua produção artística, etc."

PESQUISAS CIENTÍFICAS ORIGINAIS

— E no setor científico, que tem feito?

— O Brasil, com a organização dada ao I.N.C.E., tornou-se um dos poucos países do mundo que podem proporcionar, gratuitamente, a todos os pesquisadores preciosos elementos para a documentação dos seus trabalhos.

Constituem das mais interessantes películas produzidas pelo Instituto, nesse gênero de documentação: "Propriedades Elétricas do Poraquê" e "Miocardio em Cultura" — do professor Carlos Chagas Filho; "Morfogênese das Bactérias" — do saudoso professor Cardoso Fontes; "Estudos de Fisiologia" — do professor Miguel Osório; "Vacina contra a febre amarela" — da Fundação Rockefeller; "Coração físico de Ostwald" — do professor Roquette Pinto; é ultimamente "Convulsoterapia Elétrica" — do professor Oscar D'Utra e Silva, etc.

O FILME DE 16mm SONORO

E o técnico Humberto Mauro esclarece-nos ainda :

— O Instituto inaugurou no Brasil o filme 16mm sonoro, preto e branco, em cores naturais e o cromofilme, também sonoro.

O professor Roquette Pinto acha que "desprezar o som no cinema educativo é abrir mão de 50% das probabilidades de sucesso". Infelizmente, no momento atual, é impossível a aplicação do cinema sonoro em todas as escolas, pois, na sua maioria, estas não possuem equipamentos sonoros.

(Lembramo-nos então da idéia do professor Roquette Pinto de facilitar-se aos educadores a aquisição de tais equipamentos). Independente disso, foram abolidas por completo as legendas nos filmes do I.N.C.E.

— Aliás, o senhor já teve esclarecimento a respeito, de nosso diretor. A abolição das legendas, sobretudo nos filmes educativos, foi grande coisa. A legenda sempre constituiu uma excrecência, dentro da continuidade e grande empecilho para um bom cenário. Por melhor que seja redigida e colocada, quebra sempre o curso geral das cenas. E isto, no filme escolar, é um desastre. O I.N.C.E., para a sua produção, estabeleceu alguns postulados que podem ser assim resumidos :

Todo filme do Instituto deve ser :

- 1.º — Nítido, minucioso, detalhado;
- 2.º — Claro, sem dubiedade para a interpretação dos alunos;
- 3.º — Lógico no encadeamento de suas seqüências;
- 4.º — Movimentado, porque no dinamismo existe a primeira justificativa do cinema;
- 5.º — Interessante no seu conjunto estético e nas suas minúcias de execução, para atrair em vez de aborrecer.

A INVENÇÃO DO CINEMA

Na parte referente à comissão instaladora do I.N.C.E. falamos em Lumière, a quem se atribui a invenção do cinema. Há, entretanto, controvérsia sobre a paternidade da grande invenção. A propósito, no dia 13 de dezembro



I.N.C.E. — Cena do filme "Bandeirantes". Crianças indígenas de S. Paulo, todos alunos de Anchieta

último, o Sr. Humberto Mauro proferiu no rádio a seguinte palestra :

"Recebi, há dias, de um ouvinte amigo, uma carta que se presta a vários comentários.

O meu amigo diz o seguinte, em certa passagem da referida carta : — "...ora veja, senhor Mauro, Lumière quando morreu, estava longe de imaginar que o seu invento — o Cinematógrafo — viesse a ser a maravilha que todos nós hoje admiramos,... etc., etc."—

Antes de entrar em considerações sobre essa questão de "invenção do Cinema", quero dizer que quando Lumière morreu já o Cinema estava no grau de desenvolvimento técnico e artístico em que está hoje. Já existia o Cinema falado. O Instituto Nacional de Cinema Educativo possui na sua filmoteca um filme de 9,5mm (o antigo Pathé Baby) — falado, intitulado *Quarenta anos de cinema*, onde aparece Lumière respondendo ao microfone uma série de perguntas interessantíssimas.

* * *

"Vamos, agora, à questão da "invenção do Cinema", ou melhor, conversar sobre as origens do Cinema.

Eu sempre achei meio arriscado a gente afirmar que Fulano ou Beltrano foi o autor de tal ou qual invento.

O professor Roquette Pinto, na conferência que realizou há pouco tempo, na Academia Brasileira de Letras, sobre a "*Ciência e a Reconstrução do Mundo Democrático*", disse o seguinte : — "...nenhuma construção científica nasceu jamais íntegra e acabada de um homem só. Antes do descobridor houve sempre numerosos pioneiros que lhe abriram o caminho e depois dele numerosos continuadores que aperfeiçoaram a sua conquista".

Com o Cinematógrafo aconteceu e ainda está acontecendo exatamente isso.

Se é que o Cinema precisa ter um "pai", êsse deve ser Marey, não Lumière.

ESTEVÃO JULIO MAREY, o "pai do Cinema", grande fisiologista francês, nasceu em Beaune em 1830 e morreu em 1904.

Vou procurar transmitir aos meus caros ouvintes o que, há tempos, li sobre as "origens do Cinema".

Foram muitos os pioneiros e estão sendo numerosos os que continuam a aperfeiçoar.

A coisa começou assim :

Os astrônomos, há muito, procuravam fotografar os movimentos dos astros.

FAYE, principalmente, pensava nessa realização já em 1849, CORNU em 1873 conseguiu quatro provas fotográficas dos movimentos do Sol, numa única placa. JANSSEN, em 1874, com um revólver fotográfico, no qual a placa sensível se movia, alcançou a passagem de Venus no disco solar.

A duração da pose era muito longa, porque as emulsões não eram bastante sensíveis para permitir uma exposição mais rápida.

Somente em 1880, VAN MONKHOVEN conseguiu a fabricação de placas com emulsão impressionável numa fração de segundo. Então, em 1882, MAREY fabricou uma espingarda fotográfica, com a qual obteve 18 imagens por segundo.

Ainda no mesmo ano, conseguiu a cronofotografia sobre placa fixa, fazendo girar diante da placa um obturador formado de um disco com fendas.

Em 1888 MAREY fez experiências com um espelho giratório, que refletia a imagem no aparelho fotográfico sobre diversos pontos da placa que era imóvel. A película já tinha sido descoberta por TERRIER, em 1897, e utilizada em 1885, por EASTMANN na sua Kodak. MAREY compreendeu logo as vantagens que poderiam advir com o uso da película, que permitia o deslocamento da emulsão impressionável.

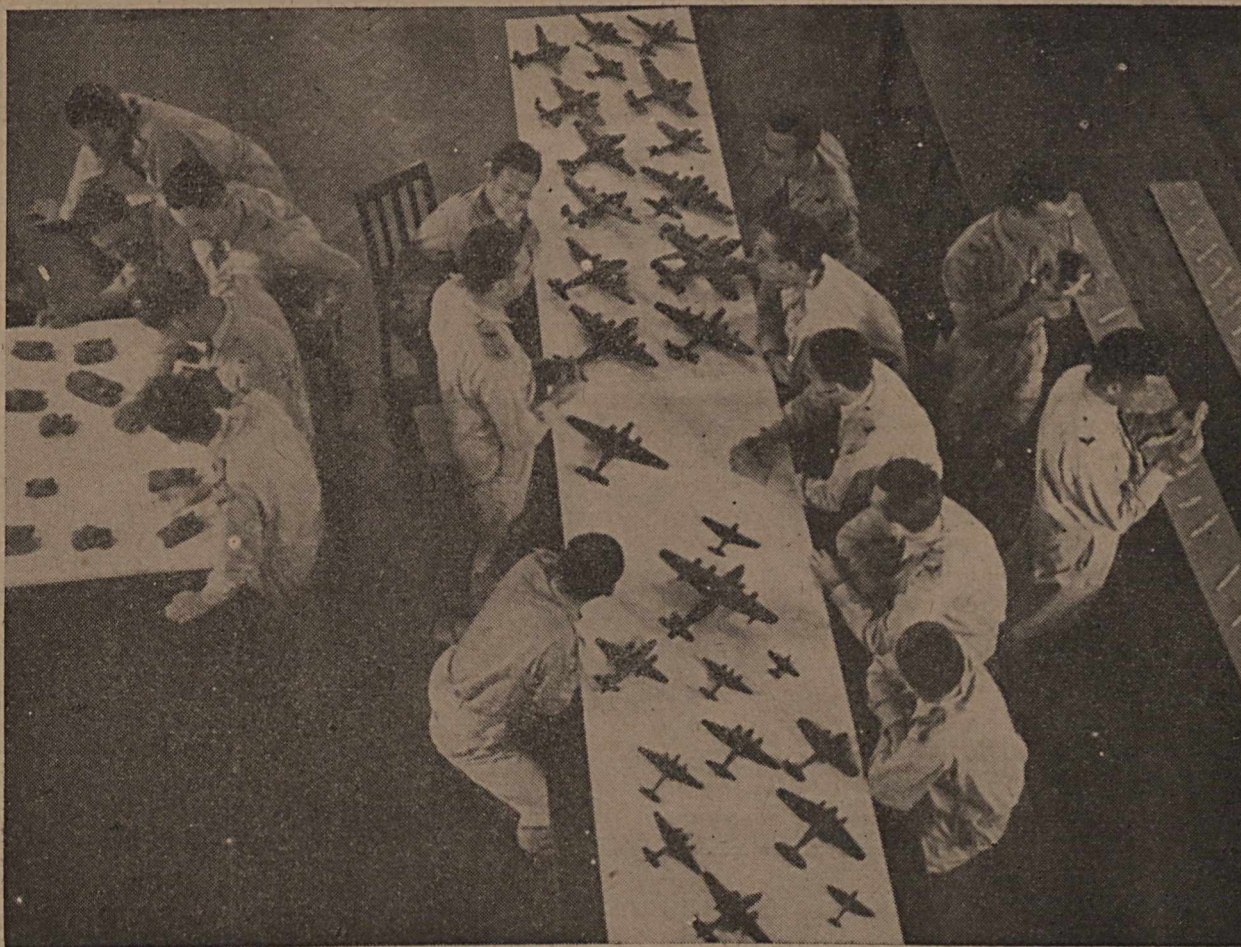
E assim, ainda em 1888, construiu ele um aparelho onde a película, enrolada numa bobina superior, passava diante de uma abertura onde recebia a imagem e depois era de novo enrolada numa outra bobina inferior.

Para fazer parar o filme na abertura do obturador, ele empregou de início um electro-ímã, depois substituiu o eletro-ímã por uma pinça fixa. Foi assim construída, por bem dizer, a primeira Câmara de Cinema.

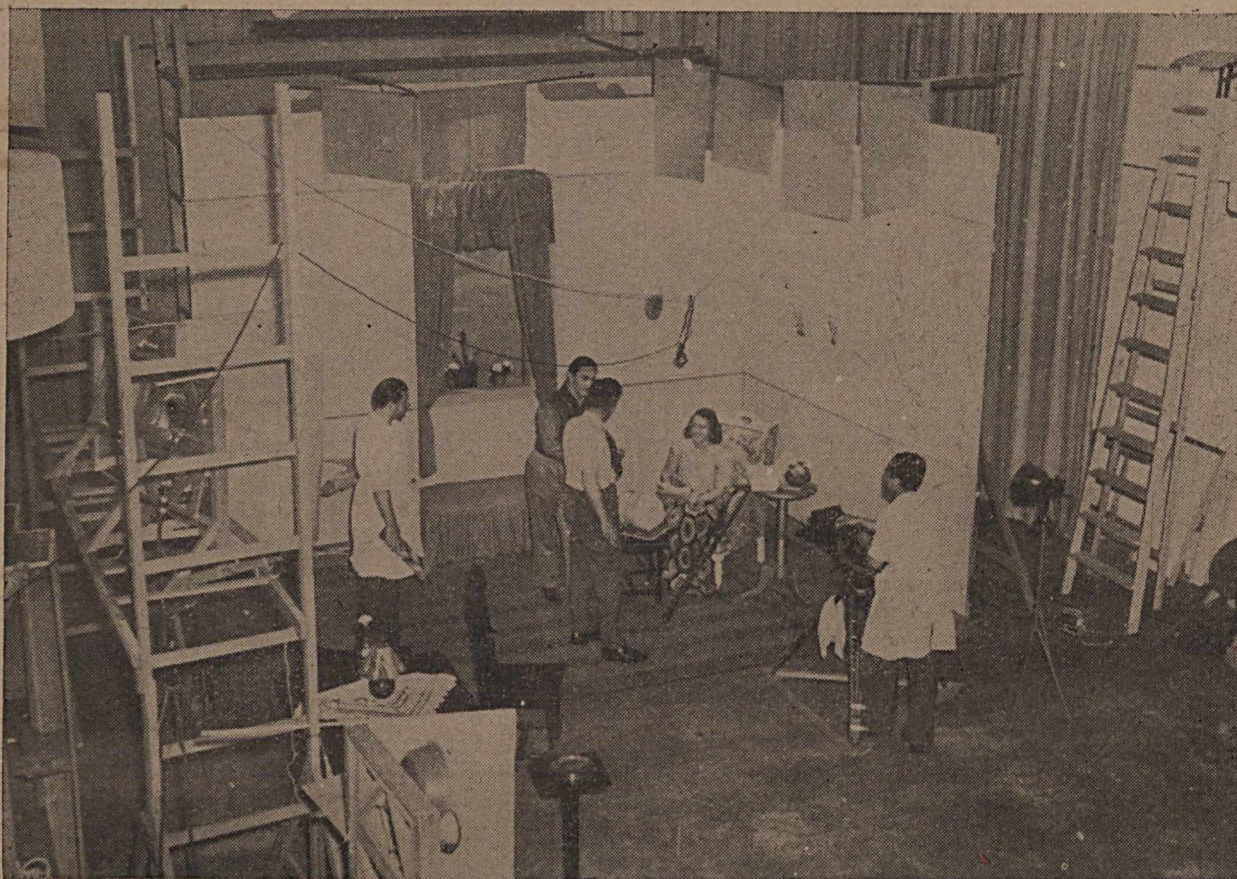
MAREY conseguiu, com esse aparelho, perceber os movimentos rápidos que os olhos não podem observar diretamente: — o galope do cavalo, corridas, saltos, vôos dos pássaros, etc., etc.

Todos esses estudos foram comunicados à Academia de Ciências. A Câmara de MAREY começou a ser aperfeiçoada. Em 1892, DEMENEY, para fazer parar o filme em frente ao obturador aberto, substituiu a "pinça de Marey" pelo tambor dentado. Três anos depois, em 1895, foi que LUMIÈRE começou a utilizar as garras, que foram destronadas pela Cruz de Malta. Para garantir a precisão, LUMIÈRE começa também, na mesma data, a perfurar os seus filmes, imitando E. REYNAUD.

Em 1897, EDISON faz de cada lado da película quatro furos retangulares, por imagens.



I.N.C.E. — Uma cena do filme "O segredo das asas", documentário realizado em nossa Escola Aeronáutica



I.N.C.E. — Aspecto tomado no estúdio durante a filmagem de uma cena do filme "O segredo das asas", de Maria Eugênia Celso, com a colaboração da F.A.B.

MAREY, aliás, nunca admitiu êsses aperfeiçoamentos e afirmava, na sua patente, tirada em 1896, não serem êles necessários.

Não era êle um grande mecânico, embora possuísse o dom da mecânica e um espírito altamente inventivo. Também não podia aperfeiçoar devidamente as suas máquinas porque, exatamente por possuir um espírito inventivo, dispensava nas suas oficinas instalações complicadas e onerosas. O seu laboratório era na sua própria residência, onde o ajudavam dois humildes mecânicos e alguns discípulos.

Alguns anos antes de morrer, fundou MAREY, no Parc des Princes, em Boulogne, o Instituto Internacional, que hoje tem o seu nome.

O Instituto fica ao lado da Estação Fisiológica e nesse local o grande fisiologista trabalhou durante a maior parte de sua vida.

No Instituto Marey nasceram grandes invenções relativas ao Cinema. Nêle, BULL estudou os movimentos mais rápidos: — O vôo dos insetos, a projeção das balas, etc.

NOGUES, no mesmo local, mais tarde, descobriu o ultra-cinema, com o qual obtinha até quarenta imagens normais, por segundo. Há no Instituto Marey um monumento que é o túmulo do Mestre. Nos seus últimos

dias, foi êle alvo de críticas injustas, mas o fato é que o seu aparelho foi e será o *primeiro cinematógrafo*. MAREY pode ser considerado "O pai do cinema".

PRODUÇÃO DO I.N.C.E.

Vamos dar em seguida a produção do Instituto desde sua fundação até 1943.

Filmes de 16mm : 216, com 21.519 metros; e de 35mm, 41, com 13.172 metros. Assim, temos um total de 257 filmes, com 34.691 metros, correspondentes aos originais.

Além dos filmes que edita, o I.N.C.E. faz cópias dos que produz para prover sua filmoteca, de forma a poder atender com eficiência às escolas que os solicitam.

Os filmes de 16mm são escolares, de reportagens ou de documentação artística e científica.

Dentre os últimos filmes produzidos pelo Instituto, em 1942 e em 1943, podem ser citados os seguintes: "Convulsoterapia elétrica", pelo professor D'Utra e Silva; "O Coração físico de Ostwald", documentação de filme pedagógico pelo professor Roquette Pinto; "Miocárdio — Cultura — Potenciais de ação", pesquisas do professor Carlos Chagas Filho; "Sífilis vascular e nervosa" e "Peças anatômicas", estudos em dois filmes de Mac Clure; "Estrofia da bexiga", cromofilme, técnica operatória pelo Dr. Raul Batista.

Documentação da indústria brasileira: Fabricação de lâminas para navalha. Indústria de perfumes. Montagem de motores. Trefilação (fabricação de fios e cabos para eletricidade).

Aspectos geográficos do Brasil: Cidades de Minas. Vale do Paraíba. Rio Bonito. Campinas. Aspectos do Nordeste

Filmes históricos: Museu Imperial de Petrópolis.

Documentação artística: Carlos Gomes (O Guarani — 3.º ato — Invocação dos Aimorés); "O Despertar da Redentora"; "Hino à Vitória"; "Henrique Oswald" (bibliografia do maestro, documentando as principais obras de sua produção artística); e ainda filmes de documentação tais como "Manganês", "Grafite", etc.

FILMOTECA

Deram entrada na Filmoteca até 1943 filmes produzidos pelo próprio Instituto e a que já nos referimos em parte, e também aqueles que foram adquiridos por compra, oferta ou permuta, nestas quantidades: de 16mm, 211, com 24.250 metros; e de 35mm, 97, com 27.804 metros; num total de 308, com 52.054 metros.

Atualmente possui a Filmoteca, entre filmes editados pelo Instituto e adquiridos, 587, com 86.745 metros, correspondentes aos originais. Esses filmes adquiridos são submetidos

previamente à censura de uma comissão composta de técnicos do Instituto.

Deve-se considerar bem que nessa metragem não estão compreendidas as cópias, que se elevariam, sem dúvida, a metragem avultadíssima.

Em 1943 estavam em circulação 587 filmes e 110 diafilmes, entre editados e adquiridos pelo Instituto.

ASSISTÊNCIA A ESCOLAS E INSTITUIÇÕES DE CULTURA

Por intermédio de sua Secção de Distribuição, está o I.N.C.E. em permanente contato com escolas e instituições culturais.

Eis o movimento dessas relações até 1943:

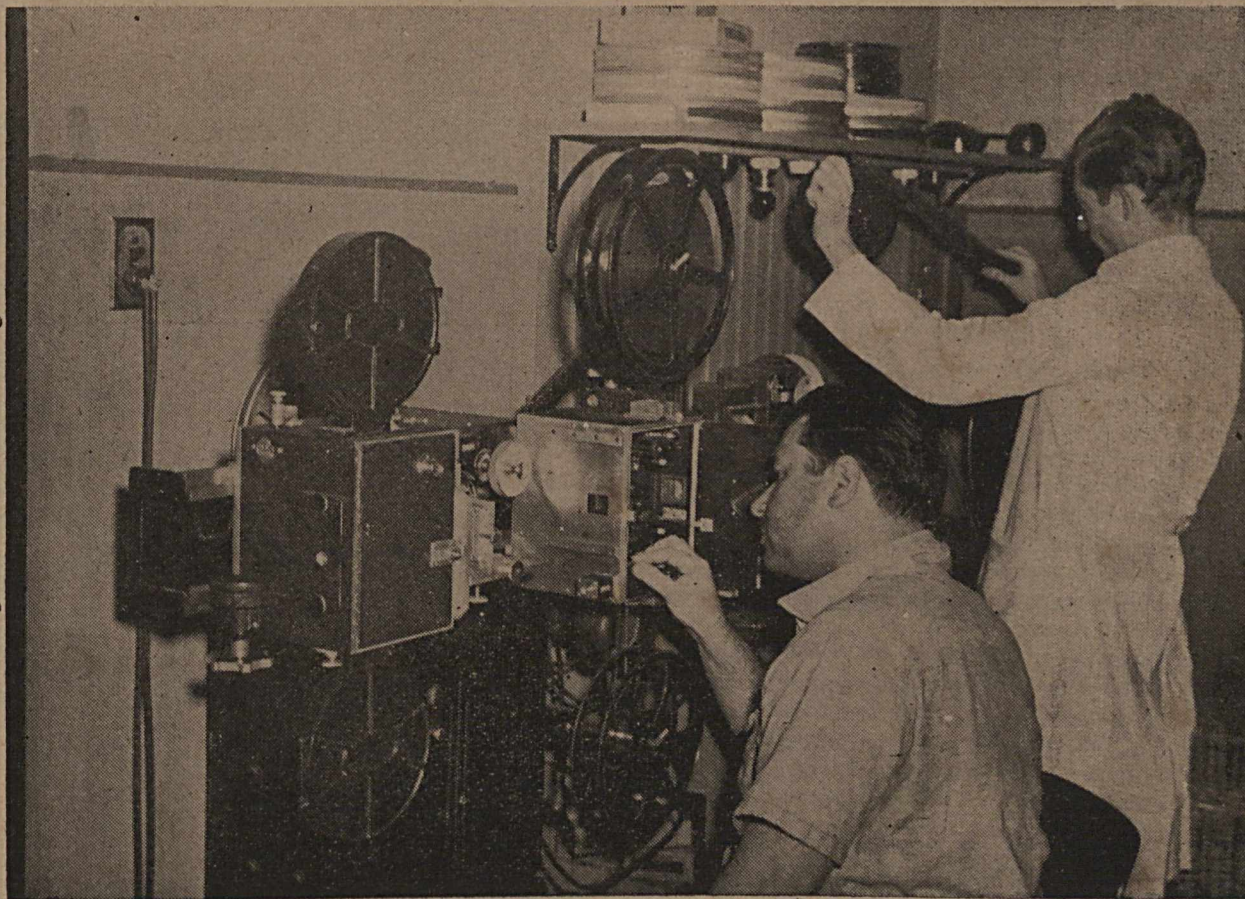
Escolas registradas: 232, sendo 131 no D.F. e 101 nos Estados;

Projeções realizadas nas escolas: 7.195;

Projeções realizadas em instituições culturais: 934;

Empréstimo de projetores: 324.

À Escola 34, em Caxias, no Estado do Rio, foi enviado um técnico do I.N.C.E. para ensinar aos professores o manêjo do projetor de 16mm mudo. Colaboração semelhante foi prestada a outros estabelecimentos de ensino.



I.N.C.E. — Máquina para redução de filmes de 35 mm para 16 mm e ampliação dos de 16 mm para 35 mm

O I.N.C.E. trocou em 1942, como nos anos anteriores, correspondência com vários colégios, dando-lhes instruções para aquisição de projetores e tratamento acústico de salas de projeção.

ASSISTÊNCIA TÉCNICA

O I.N.C.E. dá assistência técnica a diversas entidades públicas fazendo cópias ou montando ou sonorizando filmes.

Ao D.A.S.P., por ocasião de sua exposição em julho de 1942, no edifício do Ministério da Educação, ofereceu a seguinte contribuição: sonorização de dois filmes: "Serviço de Documentação do Ministério da Educação e Saúde" e "Recenseamento de aparelhos radi-receptores".

Na Faculdade Nacional de Medicina, por solicitação do professor Carlos Chagas, foi feito, no laboratório de física, o filme "Miocárdio — Cultura — Potência de ação", estudo sobre potências elétricas do miocárdio embrionário da galinha. Este filme e mais uma série de diapositivos foram realizados para documentar as palestras feitas no Uruguai por aquele professor, em missão de intercâmbio cultural uruguaio-brasileiro.

"CÉU DO BRASIL"

Entre as produções do Instituto tivemos ensêjo de ver "Céu do Brasil", trabalho que figurou na "Feira Internacional de Veneza" em 1938, ao lado da "Vitória Régia", também organizado pelo I.N.C.E.

"Céu do Brasil" foi considerado verdadeira "trouvaille" nos métodos de demonstração educativa da esfera celeste. E' uma espécie de cine-planetário de indiscutível alcance prático. Substitue de algum modo os planetários de custo fabuloso, dos quais a própria Itália só possui dois: um em Roma e outro em Milão.

Editando o "Céu do Brasil", o Instituto premuniu-se de forma a poder fornecer por custo pequenissimo (200 cruzeiros) um equivalente àqueles prodigiosos engenhos, de valor que se eleva a milhões de cruzeiros!

"BANDEIRANTES"

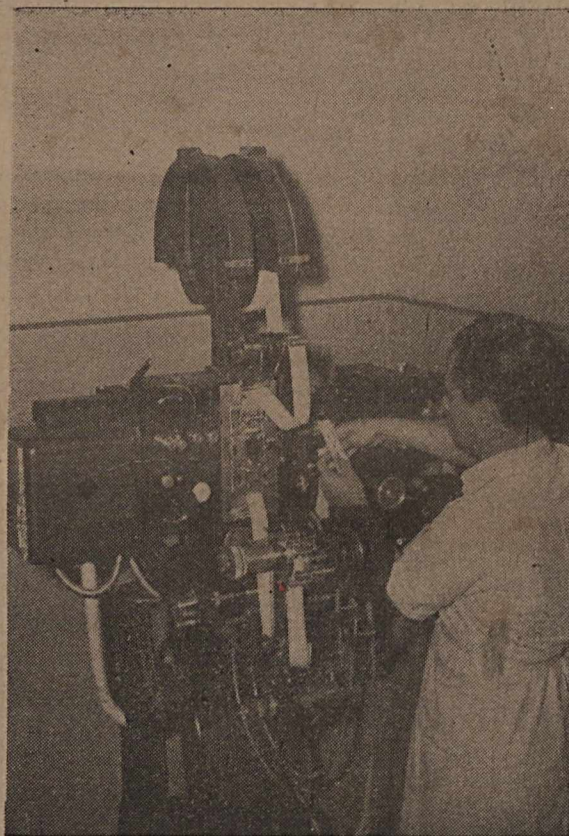
O filme "Bandeirantes" constitui a película de maior metragem até hoje realizada pelo Instituto. Tivemos ensêjo de admirá-lo por ocasião de nossa visita à casa. Divide-se ele em duas partes: a primeira referente ao "ciclo de desbravamento", com aspectos da função de São Paulo e alguns episódios da catequese de índios por Anchieta e de fatos em que tiveram participação João Ramalho e o cacique Tibiriçá. A penetração de Raposo Tavares pelo oeste brasileiro, através de mil perigos, e sua chegada ao forte Gurupá, no Pará, depois de haver descido o rio Madeira, subindo o Amazonas, o rio Napo, até Quito, e seu regresso a Quitauína, em São Paulo, é revelada nesse filme de forma a deixar para sempre bem viva na lembrança essa página da nossa história, contada de forma muito clara e objetiva.

A segunda parte do filme mostra-nos o roteiro de Fernão Dias Paes Leme pelo interior de Minas. Achamos mais empolgante que a referente a Raposo Tavares. A morte de Fernão Dias Paes Leme, sacrificado pelo impudismo, constitui excelente trabalho do ator J. Silveira, que soube manter perfeita linha em toda a longa representação. Quanto à sonoridade do filme, não poderia ser melhor.

"LAGOA SANTA"

E' bastante documentado esse filme, que nos mostra a vida de Peter Lund em Lagoa Santa. Poesia, ciência e história é o que se sente na passagem da película, que nos proporciona ensêjo de ver até o mistério das famosas grutas daquela região que compreende os municípios de Sete Lagoas, Santa Luzia, Curvelo e Pedro Leopoldo.

Cerca de 800 cavernas foram visitadas e exploradas por Lund.



I.N.C.E. — Máquina para copiar cena e som (filme de 35 mm)

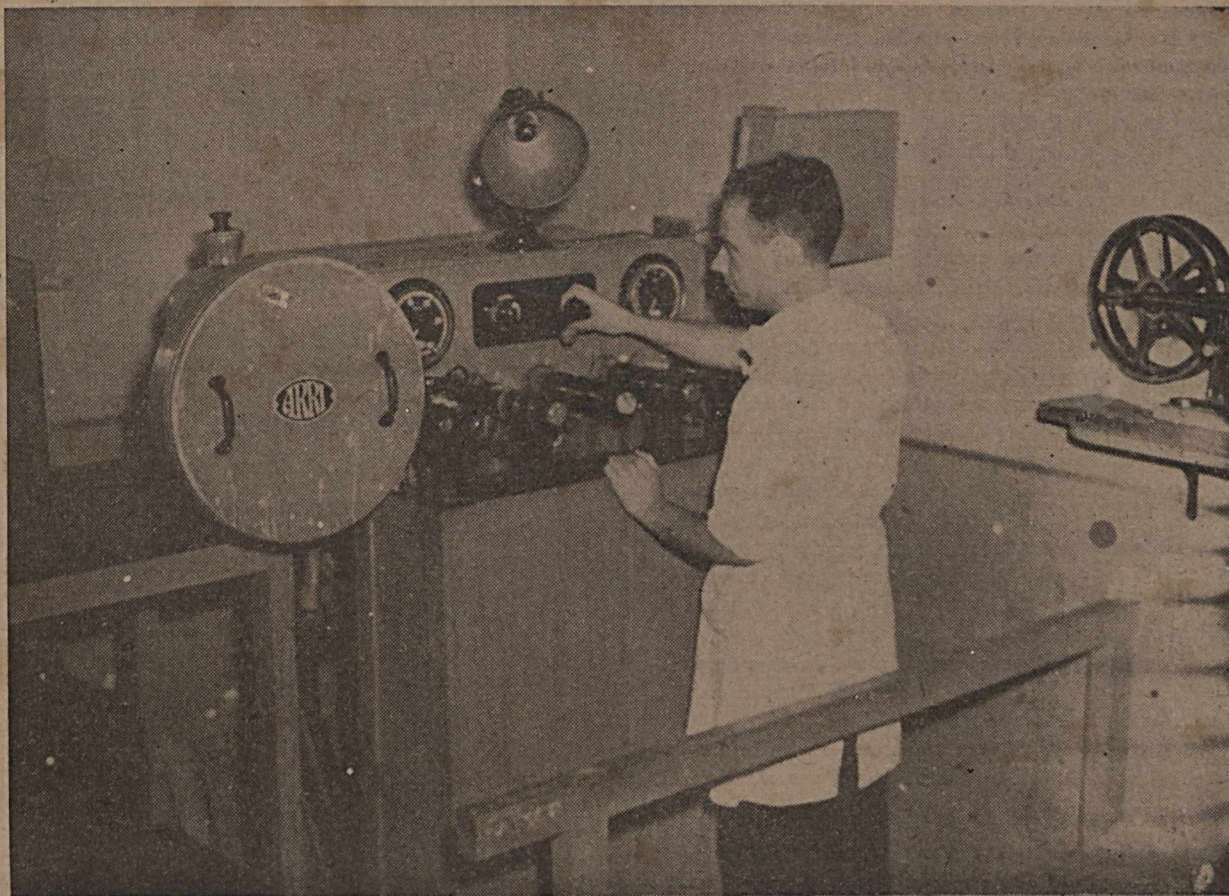
Vê-se a lapa do Sumidouro, junto ao arraial do mesmo nome. Foi com ossos humanos aí descobertos por Lund que se tornaram conhecidos os primeiros representantes de uma raça que habitou em tempos muito remotos grande parte do continente sul-americano. E' a raça Paleamericana ou Raça da Lagoa Santa.

Aspectos bucólicos desse recanto de Minas dão ao filme interessante apresentação, que agrada e nos prende de fato a atenção.

"O DESPERTAR DA REDENTORA"

Vimos também o filme "O Despertar da Redentora", adaptação cinematográfica de um conto da Sra. Maria Eugênia Celso.

A cena passa-se em 1862, em Petrópolis, no tempo em que a cidade era ainda a Fazenda Imperial e contava a Princesa Isabel 16 anos de idade.



I.N.C.E. — Máquina de revelação contínua para filme de 35 mm

O "Correio da Manhã", de 3 de junho de 1943, assim se referiu a esse filme :

O cinema do Bem

Num só programa dois filmes apenas. Mas como um se opõe ao outro!... Um será o Bem da cinematografia, o outro o Mal da tela.

O Bem encontrámo-lo no complemento. Coisa de curta metragem, que se intitula "O Despertar da Redentora" e é obra do Instituto Nacional de Cinema Educativo. Pequena película que é um mundo de arte, de técnica, de emoções puras. Impõe-se como jóia rara do cinema: recorda-nos páginas formosas da nossa História, belas de emoções cívicas, de sentimentos altruísticos, de solidariedade humana, em que a alma brasileira se expande com toda a sua nobreza. Poema célere de imagens e de sons, que fica vivamente conservado no espírito.

O Mal é o filme de longa metragem, o prato de resistência da bilheteria. Chama-se "Tensão em Shangai" e tanto tem de chinês quanto de afganistão ou marroquino. O ambiente é significativo: uma casa de tavalagem, tão sórdida quanto os desgraçados que lá vivem. A película não passa de uma exibição de vícios e de hediondez e tem a conduzi-la um fito único: a cena final, em que uma mulher assassina a própria filha.

De um lado, pois, o filme nobre, que educa e conforta: a generosidade dos sentimentos humanos em toda a sua magnitude e em sua realidade plena aí esplende. Do outro, o filme que quer desmentir o valor social do cinema: anima-o seqüência de torpezas, de gestos cheios de podridão moral.

Será que o cinema, para viver, necessita de apelar para o estilo de "Tensão em Shangai"? Não: uma imensidade de películas formosas, que duraram semanas e semanas nos cartazes, aí está para a prova em contrário. O Mal do cinema é, portanto, inútil. Insistir nele é, pois, mais do que lamentável, mesmo quando no programa, graças ao Dr. Roquette Pinto e ao seu Instituto, haja radiosas belezas que encantam.

Vamos, Dr. Roquette Pinto, continue. E que os outros produtores da brasílica terra lhe sigam o exemplo, no esforço nosso pelo Bem do cinema!

ROTEIROS DE FILMES

Damos abaixo alguns roteiros dos filmes escolares editados pelo I.N.C.E. e aos quais se referiu na sua entrevista o professor Roquette Pinto.

Escolhemos apenas, para reprodução aqui, os referentes aos filmes "João de Barro", "Lição prática de taxidermia" e "Os músculos de um atleta".

A senhorita Heloisa Camargo de Azevedo deu-nos cópia desses roteiros, colaboração que muito apreciamos e que se estendeu também à transcrição de outras informações para esta reportagem.

João de Barro

A ave apresentada neste filme é o João de Barro, da família dos dendrocolaptídeos, (*Furnarius rufus*) de côr de terra, garganta branca, cauda avermelhada.

Encontra-se nos Estados do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e de São Paulo.

E' notável o cuidado do pássaro na escolha do local onde vai construir o seu ninho — verdadeira casa — cuja entrada é sempre voltada para o lado contrário ao vento e à chuva. A duração da construção varia de acôrdo com as estações.

Aparece o João de Barro nos pastos de criação, onde no estrume do gado procura vermes e insetos, que constituem a sua alimentação.

Enquanto vai êle buscar o material (barro e estêrco) para construir o ninho, a companheira fica vigilante na defesa do seu futuro lar.

Há vários tipos de casas. A porta da casa apresentada no filme permanece fechada do interior para o exterior durante o período da postura.

O corte transversal da casa mostra o interior, as particularidades da construção e os ovos, que são brancos,

redondos, geralmente em número de 2 a 5, sôbre uma macia camada de cabelos, finas palhas, penas, etc.

Os pontos escolhidos para a colocação da casa são os mais diversos: um tronco, um ramo, às vezes uma bifurcação de dois galhos de grandes árvores e até um fio dum poste telegráfico.

O João de Barro é por todos benquisto e mesmo considerado "porte-bonheur".

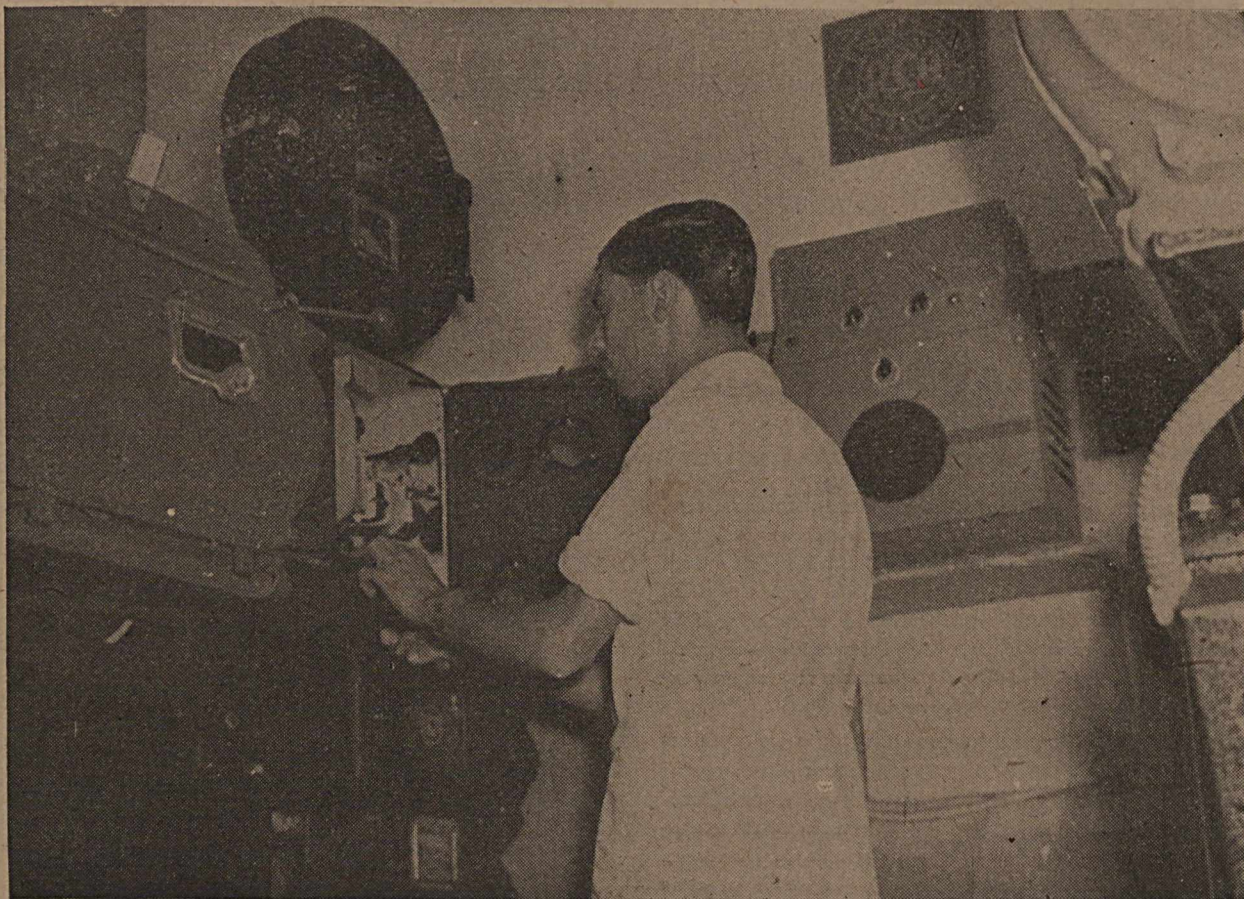
Lição prática de taxidermia

A taxidermia é a arte de conservar a pele dos animais vertebrados, mantendo as dimensões, as formas, o aspecto e as atitudes características do ser vivo.

O animal — neste caso é um pombo — debaixo de uma redoma, é adormecido e morto pelo clorofórmio.

Deposto na mesa polvilhada com talco, para impedir que o sangue manche as penas, a ave é esfolada com o bisturi ou escalpelo e com as mãos. Basta uma incisão pequena no abdômem. Por aí sai a carcassa — músculos e ossos — depois de desarticulados os membros: as pernas e as azas. O crânio também é desarticulado e fica na pele.

Com um pincel o naturalista passa por tôda a superfície interior da pele o sabão arsenical de Becouer — veneno violento.



I.N.C.E. — Cabine de projeção para filmes de 16 e 35 mm



I.N.C.E. — A sala de projeção

Para substituir as massas musculares das pernas enrola-se algodão nos ossos.

O crânio, depois de esvasiado da massa encefálica, recebe também um pouco de algodão arsenical. Um arcabouço de arame grosso dá consistência à peça. Um arame substitue a coluna vertebral, e outros seguem ao longo dos membros.

Soldam-se convenientemente êsses arames, protegendo a pele do calor do ferro de soldar, por meio de um pedaço de madeira.

Curvam-se os arames, para dar ao animal a forma desejada.

Procede-se depois ao enchimento da pele com algodão, feltro, ou palha e à costura da pele.

Monta-se o animal numa plancheta, seguro pelos arames que saem dos membros.

Substituem-se os olhos, por olhos de vidro de cor adequada.

Envolve-se a ave em tiras de papel, para segurar as penas, e deixa-se secar durante alguns dias. Os últimos retoques dependem do gosto artístico do preparador naturalista.

(Texto do Dr. PAULO ROQUETTE PINTO, do Museu Nacional).

Os músculos de um atleta

A projeção apresenta um tipo de atleta, o Sr. Geo Schmidt. Repare-se que o diâmetro *biacromial* (largura dos ombros) é bem maior que a largura da cintura.

Vê-se agora a musculatura anterior do braço em plena contractura. Observa-se o relêvo do *biceps*.

No torax chama a atenção a massa dos músculos *grandes peitorais*, separados um do outro pelo *sulco mediano anterior*, o que só se verifica nos indivíduos musculosos. Quanto mais desenvolvidos os *peitorais* tanto mais profundo o *sulco*.

Mais para baixo na parede abdominal, encontra-se o *reto anterior* com suas inserções superiores no apêndice xifóide e nas últimas cartilagens costais.

Visto de lado, desenha-se no pescoço, o *triângulo supra-clavicular maior*, delimitado atrás pelo *trapézio*, adiante pelo *esterno-cleido-mastoideo*, em baixo pela clavícula.

Chama atenção o relêvo do *grande redondo*, e do *deltoide* — músculos da espádua.

No braço, o *triceps* desenha-se com nitidez em suas três porções, *longa*, *vasto interno* e *vasto-externo*.

No membro inferior, a *pantorrilha* formada pelo músculo *gastro-cnemio*, isto é, os dois *gêmeos* e o *solear* (êste profundo, não visível nesta posição).

O modelo apresenta um músculo cuticular do pescoço ou platisma, notavelmente desenvolvido. E' êste músculo o requício no homem, do *grande panículo* — músculo cutâneo de certos animais.

Repare-se o espaço *delto-peitoral*, ou *triângulo infra-clavicular*, que os médicos-clínicos conhecem sob o nome de *fosseta de Morenheim*; através dêste espaço o pulmão pode ser quase diretamente auscultado e percutido.

De novo de frente, desenham-se no *reto anterior* do abdome as *inserções tendíneas* (3 ou 4) que separam os diversos segmentos do músculo, vestígio da primitiva metameria do embrião humano.

A região da axila mostra-se nítida, com sua parede anterior (*músculo grande peitoral*), parede posterior (*grande dorsal*) e, entre êstes dois relêvos, o do *grande redondo*.

No tronco vêem-se as *digitações* do *grande dentado*, que se imbricam com as do *grande oblíquo*; as primeiras dirigidas de baixo para cima e de dentro para fora, as do *grande oblíquo* com direção diretamente oposta.

A projeção mostra uma retração dos músculos largos do abdome, com a projeção dos *retos anteriores*; desenham-se com extrema nitidez os *hipocôndrios* — direito e esquerdo.

A projeção mostra agora a musculatura do dorso.

Em cima, na linha média, o *trapézio* de um e de outro lado — desenhando em seu conjunto um "*capuz de frade*". Para fora e no mesmo nível, a massa do *infra-espinhoso*. O *supra-espinhoso* desaparece sob o *deltóide*.

Para baixo o *grande dorsal* ou *latíssimo*, do dorso.

Repare-se bem no centro da massa do trapézio, o chamado "*espelho do trapézio*", em cujo centro se encontra o ápice da 7.^a vértebra cervical ou vértebra proeminente, ótimo ponto de reparo para as outras.

Note-se a depressão triangular delimitada pelos três músculos — *trapézio* em cima e dentro; *grande dorsal* em baixo; e *infra-espinhoso* fora.

(Texto do Prof. BASTOS DE AVILA, do Museu Nacional).

VISITA À FILMOTECA

Deixando a Biblioteca, passamos a visitar a FilMOTECA, cujas instalações precedem a sala de projeção.

Não houve necessidade de nossa apresentação à senhora Beatriz Roquette Bojunga, que chefia essa secção, porque já estávamos muito conhecidos na casa...

Se o Instituto, em sua apresentação geral, é atraente e acolhedor, como acentuamos de início, a Secção de FilMOTECA requinta-se em proporcionar essa satisfação agradável de ambiente em que se sente inteligência, distinção e doçura. E até agradável perfume, de belos jasmims, arrumados com graça à mesa, completava êsse encantamento, quando lá estivemos.

D. Beatriz, logo de início, preferiu mostrar-nos a apreciável assistência do Instituto a inúmeras escolas, instituições culturais e a outros estabelecimentos, particulares ou oficiais, fornecendo-lhes filmes e mesmo aparelhos, projetores, telas, operadores, etc. O Sr. Ladislau Lobaco, auxiliar de D. Beatriz, trouxe-nos em seguida o livro de registro dessa assistência, extensiva a centenas de estabelecimentos de ensino.

E D. Beatriz reportou-se a fatos interessantes ocorridos através do fornecimento de filmes a particulares. Um pobre professor dos subúrbios levou um dia um filme. Passou-o na sala de aulas a seus alunos. E, como era natural, os meninos divulgaram logo a beleza da fita, e a pequenada das imediações da escola começou a chegar justamente à hora em que se daria a projeção. A freguesia aumentou, e o professor não teve outro jeito senão arranjar uma tela na parte externa da casa para, assim, poder atender à vontade a imensa assistência. E desta forma surgiu um cinema ao ar livre educativo e... de graça!

FICHÁRIO

Na Secção de Distribuição afeta à FilMOTECA vimos um grande fichário, no qual se acham classificados os estabelecimentos pela natureza do seu ensino e regionalmente, pelos Estados, municípios, cidades, vilas, etc.

O I.N.C.E. teve a colaboração do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e das Secretarias de Educação nos Estados, para a organização dêste fichário, que é realmente extenso.

E o Sr. Humberto Mauro, que no momento chegava, fêz-nos esta observação: — Pode o senhor ficar certo de uma coisa: esta secção reflete bem tôdas as atividades da casa, pois aquí está o que? A sua produção, os filmes adquiridos, revistos e adaptados e a comprovação, por intermédio de grande fichário, do nosso intercâmbio com milhares de estabelecimentos de ensino do país e outros de atividades semelhantes.

E nesta altura percebemos a alegria justa e natural de D. Beatriz, que nos mostra o seu fichário. Vimos o referente a Minas. Muito interessante. Suas côres quase completam as do arco-iris. Cada uma, com sua significação. Apanhamos, ao acaso, o fichário correspondente a Alfenas: a ficha azul nos revelou isto: Academia de Comércio Leão de Faria; a verde — Grupo Escolar Coronel José Bento; a rosa — Escola de Farmácia e Odontologia; a branca — Escola Normal equiparada (2.^o grau), etc.

Além dessas há uma "ficha-resumo" na qual se encontra a estatística de todos os estabelecimentos de ensino de Minas Gerais, sejam êles públicas ou particulares.

Deve-se tão meticoloso trabalho à Sra. Beatriz Roquette Bojunga, que também organizou o registro, nessas mesmas fichas, de tôda a aparelhagem cinematográfica de cada estabelecimento nela consignado.

PRÊMIOS

Pormenor interessante. O ministro da Educação resolveu por sugestão do Prof. Roquette Pinto, instituir, como incentivo, um prêmio de quatro filmes a tôda escola que possuir um projetor de 16mm sonoro. E na ficha da Escola Normal Equiparada de N. S. do Carmo, de Cataguazes, se acha

anotado esse prêmio, concedido em 29 de agosto de 1938. Como se vê, pela data, já é antigo esse meio de incentivar-se o que procura difundir de forma tão inteligente o Cinema Educativo. Há ainda entre outros os seguintes estabelecimentos premiados:

MOVIMENTO DE FILMES

Há ainda o fichário de entrada e saída de filmes cedidos, por empréstimos, a todos que os solicitam ao Instituto.

Esse fichário é diferente: é do sistema Roneo-Dex. Registra ele o dia de saída do filme da sede do Instituto e o de sua volta. Todas as ocorrências com a cessão de um filme são registradas devidamente em fichas. O filme restituído passa por nova revisão a fim de se verificar se sofreu por acaso alguma avaria, o que importa dizer que as atividades da seção crescem com essa medida acauteladora e, afinal, benéfica para quantos desejam ser servidos pelo Instituto.

Todo filme adquirido pelo Instituto ou por ele confeccionado vem acompanhado de uma ficha elaborada pela Seção Técnica, que nela anota as características do filme.

E, com um número de ordem, essa ficha é metida no fichário, tendo antes sido registrada no livro adequado.

Surge depois outra ficha... a de registro completo das modificações porventura registradas no filme e também do número de cópias e negativos desse filme.

PROJEÇÃO DE FILMES NA SEDE DO I.N.C.E.

O I.N.C.E. faz em sua sede projeção de filmes a visitantes, interessados em conhecê-los.

Foram assim atendidos, entre outros, os seguintes senhores:

Dr. John Pitose, da Fundação Rockefeller; Prof. Melvill T. Herscovits, da Universidade de Evanston, de Illinois; Dr. Saboia de Medeiros; Ribeiro Couto; Oscar Godoy; Mario de Brito; professores Miguel Osorio de Almeida, Clementino Fraga, Carlos Chagas Filho, Leitão da Cunha, Raul Batista, o etnologista francês Bertrand Fleurnoy, Coronel Aristarcho Pessoa, comandante do Corpo de Bombeiros, Maria Eugenia Celso, Generais Sílio Portela e Milton F. de Almeida; Winston Murray, técnico da Coordenação Inter-americana; Prof. Frões da Fonseca, Diretor da Faculdade Nacional de Medicina; Prof. Abelardo Brito, Diretor da Escola Nacional de Odontologia; Prof. Ignacio Azevedo do Amaral, Diretor da Escola Nacional de Engenharia; Prof. Baeta Viana, da Faculdade de Medicina de Belo Horizonte; Ivan Lins, Felinto de Almeida, Prof. Antonio Austregesilo, João Neves, Celso Vieira, Ataulfo de Paiva, Claudio de Souza, Edmundo da Luz Pinto, Francisco Montojos, Abgar Renault, Lucia Magalhães, professor Moreira de Souza, Mauricio Nabuco, Cel. Radler de Aquino, General José Pessoa, Basílio Magalhães, Prof. Enrique Rodrigues Fabregat, Joseph Piazza, da Embaixada Americana; Maciel Pinheiro, John C. Patterson, Washington, D.C.; Ministros do Tribunal de Contas: Ruben Rosa, Bernardino Souza, José Américo, Oliveira Viana, Oliveira Lima; Mary Louis Doberty, Office of Indian Affairs, Depart. do Interior, Washington D.C.; Celso Kelly, Arthur Moses, Carlos Sá, E. Perroy, Vasco Leitão da Cunha, Baptista Luzardo, Williams Berrien, representante do Conselho Ame-

ricano de Sociedades Eruditas; Padre Serafin Leite, Walt Disney.

INTERCÂMBIO COM O ESTRANGEIRO

As nossas relações culturais com o estrangeiro têm no I.N.C.E. concurso apreciável por meio de suas produções, levadas pessoalmente por cientistas patrícos, que delas se valem como elementos elucidativos de conferências que realizam, ou remetidas por intermédio de legações de países aqui acreditados.

NA EUROPA

A legação da Dinamarca encarregou-se de remeter a esse país, em 4 de janeiro de 1939, os filmes "Vitória Régia", "João de Barro" e "Visão da Amazônia".

A embaixada do Japão, em 18 de janeiro de 1940, fez permuta de filmes, sendo-lhe fornecido o referente à técnica operatória, do Dr. Mauricio Gudin.

Ao Colégio de França, por intermédio do Prof. Miguel Osório de Almeida, foi enviado um filme sobre Fisiologia.

A Missão Brasileira aos Centenários de Portugal levou a esse país, em 2 de maio de 1940, os filmes "Dia da Bandeira", "Febre Amarela", "Visão da Amazônia", "João de Barro", "Roosevelt", "Apólogo", "Vitória Régia", "Puraquê", "Céu do Brasil" e "Taxidermia".

Na Suíça, o Dr. Roberto Magne, em comissão oficial do Ministério da Educação, fez correr os filmes: "Parafuso" e "Rumo ao campo".

NOS ESTADOS UNIDOS

Nos Estados Unidos a exibição dos filmes do Instituto tem sido mais freqüente do que em outro qualquer país.

Só na Feira Mundial de Nova York, em 1939, foram exibidos os seguintes: "Método operatório do Dr. Gudin"; "Fisiologia"; "Febre Amarela"; "Fluorografia coletiva"; "Aviação Naval"; "Abastecimento d'água no Rio de Janeiro", com aspectos de represas, captação, fabricação de tubos; "Serviço de esgotos no Rio"; "Prevenção contra a tuberculose — B.C.G. no Brasil"; "Leishmaniose visceral americana", pelo Prof. Evand Chagas; "Tripanosomiose Americana"; "Instituto Osvaldo Cruz"; "Propriedades elétricas do poraquê", pelo Prof. Carlos Chagas Filho.

Por intermédio da Embaixada Americana no Rio, foram remetidos a esse mesmo país, em 20 de novembro de 1941, os filmes "Balata", "Borracha", "Castanha", "Visão Amazônica" e "Fauna Amazônica".

A Sra. Noemi Silveira levou aos Estados Unidos, em 18 de junho de 1941, os filmes "Rumo ao campo", "Vitória Régia", "Moeda", "Céu do Brasil", "Parafuso" e "João de Barro".

O professor Miguel Osório Almeida também levou aos Estados Unidos o filme "Fisiologia Geral".

NO URUGUAI

O Embaixador Batista Luzardo tem sido um dos mais entusiastas propagandistas do I.N.C.E. À nossa embaixada em Montevideu foram enviados em outubro de 1938

os filmes "Dia da Pátria", "Inconfidência", "A borraça", "Vitória Régia", e "Parafuso". Ainda para o mesmo país e por intermédio do professor Carlos Chagas Filho foram remetidos os filmes "Poraquê" e "Miocárdio em Cultura", trabalhos originais desse cientista.

NA COLÔMBIA

A embaixada brasileira em Bogotá fez exhibir em 1939 os filmes "Vitória Régia" e "Céu do Brasil".

NO MÉXICO

A Comissão científica, chefiada pelo professor Roquette Pinto, que esteve no México, levou, fazendo permuta, os filmes "Vitória Régia" e "F. Roosevelt".

Por intermédio do Departamento de Imprensa e Propaganda foram enviados a esse país mais os seguintes filmes: "João de Barro", "Faiscadores de Ouro", "Cerâmica artística no Brasil", "Pedra da Gávea" e "Rio Soberbo".

NO PARAGUAI

Em nossa reportagem sobre o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (I.N.E.P.), publicada no número de setembro de 1942 da *Revista do Serviço Público*, ressaltamos os magníficos serviços de sua Secção de Documentação e Intercâmbio, chefiada pelo Dr. Ruy Guimarães de Almeida, que teve a auxiliá-lo o professor Armando Hildebrand e o Dr. Mario Calmon. Verificamos então que já eram muito apreciáveis nossas relações culturais com o Paraguai. Agora, visitando a casa dirigida pelo professor Roquette Pinto, fomos ter notícia de nova aproximação do I.N.E.P., pelo seu diretor Lourenço Filho, com os centros culturais desse país, para onde levou também os belos filmes educativos do I.N.C.E., quando em desempenho de recente missão cultural. Em Assunção, o professor Lourenço Filho fez correr os filmes "Parafuso", "Vitória Régia", "João de Barro", "Bronze Artístico" e "Lapidação do Diamante".

Por intermédio da embaixada brasileira naquela capital, foram exibidos alguns dos filmes anteriores e mais estes: "F. Roosevelt" e "Dia do Marinheiro".

NO CHILE

Por intermédio do professor Leitão da Cunha, representante brasileiro nas solenidades comemorativas do centenário da Universidade de Santiago, foram nesta exibidos os filmes "Febrê Amarela", "Carlos Gomes", "Lagoa Santa" e um diafilme sobre "Antropologia brasileira", organizado pelo professor Roquette Pinto, para ilustrar uma conferência e proferida na mesma universidade pelo professor Leitão da Cunha.

Também o Dr. Roquette Pinto levou ao Chile os filmes: "Dia da Bandeira", "F. Roosevelt", "Preparo da Vacina contra a raiva", "Vitória Régia" e os diafilmes: "Museu de Belas Artes", "Museu Nacional" e "Antropologia do Brasil".

NA ARGENTINA

A Buenos Aires os professores Miguel Osório de Almeida e Maurício Gudín já levaram vários filmes editados pelo

I.N.C.E. sobre assuntos científicos e trabalhos de autoria desses professores.

O I.N.C.E. NOS ESTADOS

A todos os Estados já o I.N.C.E. tem feito chegar os seus filmes. A sua atuação no interior do país poderia ser ainda mais apreciável se houvesse mais difusão de emprêgo de projetores para filmes de 16mm e se outras fôssem no momento as condições de transporte, muito prejudicado em consequência de repercussão da guerra no país.

NO DISTRITO FEDERAL

Aquí no Distrito Federal, o I.N.C.E. dá assistência imediata a todos os colégios oficiais ou particulares que a solicitem, enviando-lhes programas semanais, emprestando-lhes projetores ou dando-lhes ensinamento, por meio de seus operadores, quanto ao manêjo do material de projeção. Com o I.N.C.E. tem colaborado acentuadamente o Serviço de Cinema Escolar da Prefeitura do D.F.

NA SECÇÃO TÉCNICA

Já falamos da produção do I.N.C.E., com referência a seus filmes, chegando mesmo a dar, em linhas gerais, o entrêcho de alguns deles.

Vamos agora tratar da parte técnica, do que diz respeito ao modo de fazê-los.

Não será, de certo, descrição precisa, bem sabemos, mas suficiente a transmitir ao leitor idéia da aparelhagem do Instituto.

A Secção Técnica é constituída do laboratório e de dependências de revelação de filmes, cópias, montagem, reduções e ampliações e de gravação de som, e fotografia.

O laboratório divide-se, por sua vez, em duas secções: a de filmes de 16mm e a de 35mm. A primeira está a cargo do Sr. Erich Walder e a segunda sob a direção do senhor Manoel Pinto Ribeiro, que tem como auxiliares os senhores Mateus Colaço, Jorge Malheiros e Dixon Macedo, tidos como técnicos competentes e dedicados ao Instituto.

DEPOIS DA FILMAGEM

Agora, podemos falar da marcha da confecção de um filme.

Feito o trabalho da filmagem, o negativo dá entrada primeiro no laboratório a fim de ser revelado.

Estivemos na sala em que se acha assentado o maquinismo da revelação. Como o filme é muito sensível ao calor, acha-se essa sala dotada de ar condicionado, mantendo-se a temperatura entre 18 e 20 graus.

O leitor pode ter idéia da maquinaria da revelação aí instalada pela sua fotografia nesta reportagem.

O filme é nela metido como vem da câmara de filmagem, passando então pelos processos de revelação, fixagem e lavagem, e, sem qualquer contato manual, automaticamente, se transfere para o lado externo da câmara escura. Entra em seguida num armário todo de vidro para sua completa secagem, sendo submetido a ar filtrado e aquecido.

Obtido assim o negativo, leva-se este para a máquina de copiar, onde sua primeira cópia possa ser examinada quanto

à sua apresentação, observando-se-lhe as qualidades, defeitos, falhas etc. Também damos fotografia dessa máquina, de bela aparência e considerada como das melhores no gênero. De fabricação francesa, seu emprêgo é freqüente em laboratórios americanos e em muitos países europeus.

Faz uma porção de coisas: copia ao mesmo tempo a imagem e o som e aplica letreiros sobrepostos. Destina-se só a filmes de 35mm.

Quanto aos processos de laboratório na preparação de filmes, são todos os mesmos, tanto para os de 16mm como para os de 35mm.

Passamos a outra dependência da Secção Técnica, onde vimos máquinas de tirar cópias de filmes de 16mm, aliás de funcionamento semelhante ao da de 35mm. Também dela publicamos uma fotografia.

O filme volta novamente à revelação e depois é levado à projeção, onde passa por minucioso exame em todos os seus apanhados e defeitos, fazendo-se então seleção do que é bom e do que é mau.

NA SALA DE CORTE E MONTAGEM

Estão separados nesta sala os petrechos de corte e montagem de filmes de 16 e 35mm.

Faz-se aí a montagem do filme pela sua primeira cópia. Se houver necessidade de cortar-se uma cena qualquer, essa operação se pratica nessa sala. O mesmo se faz com os filmes de procedência externa, caso haja necessidade.

Durante a operação de coordenação do filme, é este projetado na tela várias vezes, até ficar em condição definitiva de boa apresentação.

Acerta-se depois o negativo dêsse filme pela sua primeira cópia, já organizada ou, melhor, pelo "copião".

O respectivo negativo passa por um processo de limpeza, realizada em máquinas adequadas.

Depois disto, e colocados os títulos de apresentação, tiram-se tantas cópias quantas se queira. Quanto ao negativo, é este em seguida arquivado.

A MOVIOLA

A moviola é um maquinismo para acertar o som com a imagem, o que importa dizer, destina-se a realizar a sincronização. Não é demais que se acentue que esta sincronização é feita em produções pré ou pós-sonorizadas.

SALA DE GRAVAÇÃO DE SONS

Junto ao grande estúdio de trabalhos de filmagem e sincronismo está a sala de gravação, que conta aparelhos de gravação para filmes de 16 ou 35mm, aparelhos de gravação e aparelhos de gravação de discos.

Há dois aparelhos de gravação de discos, com os quais tem o Instituto gravado músicas, palestras, documentos importantes, etc. Concorrem, aliás, para a formação do grande documentário da casa.

Todo trabalho musical necessário aos filmes do Instituto é arquivado em discos. E assim conseguimos ouvir as principais composições de Carlos Gomes, Padre José Maurício, Henrique Oswald, Alberto Nepomucena, Francisco Braga e

outros, bem como composições originais recentes de vários maestros brasileiros.

Nos referidos aparelhos se fazem pesquisas sonoras para efeito de sincronismo.

O ESTÚDIO

No estúdio procede-se a trabalhos de filmagem, sincronização e gravação de orquestras.

O estúdio do I.N.C.E., que está à prova de som, com acústica adequada, possui um quadro da distribuição elétrica que satisfaz tôdas exigências de luz com os respectivos refletores.

Integra essa aparelhagem um magnífico departamento fotográfico com várias máquinas e ampliadores de tipos diversos.

Todos os filmes do Instituto possuem completa documentação fotográfica, conseguida de suas cenas principais. Aliás, tivemos ensêjo, como já acentuamos, de ver diversos "tills", isto é, instantâneos de cenas em exposição em várias dependências da casa.

DOCUMENTAÇÃO CIENTÍFICA

O Instituto dispõe de vários aparelhos para atender aos serviços de documentação científica, como sejam os de microfotografia, microcinematografia, fotografia para tomada de vistas intermitente, etc. Este último aparelho é muito interessante, pois permite o estudo do crescimento das plantas com sua filmagem intermitente e que, projetada depois, nos dá perfeita impressão de seguimento.

Há ainda uma máquina especial para serviços de desenhos animados, mapas, legendas, etc., e aparelhos para tomada de vistas de 16 e 35mm.

Vimos ainda um aparelho de diafilmes e capaz de fotografar rapidamente um livro inteiro.

OFICINA DE REPARAÇÃO

Nossa vida às dependências da Secção Técnica terminou na oficina a cargo do Sr. Iraçí Chaves, na qual se fazem reparos de máquinas que, por acaso, se estraguem pelo seu uso diário em serviço.

Alí tudo é simples e não se vêem aparelhos complicados como nas outras salas. Simples mas também muito eficiente.

LEGISLAÇÃO CINEMATOGRAFICA BRASILEIRA

12 de outubro de 1937 — Decreto n. 17.943-A, que consolida as leis de assistência e proteção a menores (art. 128 e seguintes, que dispunham sobre a entrada de menores em sala de espetáculos públicos).

22 de dezembro de 1928 — Decreto n. 2.940, que reformou a instrução pública no Distrito Federal, na administração Fernando de Azevedo (art. 633 e seguintes):

"As escolas de ensino primário, normal, doméstico e profissional, quando funcionarem em edifícios próprios, terão salas destinadas à instalações de aparelhos de projeção fixa e animada para fins meramente educativos".

"O cinema será utilizado exclusivamente como instrumento de educação e como auxiliar do ensino, para que facilite a ação do mestre sem substituí-lo.

"O cinema será utilizado, sobretudo, para o ensino científico, geográfico, histórico e artístico.

"A projeção animada será aproveitada como aparelho de vulgarização e demonstração de conhecimentos, nos cursos populares noturnos e cursos de conferências.

"A Diretoria Geral de Instrução Pública orientará e procurará desenvolver por tôdas as formas, e mediante a ação direta dos inspetores escolares, o movimento em favor do cinema educativo".

1.º de fevereiro de 1932 — Decreto n. 3.763 (art. 7). O Interventor do Distrito Federal criou a Biblioteca Central de Educação e a Divisão de Cinema Educativo.

4 de abril de 1932 — Decreto n. 21.240, nacionalizou o serviço de censura dos filmes cinematográficos, criou a Taxa Cinematográfica e deu novas providências.

21 de abril de 1933 — Decreto n. 5.884, instituiu o Código de Educação no Estado de São Paulo. Neste código, os arts. 121 à 138 se referem aos serviços de Rádio e Cinema Educativo.

10 de julho de 1934 — Decreto n. 24.651, criou no Ministério da Justiça e Negócios Interiores o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural.

O art. 2.º, alíneas a, b e c, se referem à utilização, circulação e intensificação de filmes educativos.

24 de novembro de 1934 — Publicação das instruções regulando a censura e a seleção de filmes educativos da filmoteca da "Divisão de Bibliotecas e Cinema Educativo".

13 de janeiro de 1937 — Lei n. 374, que deu nova organização ao Ministério da Educação e Saúde, criou o Instituto Nacional de Cinema Educativo.

15 de junho de 1938 — Decreto n. 2.762, que promulga a Convenção sobre facilidades aos filmes educativos ou de propaganda, firmada entre o Brasil e diversos países em Buenos Aires, a 23 de dezembro de 1936 por ocasião da conferência Interamericana de Consolidação da Paz.

N. da R. — Sob o título "Um excelente trabalho", o "Estado de São Paulo", o brilhante e prestigioso matutino da capital bandeirante, publicou, em sua edição de 13 de fevereiro último, o seguinte comentário, inspirado pela reportagem que, sobre "A Casa de Ruy Barbosa", divulgamos em nosso número de outubro do ano passado:

"A Revista do Serviço Público, embora o título denuncie apenas uma publicação especializada, repleta de cifras e de gráficos, é, em verdade, uma esplêndida poliantéia,

onde, além de um completo e autorizado noticiário sobre as atividades administrativas do país, se encontra também um serviço de reportagens digno de nota. Há, igualmente, em cada número, não poucas colaborações assinadas por nomes de relêvo na vida cultural do Brasil, abordando assuntos os mais em foco e de importância indiscutível.

Esse programa, adotou-o a *Revista do Serviço Público*, criada por feliz inspiração do Dr. Luiz Simões Lopes, desde quando, na sua direção, se encontrava aquele grande e culto jornalista que se chamou Urbano Berquó. Foi o saudoso comentarista internacional do "Correio da Manhã" quem deu à prestigiosa publicação essa amplitude e essa projeção intelectual, impondo-a, apesar do seu caráter oficial, à atenção e ao aprêço de quantos gostem das boas leituras.

Nos seus últimos números, com o propósito de tornar mais conhecidos os nossos diversos setores administrativos e culturais, a *Revista do Serviço Público* vem publicando uma série de reportagens objetivas, altamente interessantes, assinadas por Adalberto Mário Ribeiro, um veterano repórter, servido por admiráveis qualidades de excelente escritor e, também, como Urbano Berquó, fazendo parte da brilhante equipe do "Correio da Manhã", ao lado de Paulo Filho, Costa Rego, Mota Lima e tantos outros.

"O Instituto Nacional do Livro", "A campanha contra a lepra no Brasil", "O Laboratório Central de Enologia", "O Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro" e "A Casa de Ruy Barbosa" são algumas dessas reportagens, cujo êxito foi tão marcante que a direção da Revista decidiu publicá-las em separata, para que, assim, mais ampla fôsse a sua divulgação através do país inteiro.

"A Casa de Ruy Barbosa" é trabalho de fôlego e merece bem registro especial. Os limites de uma simples reportagem foram transpostos, evidentemente, pelo Sr. Adalberto Mário Ribeiro.

Muito embora o vetusto edifício da rua São Clemente ofereça um oceano de curiosidade ao visitante inteligente, certo é que o lado interessante e comovente das coisas escapa sempre aos mais atentos. O repórter-escritor, no entanto, teve olhos e sentido pesquisador para descobrir os menores detalhes, os aspectos mais sutis, transmitindo-os, depois, ao grande público, através das páginas da *Revista do Serviço Público*.

Aberta à visitação de quantos lhe queiram percorrer as dependências e demorar frente aos livros, coisas e objetos que pertenceram ao grande brasileiro, a "Casa de Ruy Barbosa" é, todavia, desconhecida de grande parte da população. Há mesmo — é curioso dizer-se — muitos baianos apaixonados que se exaltam falando da "Águia de Haia", mas, em absoluto, nunca tomaram um bonde que os levasse a visitar o palacete onde viveu, trabalhou e morreu o mestre.

O magnífico trabalho do Sr. Adalberto Mário Ribeiro, agora editado pela Imprensa Nacional, em "Separata da Revista do Serviço Público", com suas revelações e sugestivas confidências, possivelmente há de despertar a atenção de toda gente para a casa de Ruy.

Se, depois de tão excepcional preconício, as visitas à rua São Clemente não se multiplicarem para a alegria do professor Homero Pires, — então é o caso de descrever da apreçoada curiosidade carioca. Salvo se ela deixou-se enlevar, totalmente, pelas trincas do futebol e do turfe... — G. I. L."

DIREITO E JURISPRUDENCIA

DOCTRINA

A teoria do “desvio de poder” em direito administrativo (*)

AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ

ESTADO-POLÍCIA, ESTADO DE DIREITO, E PODER DISCRICIONÁRIO

É MUITO corrente a afirmação de que no regime do “Estado-Polícia” o poder discricionário, a *discricionariedade*, foi a mais extensa. Idéia que entre os não juristas, historiadores, filósofos, encontra tradução e também entre certos escritores de direito público, mesmo entre aqueles que ao tema do poder discricionário têm dedicado estudos especiais. E’ que, na verdade, essa idéia tem facilidade em impor-se.

E’ sabido que princípio característico e essencial do Estado de Direito é precisamente o de que o Estado se comporta em relação aos particulares na forma do direito, quer dizer, *ligado pelas normas jurídicas*, qualquer que seja a sua fonte; e que, diversa e opostamente, no Estado-Polícia a atividade do Estado, incluindo aquela que está em imediata relação com os particulares, *não se encontra sujeita, vinculada a qualquer regra jurídica* de que os mesmos particulares possam exigir o cumprimento. Sendo assim, conclui-se, é no regime do Estado-Polícia que existe para os governantes no máximo grau um poder discricionário, isto é, um poder não ligado à observância de normas jurídicas. E’ o que, parece, não poderá dispensar-se de concluir quem, por exemplo, adote a definição de poder discricionário que nos dá MICHOUX, e, na esteira dêle, muitos outros autores: “Há poder discricionário tôdas as vezes que uma autoridade age livremente, sem que a conduta a observar lhe seja ditada antecipadamente por uma regra de direito”. (1)

Faz propender para conclusão idêntica a aceitação da definição de BÜHLER (2): “ausência de direito subjetivo público (*subjektiver Rechtsanspruch*) a um determinado comportamento da autoridade, no sujeito estranho à administração (*der Bürger*) em relação ao Estado”, visto como segunda nota essencial do regime do Estado-Polícia é a inexistência de direitos subjetivos públicos por parte dos particulares a um comportamento determinado da administração. O regime do Estado moderno, ou o Estado de Direito, ao mesmo tempo que trouxe garantias aos particulares relativamente ao agir da administração, isto é, ao mesmo tempo que fez dos administrados titulares de direitos subjetivos públicos, reduziu na mesma medida as faculdades discricionárias daquela. Onde há *direito* a um determinado comportamento da administração cessa para esta o *poder discricionário*. Direito subjetivo e poder discricionário são conceitos antitéticos.

À mesma conclusão parece induzir a concepção de R. V. LAUN (3), segundo a qual o poder discricionário consiste na possibilidade de escolha dos fins imediatos do seu agir por parte da administração. E’ também característica sempre assinalada do Estado-Polícia a liberdade de o administrador assumir sempre novos fins, novos objetivos

(2) Cfr. *Die subjektiven öffentlichen Rechte*, 1914, pág. 44.

(3) Cfr. *Das freie Ermessen und seine Grenzen*, 1910; *Das richterliche Ermessen bei Vorlegung der Handelsbücher*, publicado em *Zeitschrift des deutschen Zivilprozesses*, 42.º ano, 1912; *Zum Problem des freien Ermessens*, publicado em *Festschrift Zietelmann*, 1913; *Kategorische und disjunktive Normen*, publicado no *Archiv des öffentlichen Rechts*, 34.º ano, 1915; *Zur lehre vom freien Ermessen der öffentlichen Organe*, publicado em *Juristische Blätter*, ano 60.º, 1931; *Les actes de gouvernement*, publicado em *Annuaire de l’Institut International de Droit Public*, 1931, e em separata; *L’autonomia del diritto*, publicado em *Studi in onore di Oreste Ranalletti*, II, 1931; *Der Wandel der Ideen Staat und Volk als Äusserung des Weltgewissens*, 1933; *Le pouvoir discrétionnaire*, publicado no *Annuaire de l’Institut de Droit Public*, 1935, e em separata.

(*) Boletim da FACULDADE DE DIREITO (Suplemento ao vol. XVI) da Universidade de Coimbra, Portugal, 1942.

(1) Cfr. *Étude sur le pouvoir discrétionnaire de l’Administration*, 1913, pág. 10.

e procurar realizá-los fora do quadro de qualquer norma legal, para a prosperidade da comunidade, o seu bem estar. “O príncipe — escreve O. MAYER (4) — no Estado-Polícia, tinha o direito de realizar sempre novos fins *que êle própria delimitava*” (5).

Se, do mesmo modo, na esteira de PRESUTTI (onde nos parece encontrar-se uma influência da célebre obra de THON, *Rechtsnorm und Subjektives Recht*, 1878), fizermos equivaler discricionariedade a insindicabilidade (impossibilidade de controle judiciário) mediante petição dos administrados (6), resulta ainda plenamente compreensível que a discricionariedade se aponte como a essência do Estado-Polícia, já que — como nota W. JELLINEK, e é de resto idéia bem conhecida — a administração no Estado-Polícia... (*befreite sich von reichsgerichtlichen Bindung*) (7), ao menos nas matérias estranhas ao “fisco”, ou seja, a atividade patrimonial do Estado.

À face da letra das definições a que acabamos de aludir, o poder discricionário deverá parecer qualquer coisa de muito extenso no Estado-Polícia, mas não deixará de existir também no Estado de Direito, embora em medida muito mais restrita: a atividade administrativa não é puramente executiva, puramente ligada à execução de normas de direito; quer dizer, dentro de certos limites a lei concede liberdade à administração; nem sempre existe para os administrados um direito a determinado comportamento por parte da autoridade. Por vezes os órgãos administrativos podem escolher, dentro de vários fins imediatos, dentro de certa categoria de fins próximos, um para o seu agir concreto; em muitos casos, e quanto a certos pontos, quanto a certos elementos dos atos admi-

nistrativos, no Estado de direito é também negada a possibilidade de um controle judiciário... Mas, tudo isto, a título de exceção.

Ora, precisamente, há quem tenha negado que no regime do Estado de Direito exista qualquer liberdade para a administração, e combata as concepções do poder discricionário que levam a manter zonas de liberdade na atividade administrativa, zonas que seriam “o irreduzível bastião do absolutismo autoritário no Estado de Direito constitucional” (8). Onde o Estado de Direito é o sistema constitucional-administrativo vigente, não se poderá conceber a existência de um poder discricionário, de uma livre atuação por parte de qualquer autoridade. O Estado de direito regula toda a atividade de administração com normas *jurídicas* (veremos mais tarde em que sentido se pode falar de normas jurídicas para esta concepção), providas da correspondente sanção, quer em relação ao ato, quer ao agente, para o caso de serem violadas pelos funcionários. E, para citar apenas outro nome representativo, veremos que DUGUIT (9) considera que no moderno direito francês (de qualquer modo paradigma do Estado de Direito moderno), não há lugar ao que se tem chamado “poder discricionário” (10).

Mas, a noção de poder discricionário — deve isso acentuar-se — é uma “quaestio diabolica” (11) e é-o também de certo modo a noção de Estado de Direito. Não se deve, pois, estranhar que se tenha escrito, quase paradoxalmente, que a *discricionariedade reina por toda a parte no Estado de Direito*, como necessária enquadração de motivos extra-jurídicos (autônomos), nas progressivas e graduais concretizações de um Direito primário e heterônomo que é como que a abóbada do edifício do Estado de Direito; e assim, a atividade administrativa não difere da atividade de grau imediatamente superior — a legislativa ordinária — senão em que os sujeitos que a realizam são livres e necessariamente livres de juntar à lei alguma coisa

(4) Cfr. *Le Droit Administratif Allemand*, 1903, página 31.

(5) À face da primitiva tese de LAUN, *Das freie Ermessen und seine Grenzen*, parece mesmo ser sua idéia que o poder ilimitado do príncipe, como administrador, no Estado-Polícia — *der aufgeklärte Absolutismus* —, era um verdadeiro poder discricionário em sentido técnico. O autor fala dêle como “freies Ermessen” (pág. 20), ou seja, tecnicamente “poder discricionário”. Mas, à face das mais recentes exposições da sua doutrina, LAUN, para determinar o conceito do poder discricionário, pressupõe a tripartição dos poderes e a superioridade do legislativo. Na primitiva tese, LAUN afirma não insistir na história do poder discricionário no Estado-Polícia, porque, sendo êle aí ilimitado, seria insusceptível de tratamento científico. Cfr., págs. 20 e 21.

(6) Cfr. *I limiti del sindacato di legittimità*, 1911, págs. 5 e 6.

(7) Cfr. *Verwaltungsrecht*, 1928, pag. 81.

(8) Cfr. TEZNER, *Das freie Ermessen der Verwaltungsbehörde*, 1924, pag. 29.

(9) Cfr. *Traité de droit constitutionnel*, II, 3.^a ed., 1929, pag. 378 e segs.

(10) La limitation de la compétence, non seulement quant à l'objet de l'act, mais encore quant au but qui le détermine, constitue une garantie très forte contre l'arbitraire des agents publics. La conséquence en est, en effet, que rien n'est plus laissé à l'appréciation discrétionnaire de l'agent administratif. Cfr. *ibid.*, págs. 295 e 296, II, 2.^a ed., 1923.

de extra-jurídico, “un nouvel apport”, um “aliquid novi”, já que se não consegue uma rígida execução da norma heterónoma. O poder discricionário aparece, assim, como necessário elemento na gradual formação do direito, ou das normas jurídicas; é ele que as torna sucessivamente mais concretas. Se a sua substância é a mesma, pode tomar todavia vários nomes — e será: poder discricionário propriamente dito na Administração e na Legislação; são-arbítrio do juiz na Jurisdição; autonomia da vontade na contratação privada: Em todo o caso, o que ressalta, à face desta concepção do poder discricionário, e que neste momento nos interessa evidenciar, é a afirmação da discricionariedade como consubstancial do Estado de Direito, como seu elemento absolutamente necessário, não limitado a zonas isoladas, mas largo e generalizado a toda a ordem jurídica como ordem dinâmica, isto é, como ordem que se realiza. Terá sido fácil reconhecer aqui, precisamente, as vistas da chamada *Stufentheorie*, de Kelsen (12), de Merkl (13) e de Verdross (14-15).

Ocorre realmente saber se o conceito de Estado de Direito constitui ou não o pressuposto da determinação do conceito de discricionariedade em sentido técnico, de forma que tenha de fato de ser utilizado para bem se apreender toda a essência do poder discricionário. Requer-se, antes de mais, saber com precisão o que por Estado de Direito se deva entender. A expressão remonta, como está averiguado (16), a V. MOHL, para quem o *Rechtsstaat* é uma verdadeira categoria da doutrina

do Estado encarada no aspecto histórico (17), e foi sucessivamente empregada por OTTO BÄHR (18), GNEIST (19) e STAHL (20).

O ponto de vista de MOHL acerca do *Rechtsstaat*, como “categoria histórico-jurídica”, não deixou mais de ser aceite no domínio especial de investigações para que especialmente o autor alemão o destinou. Haja em vista as grandes obras de GIÉRKÉ, *Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien*, 1902, e *Natural Law and the theory of Society*, 1934; OTTO MAYER, *Le Droit Administratif Allemand*, 1903, em toda a primeira parte do primeiro volume, e depois FLEINER, *Instituciones de derecho administrativo*, 1933, págs. 8 e segs. e passim, WALTER JELLINEK, *Verwaltungsrecht*, págs. 84 e segs., e MERKL, *ob. cit.*, págs. 60 e segs.

Mas na doutrina do Estado a fórmula por muitos é reduzida à idéia dum *Justizstaat*, para se opor ao *Verwaltungsstaat*, e para outros filiada e mantida no domínio do pensamento político individualista: uma *individualistische Rechtsstaatsidee*. Por um lado, fazer equivaler *Rechtsstaat* a *Justizstaat* só é possível partindo de premissas individualistas: contróle de toda a administração pelos tribunais como meio de garantir os cidadãos contra qualquer arbitrariedade. E, como veremos, o *Rechtsstaat* deve antes reconduzir-se à idéia do domínio de um sistema de normas jurídicas (direito constitucional e administrativo), controláveis juridicionalmente, na medida em que normas jurídicas existam ou possam existir. Na realidade, porém, o *Rechtsstaat* pode conformar-se com um alargamento, para fora destes limites, dos princípios do *Justizstaat* (21).

Por outro lado, o problema do conceito do Estado de Direito não se relaciona com o problema dos fins do Estado. Quando a Estado de Direito se contrapõe hoje uma concepção de Estado Ético, é sempre uma “*individualistische Rechtsstaatsidee*”

(11) ZORN, *Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit*, publicado no *Verwaltungsarchiv*, II, (1894), página 82.

(12) Cfr. *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, 1.^a ed., 1911, págs. 499 e segs. Cfr. ainda *Allgemeine Staatsrechtslehre*, 1925 e trad. esp.; *Reine Rechtslehre*, 1934, e trad. port.; *Zur Lehre der öffentlichen Verträge in Archiv des öffentlichen Rechts*, ano 31.^o, 1915.

(13) Cfr. *Allgemeine Verwaltungslehre*, 1927, pág. 142.

(14) Cfr. *Das Problem des freien Ermessens und die Freirechtsbewegung*, publicado na *Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1914.

(15) Cfr. sobre esta doutrina: BONNARD, *La théorie de la formation du droit par degrés dans l'oeuvre d'Adolf Merkl*, in *Révue du droit public*, 1928, págs. 668 e segs.; WEYR, *La doctrine de Adolf Merkl*, in *Révue Internationale de la théorie du droit*, 1927-28, págs. 215 e segs.; CARRÉ DE MALBERG, *Confrontation de la théorie de la formation du droit par degrés*, etc., 1933.

(16) Cfr. RICHARD THOMA, *Rechtsstaatsidee und Verwaltungswissenschaft*, no *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, IV, 1910, especialmente a págs. 214; e SERGIO PANUNZIO, *Lo Stato di diritto*, I, 1922, págs. 7 e segs.

(17) R. v. MOHL, *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaats*, 1832. MOHL distingue historicamente cinco formas de Estado: Estado Patriarcal, Estado Patrimonial, Estado Teocrático, Estado Despótico (die Despotie) e Estado de Direito. Para MERKL, *ob. cit.*, pág. 70, o Polizeistaat é “ein rechtlicher Typus”, e o mesmo se pode dizer do Rechtsstaat.

(18) *Der Rechtsstaat*, 1864.

(19) *Der Rechtsstaat*, 1879.

(20) *Rechts-und-Staatslehre*, 1856.

(21) Cfr. sobre as idéias de Justizstaat e Verwaltungsstaat, MERKL, *ob. cit.*, págs. 65 e segs.

que se tem em vista. Estado de Direito contrapõe-se a Estado-Polícia, mas não a Estado de Cultura ou a Estado Ético (22). Ou, se se quiser, há uma “*politische*” e uma “*formal-juristische Rechtsstaatsidee*”. É esta que interessa à ciência do direito público.

Quando ORLANDO diz que “o Estado de Direito não é uma noção secundária e transcurável, mas essencial, primária, um postulado, um pressuposto teórico do direito público”, não se pode entender que se queira referir à primeira, mas sim à segunda das noções do Estado de Direito. A fórmula “Estado de Direito” não a queremos, pois, empregar para na “Teoria do Estado” designar um tipo de Estado que assuma como único fim a realização do direito; porque então ela, fora de outros defeitos, teria o de estar em contraste com a realidade do Estado moderno, que é Estado de Cultura, sem deixar de ser Estado de Direito. Para nós, como conceito desse tipo de Estado, vale o de STAHL: “o Estado deve ser Estado de Direito... deve assegurar inviolavelmente e perfeitamente determinar os confins e limites da sua atividade e as esferas de liberdade dos seus cidadãos na forma do Direito” (23). O Estado de Direito é, para STAHL, de certo modo, um conceito formal, e é nesta medida que na ciência do direito público deve ser escolhido. Todas as funções do Estado — e a administrativa *in specie* — se devem realizar na forma do Direito e as normas do Direito são o quadro da atividade do próprio Estado. O Estado de Direito pode, no ponto de vista da extensão e número das suas finalidades, obedecer a vistas kantianas, humboldtianas, ou então fichteanas ou hegelianas. Nenhuma delas, porém, lhe é conatural. Só WOLFF ou PUFFENDORF lhe repugnam. Aquilo que o Estado de Direito é forçosamente, é MONTESQUIEU e ROUSSEAU, talvez mais ROUSSEAU que MONTESQUIEU (24). O Es-

tado de Direito não é fórmula, no nosso ponto de vista, que exclua fins econômicos, sociais, de cultura, ou éticos. O Estado de Direito pode ser Estado Ético e hoje é-o cada vez mais. A fórmula de STAHL, que perfilhamos, permite dizer que os fins do Estado devem “tecnicizar-se nas formas do Direito” (RAVÀ) e é o que se não passa no outro tipo técnico e histórico, o chamado Estado-Polícia, que por isso se opõe como “categoria”, como “espécie fixa logicamente” (PANUNZIO), ao Estado de Direito.

Portanto: o Estado do Direito Público moderno é o Estado de Direito. A sua atividade realiza-se dentro de normas, e precisamente de normas jurídicas; assim a Justiça (25) como a Administração (26).

da superioridade da lei (vontade geral) postula a existência duma repartição orgânica das funções do Estado, pois só se concebe que a lei seja revestida de superioridade quando há órgãos que na realização das suas funções lhe devam obediência. Quere dizer: ROUSSEAU é insuficiente por si, e só ao lado de MONTESQUIEU o seu pensamento adquire relevância para a ciência do direito público. Cfr. neste sentido FLEINER, *ob. cit.*, pág. 9.

(25) Não nos cabe aqui deter-nos a debater o problema interessante de saber se existe, e em que medida, poder discricionário na atividade jurisdicional. O assunto poderia ser encarado, ou em estudo especial, ou então num trabalho sobre a discricionariedade no Estado moderno, de um modo geral. Para nós, o problema põe-se dum modo idêntico num como noutro sector da atividade executiva do Estado. “Verdadeiro poder discricionário existe também na Justiça; o juiz é livre, tal como o é o funcionário administrativo”. (Cfr. W. JELLINEK, *Gesetz, Gesetzanwendung und Zweckmässigkeitserwägung*, 1913, págs. 190 e 7). “Para a construção jurídica não constitui qualquer diferença relevante saber se o poder discricionário compete a um órgão jurisdicional ou a um órgão administrativo. Em ambas as formas do executivo o poder discricionário é o mesmo; são possíveis todas as espécies de poder discricionário” (KELSEN, *Hauptprobleme* cit., pág. 506). “A Jurisdição, da mesma maneira que a Administração, é uma concretização de normas legais abstratas e portanto existe para ela tanto espaço de poder discricionário como para a Administração” (MERKL, *ob. cit.*, pág. 144). Cfr. ainda BERNATZIK, *Rechtssprechung und materielle Rechtskraft*, 1886, pág. 43; ZORN, *ob. cit.*, pág. 142, LAUN, *Das freite Ermessen*, cit., págs. 57, 61 e 77.

(26) Ocorreria perguntarmos o que deve passar-se para a primeira das funções do Estado — a Legislação. Está esta submetida ao Direito? Não cabe nos limites deste trabalho tratar deste importante problema extensamente. Está o órgão legislativo ou o órgão constituinte ligados a normas jurídicas que devam ser observadas? Aqui enxerta-se o problema do poder discricionário no exercício da função legislativa e da função constituinte. Afirma a possibilidade de existência dum poder discricionário na legislação (*ein freies Ermessen der Verfassung*), e conseqüente possibilidade da sua submissão ao direito (*die Bindung von walt*) v. LAUN (in *ob. cit.*, págs. 15 a 17), quando na *Gesetzen an Gesetze, die Bindung der gesetzgebenden Gewalt*) v. LAUN (in *ob. cit.* págs. 15 a 17), quando na organização constitucional se pode fazer a distinção entre leis constitucionais e leis ordinárias, pois que poder discricionário existe sempre que de dois poderes, um superior, o outro inferior, um concede a outro plenos poderes. —

(22) Como também não se contrapõe a “*Machtsstaat*”. Cfr. BLINDER, *System der Rechtsphilosophie*, 1937, página 330.

(23) Cfr. *Rechts- und Staatslehre*, 1856, vol. II, página 137.

(24) ULRICH SCHEUNER, in *Zur Frage der Grenzen der Nachprüfung des Ermessens durch die Gerichte*, publicado no *Verwaltungsarchiv*, 33.º, 1928, pág. 71, afirma que a nossa concepção do Estado de Direito deriva menos de MONTESQUIEU do que de ROUSSEAU “Nicht Montesquieu’s inhaltliche Trennung der Gewalten, sondern Rousseau’s Herrschaft des Gemeinwillens, des Gesetzes, liegt unserer Staatsauffassung zugrunde”. Mas, MONTESQUIEU tem sido variamente interpretado, logo a partir da Revolução francesa. Ora, parece-nos que a idéia rousseauiana

A atividade administrativa no Estado de Direito realiza-se por intermédio de órgão próprio, regulado o seu exercício pela lei. “Este princípio da submissão à Lei por parte da Administração é o fundamento do Estado de Direito moderno” (27). É o que na literatura jurídica se chama o princi-

pio da Administração legal — *gesetzmässige Verwaltung*, ou *rechtsstaatliche Verwaltung* (28). Em suma, o conceito de Estado de Direito na ciência do direito administrativo é útil, enquanto nos fornece, como sua determinação própria para esta ciência, o conceito de Administração legal ou duma *Gesetzmässige Verwaltung*.

E o problema põe-se agora com clara acuidade: depois do que fica dito sobre os conceitos de Estado de Direito como expressão conceitual de Estado moderno, e de Administração legal, como se poderá continuar a falar de poder discricionário?

O que se segue visa exatamente a explicação da existência de faculdades discricionárias na Administração, assim como o esclarecimento do problema da noção de “discricionariedade”. A justificação de incluirmos os dois problemas num único número resultará de que, em teoria, na nossa construção, eles se encontram muito próximos um do outro.

(Continua)

“Quand nous parlons de pouvoir discrétionnaire, nous entendons par là une relation entre deux sujets agissants, l'un octroyant les pleins pouvoirs, et l'autre les recevant” (*Le pouvoir discrétionnaire*, cit., separata, pág. 11). Quere dizer que o verdadeiro órgão soberano, não subordinado a nenhum outro, como será sempre o órgão constituinte, a face da teoria de LAUN, não pode, êsse, ser um órgão ligado, como em relação a êle, *mutatis mutandis*, se não pode falar de poder discricionário. No mesmo sentido de LAUN, Kelsen: “No Estado constitucional, os órgãos e também o órgão superior, o Monarca, são ligados, nas suas específicas funções de órgãos, pela lei, de forma que êles só podem realizar aquilo que o Estado exatamente quis”. Cfr. *Hauptprobleme*, págs. 492. Confira também, nesta ordem de idéias, MERKL, *ob. cit.*, pág. 142.

Limites jurídicos à atividade legislativa deverão também eventualmente residir em preceitos de direito internacional, desde que se aceite o primado da ordem jurídica internacional. Segundo a informação de ALESSANDRO LEVI (in *Attività lecita individuale ed attività discrezionale amministrativa*, nos *Studi in onore di Federico Cammeo*, II, 1933, pág. 90), uma parte da doutrina sustenta que nos sistemas de constituição flexível, o legislador encontra limites jurídicos nos “princípios fundamentais da organização do Estado”, princípios que o poder legislativo só de facto e não de jure, poderia modificar. Sobre este tema, que, como dissemos, não pretendemos desenvolver aqui, para não nos afastarmos muito do quadro do nosso estudo, cfr. sobretudo W. JELLINEK: *Grenzen der Verfassungsgesetzgebung*, 1931; CRISCUOLI, *La discrezionalità nelle funzioni costituzionali*, in *Annali della R. Univ. di Perugia*, ano 33.º, 1921, série 4.ª, Kelsen, *Hauptprobleme cit.*, págs. 245 e segs. e 440 e segs.; e W. MERK, *Verfassungsschutz*, 1935.

(27) Cfr. THOMA, *ob. cit.*, pág. 204. Também SCHEUNER, *ob. cit.*, pág. 71: “A Jurisdição e a Administração são da mesma maneira execução da lei”; W. JELLINEK, *Verwaltungsrecht*, cit., pág. 14: “...pergunta-se se existe e qual é a diferença entre os poderes do Estado. É coisa assente que a relação entre a Legislação dum lado, e a Justiça e a Administração do outro, é sem dúvida a de uma supra — para uma infra-ordenação”; FLEINER, *ob. cit.*, pág. 5: “En el Estado de Derecho solo se concibe una Administración conforme a la ley”; EDUARD JOHR, *Die verwaltungsgerichtliche Ueberprüfung des administrativen Ermessens*: “O Estado de Direito encerra a totalidade da vida estadual, e com ela também a Administração, sob a alta vontade da lei”. Ainda no mesmo sentido, entre os alemães, KAUFMANN, no *Stengel-Fleischmann Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrecht*, 1914, III, pág. 696; OTTO MAYER, *ob. cit.*, pág. 102; HERRNRITT, *Grundlehren des Verwaltungsrechts*, 1921, pág. 1 e segs. e 23 e segs.; Kelsen, *Allgemeine Staatsrechtslehre*, 1925, págs. 231 e segs., e *ob. cit.*, pág. 491; “nós cremos que, modernamente, dum modo especial aquela parte do executivo que não é jurisdição, ou seja a Administração em sentido estrito, deve ser olhada preferentemente como uma mera realização (Ausführung) da lei”; e, desde antigo, BERNATZIK,

ob. cit., pág. 37 e segs.; “uma execução da lei é tanto a jurisdição como a Administração”, e especialmente TEZNER, em todas as obras citadas.

Em França, confira por todos DUGUIT, *ob. e loc. cit.*, e CARRÉ DE MALBERG, *Confrontation*, cit., pág. 44 e segs.: “...tout se qui n'est pas législatif doit du moins, être légal, c'est-à-dire, fait en vertu de la volonté générale ou ex-lege”. Em Itália, ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, 1936, I, págs. 21 e segs.: “Mentre, rispetto ai singoli e alle persone giuridiche private, la legge é volontà esterna e trascendente, per lo Stato essa rappresenta la sua stessa volontà; volontà interna ed immanente”; *L'attività amministrativa e la legge*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, 1924, I, págs. 381 e segs. Em sentido algum tanto diferente, em Itália, RANNELETTI, *Principii di diritto amministrativo*, 1917, págs. 268 e 272, *Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*, 5.ª ad., págs. 27 e segs.; SANTI ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, págs. 3-4 (1930); F. CAMMEO, *Corso de diritto amministrativo*, 1914, págs. 28 e segs., etc. Em sentido, porém, absolutamente oposto, ver L. RAGGI, *Il potere discrezionale e lá facoltà regolamentare*; A. DE VALLES, *I servizi pubblici*; LABAND, *Staatsrecht d. d. Reichs*, pág. 199; ARDNT, *Das selbständige Verordnungsrecht*, e acima de todos BAHN, *ob. cit.*, págs. 52 e segs.

(28) Cfr. Kelsen, *Hauptprobleme*, pág. 511; FLEINER, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, 1928, pág. 130 e ed. espanhola, pág. 107, onde inexpressivamente, ou melhor, incorretamente, aquela expressão se verteu para “Administración reglada”, que corresponde a “Bindung der Verwaltung”. Sobre a diferença duma e outra expressões, veremos adiante; mas consulte desde já JOHR, *ob. cit.*, págs. 45 e 48-49; e MERKL, *ob. cit.*, páginas 157 e segs.

JULGADOS

DIREITO DE PROPRIEDADE — SEU CONTEÚDO E SEUS LIMITES — PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL — TOMBAMENTO — DESAPROPRIAÇÃO — INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 122, N. 14, E 134 DA CONSTITUIÇÃO — IDEM DOS DECRETOS-LEIS N. 25, DE 30-11-37, E N. 3.365, DE 21-6-41.

— *A finalidade do tombamento é conservar a coisa, reputada de valor histórico ou artístico, com a sua fisionomia característica.*

Mas essa preservação não acarreta necessariamente a perda da propriedade, o proprietário não é substituído pelo Estado; apenas se lhe retira uma das faculdades elementares do domínio, o direito de transformar e desnaturar a coisa.

Por isso mesmo que a coisa não sai do domínio do particular, não se desloca para o domínio do Estado, este não estará obrigado a desapropriá-la para realizar o fim que tem em vista.

— *O Estado só toma a si o ônus da conservação — e a tanto equivale a obrigação de desapropriar — quando não seja possível conservar a coisa deixando-a em mãos do proprietário, e tal é a hipótese prevista na Lei 25.*

Não está porém impedido de o fazer em outras hipóteses, se assim o entender em cada caso, já então por aplicação da lei geral sobre desapropriações e não por aplicação daquela lei especial.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Apelação Cível n. 7.377

Tribunal Pleno

Matéria constitucional

Relator — Sr. Ministro Castro Nunes

Apelante — Jayme Lino da Cunha Sotto Maior

Apelada — A União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos etc.: Acorda o Supremo Tribunal, em sessão plenária, e por maioria, em julgar constitucional o dispositivo

impugnado, determinando que os autos voltem à Turma, para o respectivo julgamento, tendo em vista a questão decidida, nos termos dos votos proferidos e constantes das notas taquigráficas juntas.

Supremo Tribunal Federal, 17 de junho de 1942. — Eduardo Espinola, presidente. — Castro Nunes, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Carvalho Mourão — Os apelantes proferiram perante o Juízo da 2.^a Vara dos Feitos da Fazenda Pública no Distrito Federal a presente ação sumária especial, nos termos do art. 13 da lei n. 221 de 1894, afim de se anular, por atentatório ao seu direito de propriedade sobre o prédio à Praça 15 de Novembro n. 34, nesta cidade, o ato pelo qual o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, por decisão do seu Conselho Consultivo, de 10 de agosto de 1938, resolveu manter e tornar definitivo o tombamento do dito prédio, de propriedade dos autores-apelantes, nos termos e para os fins do decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, que organizou a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

Inconstitucional e ilegal se lhes afigura o impugnado ato administrativo: 1.^o, porque o imóvel em questão (afirmam os autores) não constitui monumento histórico ou artístico (juntam para prova uma vistoria *ad perpetuam rei memoriam*, a fls. 6 e segs.); 2.^o, porque, ainda que o fôsse, o seu tombamento, feito sem aquiescência e, até, contra a vontade dêles, autores, atenta contra o direito de propriedade, garantido pela Constituição e demais leis vigentes.

A União Federal, ré-apelada, contestou a ação (fls. 76 a 77), dizendo (em substância):

— que o ato que os autores pretendem anular é manifestamente legal e constitucional; praticado, como foi, por força do disposto e na forma estabelecida no decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, que veio regulamentar e dar aplicação ao preceituado no art. 134 da Constituição;

— que o tombamento do prédio em questão foi feito de acordo com a decisão do Conselho Consultivo do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, da qual não cabe recurso algum (art. 9.^o, n. 3 do citado decreto-lei n. 25);

— que, para serem executadas, não dependem tais resoluções do Conselho de assentimento dos proprietários;

— que, assegurando a Constituição o direito de propriedade, no art. 122, n. 14, estabeleceu que o seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício; o que, à evidência, se harmoniza com o citado art. 134 e com o que veio dispor o citado decreto-lei n. 25 de 1937, sobre a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

O Juiz, afinal, julgou improcedente a ação: 1.^o, porque, em se tratando de monumentos históricos, artísticos e naturais, o seu tombamento é ato legal em face do citado decreto-lei n. 25, e realização do que preceitua a Constituição no art. 134; — 2.^o, porque, na hipótese, os autores não provaram plenamente, como lhes cumpria, que o prédio em questão não constitui monumento histórico ou artístico (passa a apreciar a prova pericial produzida na vistoria *ad perpetuam rei memoriam*, a fls. e fls.).

Daí a presente apelação, que subiu arrazoada por ambas as partes: — pelos apelantes, na própria petição de recurso (a fls. 126 e segs.); pela apelada, de fls. 136 a 143.

Nesta superior instância, o Dr. Procurador Geral, com vista, de fls. 149 a 153, opinou pela confirmação da sentença apelada; com a ressalva de que ao Juiz não é lícito julgar se o prédio inscrito no tombamento tem ou não valor histórico ou artístico e, sim, apenas, se, no processo onde se apurou tal fato, foram observadas as exigências da lei.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Castro Nunes (relator): Sr. Presidente, a questão se acha muito bem exposta no relatório do meu eminente antecessor, Ministro Carvalho Mourão, relatório que adotei ao apresentar o caso na Primeira Turma, e a cuja leitura vou proceder: (lê)

Como se vê o ora apelante propôs ação sumária especial, para o fim de ser anulado, por atentatório do seu direito de propriedade, o tombamento feito sobre o prédio da Praça Quinze de Novembro n. 34.

O fato é que o Patrimônio Histórico e Artístico Nacional resolvera tornar efetivo o tombamento do dito prédio, nos termos e para os fins do decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, que dispõe sobre o assunto. Contesta-se que o imóvel seja monumento histórico e, quando o fôsse, alega-se que o tombamento, realizado sem a prévia desapropriação, atenta contra o direito de propriedade do Autor.

Sustenta a União que o ato é legal e constitucional, praticado que foi na forma da lei que disciplina a matéria, com base na Constituição, não só porque expressamente prevista aquela proteção ou preservação dos valores históricos ou artísticos, como porque o direito de propriedade tem hoje um conteúdo limitado pela lei.

A ação foi julgada improcedente. O Dr. Juiz entendeu que o tombamento fôra feito legalmente, nos termos do citado decreto-lei n. 25. Por outro lado, os autores não haviam feito a prova de que o prédio não fôsse monumento histórico. Daí a apelação.

O Dr. Procurador Geral no seu longo e brilhante parecer de fls. 149 a 153, opinara pela confirmação da sentença, nos seguintes termos:

“Jayme Lino da Cunha Sotto Maior e s/m propuseram a ação contra a União para anular o tombamento do prédio à Praça 15 de Novembro n. 34, desta Capital, levado a cabo pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, em conformidade com o decreto-lei n. 25, de 30-11-1937.

Pretendem mesmo os autores-apelantes que se lhes permita provar mediante perícia (essa perícia forense tão precária é desacreditada porque os peritos nunca se capacitam de exercer imparcialmente suas funções, dizendo a verdade sobre os fatos que examinam como técnicos, mas, ao revés, se colocam no papel de advogados “do fato”, das partes que os indicam) — pretendem os apelantes provar que o prédio de sua propriedade não tem nenhum valor histórico que justificasse o tombamento.

Esse tombamento, porém, se faz após minucioso e seguro exame por um conselho de técnicos notáveis, na forma dos

arts. 4.º e seguintes da citada lei, o “Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional”.

Não é, pois, lícito ao juiz julgar se o prédio tombado tem ou não valor histórico ou artístico para ser tombado, mas apenas se, no processo que apurou essa qualidade, foram atendidas as exigências da lei.

Ou, como bem o acentua alhures o ilustre Diretor do S.P.H.A.N., Dr. Rodrigo Mello Franco de Andrade, “parece evidente que o exame do ato administrativo de um órgão técnico como o S.P.H.A.N. pelo Poder Judiciário não pode, em caso algum, abranger as razões puramente técnicas de decidir adotadas pelo órgão administrativo, ou, por outras palavras, o que constitui o *mérito* da decisão administrativa.

Nessa parte, o órgão técnico é necessariamente soberano e suas decisões não podem ser discutidas e apreciadas.

O que ao Judiciário cabe examinar é tão somente o *processo do tombamento*, a observância das formalidades legais previstas para o ato, cuja falta possa importar em *nulidade*. A sentença só pode concluir pela nulidade do ato administrativo, nunca pela sua justiça ou improcedência.

Não o pode submeter a nenhuma apreciação subjetiva, mas apenas examiná-lo objetivamente, o que é o próprio da matéria de nulidade”.

Nessas observações se reflete a lédima doutrina da divisão de atribuições entre os Poderes Executivo e Judiciário, ensinada aliás pela jurisprudência do egrégio Supremo Tribunal Federal, sempre que aprecia processos administrativos, limitando-se ao exame de sua legalidade.

Há, pois, um considerandum da ilustrada sentença apelada a que fazemos restrições, embora a reputemos, quanto ao mais, perfeitamente jurídica e justa, de molde a merecer confirmada pelo egrégio Supremo Tribunal Federal.

As alegações em que insistem os apelantes foram sobejamente refutadas pelo Dr. Procurador Regional e nada de relevante trazem a debate.

Efetivamente, a circunstância de haver sido desapropriado em Paquetá um recanto “pitoresco” para fins de embelezamento e para livrá-lo de depredações e estragos a que a ignorância o poderia levar, serve de mote para que os apelantes glosem a conveniência de desapropriar a União os imóveis que forem tombados pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, como aquele de que são proprietários.

Ora, esse argumento leva a uma conclusão insensata. Sim, não só porque o caso de Paquetá não é o de defesa do Patrimônio Histórico ou Artístico, pois que se trata de mera providência de ordem urbanística relativa a um recanto sujeito aos *cuidados da municipalidade*, mas ainda, se a União fôsse seguir o conselho ou os desejos dos apelantes, teria que desapropriar centenas de edifícios, igrejas, recantos, documentos artísticos e literários e até uma cidade. Sim, Ouro Preto é por decreto do Governo Federal considerado Monumento Nacional. Olinda estaria nas mesmas condições, grande parte da Bahia, inúmeras casas e templos do Rio de Janeiro igualmente deveriam ser desapropriados!

Há na postulada desapropriação um grave equívoco oriundo, sem dúvida, de uma imperfeita compreensão do ser-

viço de defesa do nosso patrimônio histórico e artístico. Para que tal defesa se exercite plenamente não é necessário, a não ser em casos excepcionais, nenhuma desapropriação, que só se justificaria quando o Poder Público precisasse retirar do domínio privado um bem de que carecesse para um fim de conveniência pública.

A defesa dos nossos monumentos históricos e artísticos é um dever de *todos*, inclusive dos particulares e — por estranho que isso pareça aos apelantes — é dever também dos proprietários de tais monumentos.

O Poder Público apenas zela por essa defesa, esclarecendo, cooperando, definindo, registrando os monumentos dignos de aprêço e de conservação, e auxiliando, como o tem feito de maneira notável e brilhante, a sua conservação ou restauração.

Uma outra alegação sem nenhuma consistência é relativa ao “atentado” à propriedade, que o “Serviço de Defesa do Patrimônio Histórico” teria cometido contra a propriedade dos apelados, o que feriria gravemente a Constituição.

Não há apenas exagero nessa assertiva: há absoluta falta de procedência.

Ao invés de atentar contra a propriedade, o que o “Serviço” faz é justamente *proteger* a propriedade, a saber, protege a propriedade de valor histórico ou artístico contra — singularidade! — contra o *proprietário* ignorante ou ganancioso.

E a protege visando a utilidade comum, que se reflete na conservação dos monumentos, que possam servir de marcos de nossa evolução cultural, ou assinaladores de fatos de nossa história.

A defesa do patrimônio histórico ou artístico acarreta certa limitação ao uso da propriedade, no sentido de que o proprietário dela não pode *abusar*, a ponto de aniquilá-la, mutilá-la ou, por qualquer maneira, fazer com que ela perca o valor que a levou a ser tombada.

Essa limitação, porém, é feita no interesse público, e redundando numa servidão estabelecida pela lei.

E não constitui singularidade de nosso direito ou de nossas práticas administrativas, mas revela preocupação hoje generalizada nos países mais adiantados, que elaboram leis com a mesma finalidade que ditou a promulgação do decreto-lei n. 25, de 1937.

“Antichità e belle arti — Difendono invece gli alti interesse della cultura, dell'arte, della storia nazionale tutte le limitazioni che colpiscono i proprietari di oggetti d'arte e d'antichità o i possessori di fondi in cui sono nascoste o già messe in luce opere d'arte, oggetti antichi, ruderi o monumenti delle civiltà passate, per gli obblighi cui son soggetti nelle alienazioni, le restrizioni che lor s'impongono negli scavi, nella conservazione dei monumenti, nell'acquisto dei ritrovamenti e soprattutto pel diveto dell'esportazione dal Regno”. (RUGGIERO, *Istituzioni di Dir. Civile* vol. II, 364, ed. de 1934).

A nossa lei, pois, sobre estar em perfeito acôrdo com a Constituição, se adapta aos princípios correntes e mesmo tradicionais do direito de propriedade, que sempre admitiram restrições ao uso da propriedade, em certos casos em

que o interesse público as reclama, e sempre reconheceram a existência das servidões.

Como verifica o egrégio Supremo Tribunal Federal e melhor o dirá com sua sabedoria, a apelação não merece provimento, devendo ser mantida a sentença de primeira instância.

Rio de Janeiro, 27 de setembro de 1940. — *Gabriel de Rezende Passos*, Procurador Geral da República”.

Na sustentação oral perante a Turma, o apelante, por seu advogado, insistiu na arguição da inconstitucionalidade quer da lei, quer do ato administrativo em questão.

Proferi, então, o seguinte voto preliminar:

“Cabe, no caso, uma indagação preliminar, referente à constitucionalidade do ato praticado pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico, constitucionalidade contestada na petição inicial.

Conforme verificou o Tribunal pela leitura do relatório, a questão está posta nestes termos: se o art. 134 da Constituição cogita da instituição de um serviço para proteção dos monumentos artísticos e históricos; se tal artigo pode conciliar-se com o art. 122, n. 14, da mesma Constituição, onde se garante o direito de propriedade, salvo desapropriação e salvo a menção, nêle expressa, de que o direito de propriedade tem conteúdo social.

De qualquer maneira, questiona-se, na hipótese, se o ato administrativo em causa e que se pretende anular é compatível com a Constituição e se o decreto-lei n. 25, de 1937, que também está em causa, pode ser aplicado sem prévia desapropriação e é, igualmente, compatível com o artigo constitucional.

Uma vez que há essa indagação preliminar sobre a constitucionalidade de ato administrativo, parece-me que, de acôrdo com os nossos precedentes, os autos devem ser submetidos à apreciação do Tribunal Pleno”.

Com êste voto concordaram o revisor, ministro Laudo de Camargo, e os demais Ministros.

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: “Resolveu-se remeter os autos ao Tribunal Pleno, afinal de resolver sobre a inconstitucionalidade argüida. Votação unânime”.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator): — A questão constitucional levantada nestes autos está em saber se, tombado como monumento de valor histórico certo edifício, nos termos do decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, está a União obrigada a desapropriá-lo ou se pode subsistir o tombamento com as restrições que dêle decorrem para o direito de propriedade, sem necessidade de desapropriação.

Argumenta o Autor que tais restrições são incompatíveis com o direito de propriedade assegurado pela Constituição no art. 122, 14, com a ressalva aí feita da desapropriação mediante prévia indenização, desapropriação que (acrescentou êle, por seu ilustre advogado, na defesa oral perante a Turma), já hoje se encontra prevista no decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho último, art. 5.º, no qual se lê: “Consideram-se casos de utilidade pública: k) — a preservação e conservação dos monumentos históricos ou artís-

ticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza”.

A Constituição prevê no art. 134 a proteção dos bens ou locais de valor histórico ou artístico: “Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional”.

O decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, dando execução a esse dispositivo, declara no art. 1.º: — “Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico”.

Nos artigos seguintes dispõe sobre o tombamento, a cargo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, compreensivo, assim, dos bens do domínio público como dos do domínio particular, dispondo quanto a estes últimos que sua inscrição será voluntária, nos casos em que o proprietário a requer ou a ela anui, ou compulsória quando a ela se oponha, depois de notificado, oposição que, observada a forma processual estabelecida, é submetida ao Conselho Consultivo daquele Serviço, ao qual incumbe decidir.

Os principais efeitos de tombamento, nos termos do decreto-lei n. 25, são, em resumo, e no tocante aos bens imóveis (único aspecto que interessa no caso presente) os seguintes: a) — averbação no registro de imóveis ao lado da transcrição do domínio; b) — no caso de alienação do imóvel esse ônus transmite-se ao adquirente, assegurado à União, Estados e Municípios direito de preferência; c) — o proprietário não poderá destruir, demolir ou multilar o bem inscrito; d) — as reparações que forem necessárias à conservação serão feitas pelo proprietário, ouvido previamente aquele Serviço; e) — se o proprietário não dispuser de recursos para fazer as obras necessárias à conservação, poderá a União fazê-las ou desapropriar o imóvel.

I — A finalidade do tombamento é conservar a coisa, reputada de valor histórico ou artístico, com a sua fisionomia característica.

Mas essa preservação não acarreta necessariamente a perda da propriedade, o proprietário não é substituído pelo Estado; apenas se lhe retira uma das faculdades elementares do domínio, o direito de transformar e desnaturar a coisa, como se exprime LAFAYETTE (*Cousas*, § 25), *direito de transformação*, assim o qualifica o Código Civil Português, o qual vai até à destruição mesma, identificando-se, em certos casos, observa CUNHA GONÇALVES, com o proscrito *jus abutendi*.

Por isso mesmo que a coisa não sai do domínio do particular, não se desloca para o domínio do Estado, este não estará obrigado a desapropriá-la para realizar o fim que tem em vista.

E' certo que a doutrina clássica exposta por SABBATINI, que define a desapropriação pela cessão da transferência da coisa, vale dizer pela extinção do direito titulado no proprietário, a quem substitui o Estado, conceito que admite

compreensivo também dos direitos reais de terceiros sobre a coisa exproprianda e bem assim da ocupação temporária; é certo que esse entendimento restrito encontra opositores que ampliam o instituto a certas restrições que afetam o direito de propriedade, ainda que sem o suprimirem ou extinguirem. Assim é que, entre nós, SOLIDÔNIO LEITE, apoiando-se em MEUCCI, admite um conceito de desapropriação *latu sensu* (*Desapr.*, 3.ª ed., págs. 17 e segs.). Creio, todavia, que essa possibilidade, admitida e admissível na doutrina do instituto, se endereça ao legislador. Porque a noção corrente era e continua a ser de que a expropriação conserva o sentido que tinha na Declaração dos Direitos do Homem, como *garantia* contra o *confisco* da propriedade, dita esta “inviolável e sagrada” (JOSSEAND, *Cours de Droit Civil*, I, 1932, n. 1.478).

A essa noção filiou-se o nosso Código Civil, no art. 590, ao definir a expropriação como um dos casos da perda da propriedade imóvel, o que indica que é a essa restrição máxima que corresponde normalmente a desapropriação. Esta se acha, aliás, adscrita na Constituição (art. 122, 14) como *garantia*, ou sanção, da propriedade aí assegurada como direito individual, sem confusão possível com outras restrições menores que, não acarretando a absorção da propriedade pelo Estado, entram no conteúdo de tal direito, como veremos adiante.

Daquela noção não discrepam modernos expositores, como ROGER BONNARD: a expropriação, diz ele, é um ato pelo qual o Estado impõe a um particular a cessão de uma propriedade imóvel para um fim de utilidade pública, mediante justa e prévia indenização (*Précis de Droit Administr.*, 1935, págs. 449).

Do mesmo modo, o já citado JOSSEAND: uma coisa não pode ser retirada do poder do seu proprietário, passando do patrimônio particular para o domínio público sem que o exija uma necessidade pública (ou mera utilidade) e sob a condição de ser indenizado o proprietário desapossado (*evincé*) — (*Ibidem*, *ibid.*).

RAFAEL BIELSA, tratando do caráter jurídico da expropriação, assenta que esta importa na perda de um direito de propriedade, o qual se transforma num direito de crédito que compensa aquele e reintegra o patrimônio do proprietário, consistindo, pois, acrescenta, numa venda forçada. Distingue a seguir tal hipótese das limitações que, embora fundadas no interesse público, não exigem a expropriação (*Derecho Administr.*, 2.ª ed., vol. II, págs. 265 e segs.).

Essa mesma noção, com idêntica diferenciação, é fixada por WHITACKER: “Nem toda lesão do direito individual, em nome do interesse público, constitui desapropriação. O característico desta é a transferência da propriedade, do legítimo titular para quem vá fazer o bem geral. Desapropriar é desapossar, tirar a coisa do poder do proprietário”. (*Desaprop.*, 2.ª ed., págs. 3, nota).

A ocupação temporária refoge a esse conceito por exceção contemplada pelo legislador, que não está impedido, como já se disse, de estender a indenização a quaisquer outras lesões menores que sofra o direito de propriedade. E' a desapropriação do uso, a que outros chamam expropriação indireta (BONNARD, *ibidem*, págs. 460), que constituem hipóteses especiais em regra incluídas nas leis sobre desapropriações. Do mesmo modo, guardando certas afinidades, as requisições que o Código Civil autoriza no art. 591, me-

diante indenização posterior, em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina.

II — Para *proteger*, isto é, acautelar, defender ou preservar os valores artísticos ou históricos existentes no país, o Estado não pretende nem precisa transferir para o seu domínio tais valores. Quer deixá-los em poder dos respectivos donos, com a obrigação, a estes imposta, de os conservar, o que envolve, sem dúvida, uma limitação à faculdade que normalmente tem o proprietário de *destruir, desnaturar* ou *transformar* a coisa.

A conservação dos monumentos históricos ou dos objetos de arte, a que se equiparam, do ponto de vista da mesma preservação, os sítios ou paisagens particularmente dotados pela natureza, se é uma novidade entre nós, não o é em outros países.

DANTE CAPORALI, no artigo que escreveu para o *Diccionario* de Scialoja, dá notícia da legislação italiana, cujas origens remontam à *Renascença*, quando se exagerou, diz êle, a defesa das antiguidades e das preciosidades artísticas.

O Estado, ainda que respeitando *tanto quanto possível* os direitos dos donos, procura impedir que, abandonadas ao capricho ou ao interesse de cada um venham a ser destruídas. (SCIALOJA, *Dic.*, “Antichità”).

CUNHA GONÇALVES salienta a mesma preocupação hoje dominante de *conservar* em cada país o patrimônio histórico e artístico nacional: “Em todos os países civilizados, ao Estado e aos homens cultos merece especial carinho tudo o que representa documentação da história e arte nacionais. Ainda que os objetos artísticos e os monumentos históricos sejam propriedade particular, interessa à coletividade que os seus proprietários não exerçam nêles o seu *jus abutendi*, seja alienando-os ao estrangeiro, e empobrecendo o patrimônio artístico nacional, seja abstendo-se dos cuidados necessários à sua conservação”. (*Trat. Dir. Civil Port.*, vol. II, págs. 223).

TERRAT, citado por BIAGIO BRUGI, explica a distinção que tem sido feita para justificar a limitação que daí decorre para o direito individual — “Leis recentes sobre a conservação de monumentos históricos e objetos de arte têm feito surgir, assim na Itália como na França, uma concepção jurídica nova que se exprime com o nome de *propriedade social*, para indicar um degrau do desenvolvimento progressivo do direito de propriedade em um sentido cada vez menos individual.

Diz-se que na obra de arte (e por igual em se tratando de outros objetos) existem duas partes distintas: a parte intelectual, isto é, o pensamento do artista, o ideal que êle incarnou em uma forma qualquer, e uma parte material, isto é, esta mesma forma que lhe serviu para fixar o seu pensamento, o seu ideal.

A primeira deve pertencer à sociedade civil, à qual incumbe a missão de protegê-la, de lhe assegurar a conservação e transmiti-la às gerações futuras. Somente a segunda (madeira, mármore ou bronze) pertence à propriedade privada, mas propriedade gravada de servidão, sujeita a condições destinadas a garantir a primeira, isto é, o patrimônio social. (BIAGIO BRUGI, *Della Proprietà*, vol. 1.º, pgs. 52).

III — O que se depreende dessa distinção é que existe nas obras de arte como nos edifícios de valor histórico alguma coisa que supera o interesse do dono.

E’ a necessidade ou conveniência da *conservação* desses valores, que pode não convir ao proprietário, interessado possivelmente em destruí-los ou transformá-los, se isso lhe trouxer vantagem, colidindo já então com o interesse social ou nacional ligado àquela conservação. Destacar esse interesse *público* para protegê-lo, ainda que reduzindo as faculdades do proprietário, está ao alcance do legislador, com base na atual Constituição.

Dúvidas maiores poderiam ocorrer outrora, sob a Constituição de 91, que garantia o direito de propriedade “em toda a sua plenitude”.

Hoje, porém, a cláusula constitucional é muito mais flexível. Continua assegurado o direito de propriedade como direito individual, subjetivo, com a *garantia* correspondente que o abroquelha contra o confisco e se expressa na desapropriação mediante prévia indenização. Mas as demais restrições, ainda que lesivas em grau maior ou menor do direito do proprietário, são restrições de faculdades derivadas do domínio, faculdades que formam o conteúdo daquele direito.

Ora, não seria possível contestar que o dispositivo constitucional que se acrescentou à declaração do direito individual da propriedade visou abrandá-lo no seu absolutismo, deixando ao legislador espaço livre para lhe imprimir uma colaboração conveniente, em forma não somente negativa, mas também positiva, com o interesse social.

A antiga noção que não vedava ao proprietário senão o uso contrário às leis e regulamentos se completou com a da sua utilização ao serviço do interesse social. A fórmula *propriedade obriga* tem esse sentido. A propriedade não é legítima, explica RIPPET, senão quando se traduz por uma realização vantajosa para a sociedade. O proprietário deve à sociedade conta de sua exploração; deve-lhe conta de sua conservação ou cessão de sua propriedade; deve-lhe conta até mesmo da falta de exploração. (*Le Régime Democr. et le Dr. Civil Moderne*, 1936, págs. 242).

E’ a *função social* da propriedade, a esta inerente, como diz HAURIU, coisa diversa da *propriedade função social*, de GURVITCH e de outros extremistas do Direito, que absorve o elemento individual do direito, mantido em nossa Constituição, ainda que com aquela destinação.

Tal é o sentido do acréscimo que deu entrada na atual Constituição em termos ainda mais amplos do que os da fórmula que já se inserira no texto de 34: “O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício...”

IV — O âmbito do legislador é, portanto, muito vasto.

Estão nas tendências contemporâneas refletidas nas legislações de todos os povos restrições extensas, desconhecidas da concepção clássica do direito de propriedade, com base no Código Civil Francês, restrições que o espírito jurídico vai consentindo e que, como observa BRUGI, vão crescendo de dia para dia por efeito de uma maior valorização do interesse público.

Aquí, como em outros países, se acusa a mesma tendência, de que dá notícia COSTA FLORET na sua conhecida monografia — *La nature Juridique du Dr. de Propriété*, 1935.

São as servidões legais no interesse da navegação aérea, as restrições a bem da exploração do sub-solo, as conveniências do urbanismo, as restrições decorrentes da vizinhança das fortificações, as proibições de plantio, de derrubada de

matas, as reduções de safras, a proibição de montar ou de desmontar usinas, a fixação ou tabelamento de preços, a proibição de abandonar lavouras ou suspender o funcionamento de fábricas, a proibição de destruir matérias primas ou produtos necessários ao consumo, a particularização de certos interesses, do que é exemplo a proteção do fundo de comércio, e tantas outras limitações, derivadas da economia dirigida, da defesa nacional, da necessidade de preservar o consumo, etc., revestindo algumas delas até a forma de delitos.

Em todos esses casos, em grau maior ou menor, a propriedade se desvaloriza ou o direito do proprietário sofre restrições consideráveis. A proibição de derrubada de florestas é uma inibição ao direito que tem o proprietário de utilizá-las economicamente. A proibição de plantio ou as restrições a essa faculdade têm o mesmo sentido. No tocante à política do café, a queima do produto ou a sua requisição a preços tabelados para equilibrar o mercado e, de um modo geral, a fixação de preços dos gêneros de primeira necessidade são exemplos, entre muitos outros, de restrições extensas a que está sujeita a propriedade, comercial ou civil, em nossos dias.

V — A conservação dos monumentos históricos visa um interesse de educação e da cultura. A proibição de os mutilar, destruir ou desfigurar está implícita nessa preservação. A obrigação de conservar, que daí resulta para o proprietário, se traduz no dever de colaborar na realização desse interesse público.

A desapropriação seria impraticável, como o demonstra no seu brilhante parecer o Sr. Dr. Procurador Geral da República.

O que a lei chama patrimônio histórico e artístico nacional é o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e que devem ser conservados pelo seu valor artístico ou significação histórica. Exigir a desapropriação seria tornar impossível tal preservação.

A desapropriação está prevista na lei n. 25 para o caso em que não seja possível conservar a coisa sem a retirar das mãos do proprietário. O mesmo no direito italiano. O monumento histórico ou de antiguidade nacional que seja bem imóvel e cuja conservação corra perigo continuando no poder do proprietário, é adquirido pelo Estado mediante desapropriação (SCIALOJA, *Dizionario*, vol. II, "Expropr.").

E' essa precisamente a hipótese prevista no § 1.º do art. 19 da lei 25: se o proprietário não dispõe de meios para fazer as obras de conservação, o Estado, para evitar a ruína do edifício, o desapropria. Fora dessa hipótese não está obrigado a desapropriar, porque a conservação é um ônus que a lei impõe ao proprietário; salvo se o Estado o quiser fazer.

O decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, contemplando entre os casos de desapropriação a preservação dos monumentos históricos deve ser entendido nos termos da lei especial que rege a matéria. Faculta a desapropriação, de que poderá usar o Poder Público se fôr necessário ou conveniente transferir para o Estado a propriedade.

Resumindo: A Constituição, declarando no art. 134 que os bens de valor artístico ou de significação histórica existentes no país ficam sob a proteção do Estado e que os atentados contra eles praticados serão equiparados aos que o forem contra os do patrimônio nacional, prevê uma pre-

servação de tais valores a que é inerente a sua conservação. O decreto-lei n. 25, dando execução a esse dispositivo, não cometeu ao Estado o ônus dessa conservação, e a tanto equivaleria pretender-se que para evitar a sua destruição ou transformação pelos proprietários a União houvesse de os desapropriar.

Tal encargo incumbe ao proprietário, de cujo patrimônio não sai a coisa, da qual continua ele a poder dispor, vendendo-a, hipotecando-a, locando-a, etc., proibido somente de a destruir ou transformar.

Essa limitação não suprime ou extingue no seu titular o direito de propriedade, limita-o no exercício de uma de suas faculdades, limitação que diz com o conteúdo do direito, ao alcance do legislador nos termos da Constituição (art. 122, 14).

O Estado só toma a si o ônus da conservação — e a tanto equivale a obrigação de desapropriar — quando não seja possível conservar a coisa deixando-a em mãos do proprietário, e tal é a hipótese prevista na lei 25.

Não está porém impedido de o fazer em outras hipóteses, se assim o entender em cada caso, já então por aplicação da lei geral sobre desapropriações e não por aplicação daquela lei especial.

Pelo exposto, não julgo inconstitucional a aplicação do decreto-lei n. 25, sem desapropriação.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Deu-se o tombamento do prédio sito à Praça Quinze de Novembro n. 34, desta cidade, por ser considerado de valor histórico.

O tombamento não foi feito voluntária mas compulsoriamente, uma vez que os interessados se insurgiram contra a medida, quer por se não tratar de monumento histórico ou artístico, quer porque o ato só podia ser praticado mediante aquiescência do proprietário, a fim de não ser ofendido o preceito constitucional, garantidor da propriedade.

Foi pela alegação de inconstitucionalidade do preceito coercitivo da lei sobre o tombamento que este feito foi trazido ao conhecimento e deliberação do Tribunal pleno.

Passo agora a enunciar o meu voto.

De grande alcance social o decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 37, com procurar a conservação dos monumentos históricos e artísticos.

Mas nem todos os seus dispositivos estão de acôrdo com a Constituição de 37.

Assim, o art. 6.º dispõe que o tombamento de coisa pertencente à pessoa natural ou à pessoa jurídica de direito privado se fará voluntária ou compulsoriamente.

Quanto à primeira parte, ou seja ao tombamento voluntário, que se dá quando o proprietário pede a prática do ato ou anui à notificação que lhe fôr feita, nada a dizer.

Mas, quanto à segunda, ou seja, à via compulsória, penso que os novos dispositivos fogem a enunciados da Constituição.

Esta garante, pelo art. 122, n. 14, o direito de propriedade e o faz nestes termos: "A Constituição assegura o direito de propriedade, salvo a desapropriação, por necessidade ou utilidade pública".

Ora, realizado o tombamento, o proprietário passa a ter o imóvel, além de depreciado, com a impossibilidade de dele usar e dispor regularmente.

E' da lei: "as cousas tombadas não poderão, em caso nenhum, ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de 50% do dano causado".

Isto, entretanto, não constitue simples restrição ao uso livre da propriedade, mas vai além, pois afeta diretamente a própria propriedade em sua essência.

Alega-se que a Carta de 37, pelo art. 134, dispõe que os monumentos históricos e artísticos, gozam de proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios.

Gozam realmente, e com toda a justiça, tanto que os atentados contra eles cometidos são equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional.

Mas, para cumprir o preceito constitucional, há outro preceito da mesma Constituição, que permite ser dispensada a proteção sem ofensa ao direito do proprietário; a desapropriação do imóvel, quando o tombamento se não realize voluntariamente,

A legislação local é precisa neste particular, quando dispõe o seguinte: "A Prefeitura, em colaboração com a instituição federal referida no parágrafo precedente ou independentemente dela (SPHAN) porá em prática todas as providências ao seu alcance no sentido de preservar e defender as construções de caráter típico, histórico, artístico ou tradicional, desapropriando-as, quando forem de propriedade particular no caso de se tornar necessário para evitar sua destruição, demolição ou transformação, solicitando em seguida do poder legislativo os recursos que se tornarem precisos".

Aí está bem preconizado o meio legal para a conservação dos monumentos históricos e que o interesse público está a reclamar contra as obras que possam importar em sua mutilação ou destruição.

Dir-se-á, declara a Carta de 37, que o conteúdo do direito de propriedade e os seus limites serão os definidos nas leis que regularém o exercício.

Mas, como disseram os interessados, definir o conteúdo ou definir os limites do direito de propriedade não é criar um ônus ao proprietário, cerceando-lhe o uso, a gozo e a disponibilidade dos seus bens.

Se, ex-vi do decreto-lei n. 3.365, de 41, se consideram casos de utilidade pública para a desapropriação "a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos (art. 5.º, letra k) têm aí os poderes públicos o meio único para a conservação dos mesmos monumentos, quando impossível o tombamento voluntário.

Não dou assim pela constitucionalidade da segunda parte do art. 6.º do decreto-lei n. 25, de 35, quando estabelece o tombamento compulsório.

VOTO

O Sr. Ministro Octavio Kelly — O art. 17 do decreto-lei n. 25, de novembro de 1937, com o intuito de defesa do nosso patrimônio histórico e artístico, prescreve, de modo expresso: "As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum, ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem

prévia autorização especial do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado". — Esse mandamento não se cinge a traçar condições que regulem o exercício do direito de propriedade (art. 122, n. 14 da Carta Const. de 1937), mas, vai além, impedindo, sumariamente, o uso, o gozo e a disposição da coisa, atributos inerentes ao domínio e sem cuja garantia este não pode subsistir. Certo, louváveis intuítos teriam levado o legislador a zelar pelas relíquias do passado, procurando conservá-las, no interesse público, vinculadas que se acham à nossa história e à nossa cultura; mas, exatamente por essa circunstância, ao Estado, como supremo protetor de patrimônio tão excepcional e fora do comércio, incumbe, na forma do art. 134 da mesma Carta, impedir-lhes o desaparecimento ou a deformação, que extingam ou modifiquem a sua fisionomia original, ou a comprometam aos olhos das exigências da arte. Para que assim proceda, entretanto, não pode o invocado interesse coletivo, por mais respeitável que seja, e que, em casos idênticos, se consulta e é satisfeito pela aquisição direta ou pela desapropriação forçada, conduzir a uma disfarçada tomada da coisa, sem compensação dos prejuízos que resultarão ao seu proprietário. A lei, no apontado inciso, fugindo ao respeito que deve às garantias concedidas a tão imemorial direito, quer que o indivíduo, dono que é de um prédio em condições tais, dele se não utilize, de suas vantagens não aprofite proveitos e de sua disposição se sinta privado, como bem retirado do comércio, sem indenização ou pagamento, em benefício tão só da coletividade, que lhe impõe o curioso sacrifício de enriquecer à sua custa o patrimônio nacional, quando o não adquirira com essa destinação, mas para incorporá-lo ao seu próprio, como um bem fungível, para a utilização que lhe quisesse dar, consoante as seguranças que a lei lhe conferia. As limitações cogitadas pelo texto em aprêço atentam contra o direito de propriedade, que ainda é um canon em nossa organização política, e infringe, de frente, o citado n. 14 do art. 122 da citada Carta, tanto mais que posterior diploma federal, decreto-lei n. 3.365, de 21 de agosto de 1941, inscreve como caso indisfarçável de desapropriação, o que se define como reclamado para a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos (art. 5.º — k). Julgo, por isso, inconstitucional o citado art. 17 do decreto-lei n. 25, que faz objeto do presente recurso.

ADITAMENTO AO VOTO ESCRITO

O Sr. Ministro Octavio Kelly — Sr. Presidente, examinei esta questão, pelo grande alcance que ela revela e pelo interesse que há de despertar a todos os estudiosos do direito.

Nós sabemos, perfeitamente, que o conceito da propriedade sofreu profundas alterações, desde a nossa Constituição de 1891, que definia esse direito, declarando-o mantido em toda a plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

Mais tarde, veio a Constituição de 1934 e disse: "E' garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou uti-

lidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior". O mesmo já dizia o nosso Código Civil (art. 591).

A Carta Constitucional de 1937 não prescreveu coisa diversa, a não ser na expressão (art. 122, 14) — "salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia" — sendo, também garantido o direito de propriedade.

E conclui o citado n. 14: "O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que regularem o exercício".

Ora, o art. 17 do decreto-lei n. 25, de 1937, com o intuito da defesa do patrimônio histórico e artístico nacional, prescreve, de modo expresso: "As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum, ser destruídas, demolidas, ou mutiladas, nem, sem prévia autorização expressa do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de 50% do dano causado".

Esse mandamento não se cinge a "traçar condições que regulem o exercício do direito de propriedade" (art. 122, n. 14)... porém, vai além, impedindo a fruição dos principais atributos do domínio, sem uma composição de prejuízos para o infeliz possuidor de um imóvel de tão nobilitante origem.

VOTO

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Sr. Presidente. E' da maior relevância a matéria debatida, ligada que se acha ao instituto da propriedade que, com o da família, do contrato e da responsabilidade, forma, na lição de DUGUIT, o que há de fundamental e básico no direito civil.

Quaisquer modificações a esses grandes institutos inspiradas nas necessidades ou nas tendências modernas deixam, forçosamente, hesitante o espírito, formado na lição veneranda do passado, e essa perplexidade se exacerba ao juiz que, como eu, preso àquela lição, dela procura se desprender para dar ao seu voto, não a expressão de seus pensamentos ou tendências, mas a expressão da lei, a que ele deve, acima de tudo, guardar fidelidade.

Se o juiz pode e deve preferir, entre várias interpretações, aquela que atende mais às aspirações da justiça e ao bem público, se ele é o adaptador consciente da lei ao fato, da norma legal à vida e, dentro nessa função, move-se com liberdade, não pode jamais perder de vista o ponto de partida de sua atividade, e que é a lei, em sua letra e em seu espírito, e que lhe cumpre aplicar inteligentemente e não modificar ou alterar, com habilidade e argúcia, fazendo contra ela prevalecer seus sentimentos pessoais de cidadão e de jurista.

Já os votos expendidos, entre os quais o do eminente Sr. relator, constitucionalista de grande e merecida voga, dilucidaram a questão e, do ponto de vista contrário ao de S. Ex., tiveram os votos dos eminentes Srs. ministro Laudo de Camargo e Octavio Kelly notável expressão.

Nesse embate de idéias se vê um aspecto da luta entre o princípio conservador e individualista e a tendência socializadora que — seria ocioso repeti-lo a um colégio de juristas — domina o panorama da vida jurídica contemporânea.

Trata-se de fenômeno rastreável em todos os setores do direito: — na família, pela transformação do pátrio poder em conjunto de deveres em favor dos filhos e pela fiscalização e intervenção do poder público no exercício desses deveres; pela ampliação dos impedimentos para o casamento; na sucessão, pela restrição, em favor do Estado, do quadro dos parentes sucessíveis e aumento do imposto de transmissão *causa-mortis*; nas obrigações, pelas restrições, cada vez maiores, ao princípio da liberdade contratual, da autonomia da vontade e ao do *pacta sunt servanda*; na propriedade, pelas limitações crescentes, em prol da coletividade, ao exercício do *ius utendi*, do *ius fruendi* e do *ius disponendi*.

E' impossível reconhecer na propriedade moderna aqueles traços, por exemplo, que aparecem na definição do Código do Consulado e em que JOSSEERAND encontra puro valor legendário ou simbólico. Aliás, nunca foi a propriedade, no próprio direito romano, um poder sem contraste, um direito absoluto, o que seria incompatível com as condições de existência do consórcio civil. Não foi dos menores méritos de JHERING mostrá-lo e evidenciá-lo.

O direito brasileiro não podia ser insensível a esse movimento que, às vezes, assume aspectos excessivos e condenáveis, mas que, em linha geral, tende a fazer do direito o que ele deve ser — um instrumento da felicidade humana.

As limitações da propriedade — já não se falando das de origem contratual e das que derivam dos *iura vicinitatis* — aparecem em número crescente.

A Constituição de 1891 falava nas garantias da propriedade "em toda a sua plenitude".

Já na Constituição de 1934 a linguagem é menos expressiva e enfática.

E a de 1937, resolutamente, admite restrições maiores, pois defere às leis ordinárias não só a regulamentação de seu exercício como a *própria definição de seu conteúdo*.

Dir-se-á, e é verdade, que o domínio, assim reduzido, já não apresenta os traços de sua feição primitiva, como na revelação quiritária.

Mas, ainda assim, é propriedade.

Não se trata, aqui, de apoiar ou aplaudir a transformação, mas apenas, de verificar-lhe a existência e reconhecer-lhe os efeitos.

E' à luz da concepção constitucional da propriedade — direito relativo em que vive muito daquilo a que DUGUIT chamou dever social — que, a meu ver, deve a questão dos autos ser solvida.

Data-venia da autorizada opinião do eminente Sr. Ministro Castro Nunes, entendo que o art. 134 da Constituição não oferece solução ao problema.

Ele, apenas, *equipara* os atentados cometidos contra monumentos históricos, artísticos e naturais aos cometidos contra o patrimônio nacional. Não os incorpora nesse patrimônio e dá-lhes a proteção da União, dos Estados e dos Municípios.

E' uma proteção regulamentar, que compete até aos municípios, quando o decreto discutido, que estabeleceu o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, define poderes que competem exclusivamente à União, como é claro e indiscutível.

A proteção a que se refere o art. 134 e em que se pode fazer sentir até a influência do poder local não pode ir ao ponto de atingir a propriedade através de seus elementos: *ius utendi, ius fruendi, ius disponendi*.

O que, a meu ver, retira ao decreto a balda de inconstitucional, é a própria concepção da propriedade na Constituição, que proclama a possibilidade de se dar ao conteúdo desse direito definição, e, pois, limitações, em lei ordinária.

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — O decreto tem assento na Constituição, por isso.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Trouxe V.Ex. à baila o art. 134. Mas o decreto-lei discutido não o reproduz, não guarda relação com êle.

O Sr. Ministro Castro Nunes — Não empreguei essa expressão.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — E' exato. Eu é que a estou empregando na tradução do pensamento de V.Ex.

O art. 134, parece-me, autoriza proteção aos monumentos, não, porém, providências que atinjam os direitos do titular da propriedade, como o tombamento, que é serviço eminentemente federal, quando a proteção de que fala aquêlê artigo pode ser dispensada até pelos municípios.

O que, a meu ver, entretanto, repito, dá ao decreto-lei assento constitucional é o permitir a lei máxima que o conteúdo da propriedade seja dado em lei ordinária.

E a lei de que se trata é lei dêsse caráter, que tem em vista a natureza especial dos monumentos, cujos proprietários, mais do que os outros, sofrem o peso do "dever social" que, ao lado da *facultas agendi*, se encontra nos direitos subjetivos.

A propriedade, na Carta Constitucional de 1937, não aparece com a mesma significação que apresentava nos regimes constitucionais passados.

O Sr. Ministro Octavio Kelly — A propriedade particular, qualquer que seja, não pode ser expropriada sem indenização.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — De acôrdo. Está na própria Constituição. Mas, não se trata de expropriação nem esta constitui a única limitação da propriedade. Há outras, múltiplas, no direito florestal, na construção de edifícios, etc., constantes de leis ordinárias e às quais não se refere a Constituição, especificadamente.

A Constituição só se refere à expropriação. Só esta retira ao *dominus* todo o seu direito.

Desde que não se trate de *eliminação*, mas de pura limitação ao domínio, defere o assunto a leis ordinárias.

E só estamos considerando o *aspecto constitucional* do decreto-lei discutido. E êste, quaisquer que sejam as críticas a que ofereça flanco, não pode, a meu ver, ser tido como *inconstitucional*. Êle não autoriza *expropriação* sem pagamento. Limita — isso sim — e, notavelmente, os direitos, que subsistem, do proprietário, tendo em vista a natureza especial da propriedade dos monumentos, o que é possível, pois a lei ordinária pode definir o "conteúdo" da propriedade.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Seria conceder e negar ao mesmo tempo.

O Sr. Ministro Octavio Kelly — Na prática, a propriedade de um prédio, em face dessa disposição, nem se torna mais alienável.

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — Alienável continua.

O Sr. Ministro Octavio Kelly — Para alguém que queira comprar monumento histórico...

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Continua alienável. Há limitações sensíveis, sem dúvida, mas é necessário não olvidar a natureza especial dos monumentos e olvidar o conceito antigo de propriedade.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — A propriedade fica em situação tão precária, que é o caso de se perguntar: que importa ao proprietário que compra a casa, o direito de propriedade, se êle lhe vem tão desnaturado?

O Sr. Ministro Castro Nunes — Fica desvalorizada a propriedade, não, porém, extinta.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — A opinião de V.Ex., Sr. Ministro Laudo de Camargo, constitui uma crítica autorizadíssima e ponderável à lei. Não me convence, entretanto, de sua inconstitucionalidade, pois não há expropriação.

Subsiste a propriedade, com as limitações, porém, que a lei lhe trouxe.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — As restrições não podem ir a êsse ponto.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — A Constituição, a meu ver, autoriza-as, uma vez que relegou a leis ordinárias a própria definição do conteúdo do direito de propriedade.

"O seu conteúdo e os seus limites — dispõe a Constituição — serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício" (art. 112, 14, *in fine*).

Ora, a lei de que se trata e que regula o exercício do direito de propriedade dos monumentos históricos, traçou-lhe os limites respectivos, restringindo-a notavelmente, sem, porém, eliminá-la.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Entendo que, se a definição dêsse conteúdo vai ao ponto de tirar a propriedade, é inconstitucional.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — De acôrdo. Mas, no caso, não há extinção da propriedade.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Praticamente, é disto que se trata.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Quando o Estado retira ao particular a propriedade, o faz por meio de expropriação. Se, porém, apenas o limita, não precisa recorrer a essa providência.

O Sr. Ministro Octavio Kelly — A lei permite a perda da propriedade, em virtude de desapropriação.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Para o caso de perda.

O Sr. Ministro Octavio Kelly — Permite, por exemplo, a desapropriação quando uma obra pública exige a desapropriação de uma parte do imóvel, ficando a outra parte desvalorizada. E' disposição expressa de lei. Há prejuízo para o proprietário, quando o Estado, necessitando certa parte do prédio, julga dispensável a expropriação total; mas, no caso dos autos, há mais: a propriedade fica sob a dependência do Estado.

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — Não é nisto que consiste a restrição.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Não se trata de desvalorização de parte do prédio, mas de restrição no exercício dos poderes, que subsistem, do proprietário. A questão de direito constitucional, que é a única discutida, não se altera com as considerações do eminente Sr. Ministro Octavio Kelly. Há, sem dúvida, limitações por força da lei. Se a Constituição, porém, as permite, como me parece haver demonstrado, não há que falar em *desvalorização*, o que se tem em vista nos casos de *expropriação*.

Lembra-se que uma lei do Distrito Federal inclui o caso como de desapropriação.

E pode fazê-lo, passando então ao poder público a propriedade mesma do prédio.

Também o poder público federal, em vez de tombamento, caso em que a propriedade, notavelmente limitada, continua do particular, tem a faculdade de expropriar e é este, exatamente, a meu ver, o caminho que deve tomar, sempre que suas condições financeiras o permitam.

Mas, a par dessa providência radical, pode fazer o tombamento, limitando a propriedade do particular.

E' que o exercício da propriedade do monumento histórico obedece a disciplina especial, tem limites próprios que se não confundem com os da propriedade dos outros bens, o que é lícito estabelecer em face do preceito constitucional citado.

O Sr. Ministro Octavio Kelly — Mas, há uma lei posterior que manda desapropriar...

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Que autoriza.

O Sr. Ministro Octavio Kelly — ...por considerações de utilidade pública. Por conseguinte, indica-se a desapropriação.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — O caso pode, sem dúvida, encontrar solução radical na expropriação do prédio. Já o reconheci.

O Sr. Ministro Castro Nunes — A lei não obriga, mas autoriza, mesmo fora dos casos da lei especial.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Pode desapropriar, sem dúvida, e me permito dizer que deve, sempre que puder, fazê-lo para evitar prejuízos aos particulares. Mas, essa consideração não é ponderosa a concluir que o decreto-lei de que se trata padeça da coima de inconstitucionalidade. Aquêles prejuízos constituem, então, uma contingência da vida política, do consórcio civil.

O Sr. Ministro Castro Nunes — V.Ex. pôs a questão nos seus devidos termos, porque é preciso encará-la em face do preceito constitucional, que teve por objetivo dar a máxima liberdade ao legislador no definir a propriedade. Dentro do direito constitucional brasileiro não é possível dar como inconstitucional lei desta natureza.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — A lei, no caso especial da propriedade dos monumentos, trouxe limitações notáveis. Podia, entretanto, fazê-lo em face da Constituição, uma vez que as limitações não foram ao extremo de extinguir o direito mesmo de propriedade.

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — Exatamente.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — A propriedade subsiste, ainda que muito mais restringida, em seu exercício, do que a propriedade dos outros bens.

O Sr. Ministro Octavio Kelly — Existe *in nomine*.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Praticamente, inutilizada.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Muito restringida, reconheço-o. Mas, as restrições não lhe apagam os traços fundamentais, e a lei as autoriza. A lei local, no caso, indica a desapropriação. Também esta é autorizada. E' um caminho legal.

O Sr. Ministro Octavio Kelly — O único constitucional.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Não me parece, pelas razões expostas. Concorde, porém, em que é o mais justo. Para completar meu modesto voto, acrescento que a *legalidade* do tombamento pode, em cada caso, e deve, ser apreciada pelo poder judiciário. O Conselho do Patrimônio não decide soberanamente se determinado prédio é ou não monumento histórico.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Desde que venha ao Tribunal o julgamento, podemos rever a decisão do Conselho.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Em espécie, ou em caso concreto, podemos apreciar a legalidade do ato.

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — Quanto a este ponto, estou de acordo também com V.Ex., embora com restrições decorrentes do próprio ensinamento da jurisprudência. Em princípio, é exato.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Se o Tribunal reconhece que o decreto é constitucional, o processo tem de ir à Turma, para que se verifique se, de fato, se trata de monumento histórico.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Meu voto, portanto, é para julgar constitucional o decreto.

VOTO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Sr. Presidente: Que a matéria é digna de atenção demorada dos eminentes Srs. Ministros acaba o Tribunal de ter eloquente prova, discutindo, de maneira proficiente e profunda, tôdas as suas modalidades. A mim se impunha o dever de fazer o mesmo, se o meu estado precário de saúde, no momento, não impedisse, de qualquer modo, a minha demora, nesta análise.

Ainda não há muito tempo, em visita que tive ocasião de fazer ao Tribunal de Apelação de Recife, foi-me dada oportunidade, respondendo a alguém que tivera a benevolência de me saudar, de discutir uma tese jurídica, explanando a minha opinião, na forma desataviada do improviso, em torno, justamente, da extensão a atribuir, dentro do Direito atual, aos princípios que regulam esse direito chamado absoluto e imprópriamente, como bem demonstrou, agora, o Sr. Ministro Orozimbo Nonato, demorando a minha crítica em torno da propriedade, da igualdade, da liberdade.

Não há possibilidade de, no momento que vivemos, pretendermos essa plenitude quirritária sobre que, já na sua forma categórica, a Constituição de 1891 não afetava a verdade das coisas jurídicas.

Igualdade — cada um tem aquela que pode ter, a despeito da prédica de todos os tempos de que todos são iguais,

mesmo perante a lei. Já houve quem dissesse que ela não é um direito... "Eu tenho o direito de ser igual a todo o mundo. Eu o tenho, se posso!... E' como se me dissessem que eu tenho o direito de ser tão inteligente como Renan. E' igual a Renan quem pode ser igual a Renan.

Sobre a liberdade, Picard teve ocasião de exclamar que essa palavra já não tem mais a sonoridade de outrora, con-substanciando assim verdade jurídica muito sensível e palpável.

Com a propriedade, não há necessidade de recursos literários, para evidenciar a verdade jurídica. Basta olhar a legislação moderna, em tôdas as partes do mundo. Para evidenciá-lo, entre nós, o Sr. Ministro Castro Nunes enumerou uma série de leis que a vem cerceando, de modo significativo, mas justificável. A lei da usura, a da renovação do contrato, para lembrar apenas duas leis a que S. Ex. não fez referência, podem ainda ilustrar eloqüentemente a exemplificação.

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — Fiz a referência a título de exemplificação. Haverá muitas outras.

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — A Constituição vigente, bem o demonstrou o Sr. Ministro Orozimbo Nonato, modificou a de 1891, dando expansão à atividade legislativa, para alterar o conteúdo da propriedade, naquilo que não estivesse já, ali, regulado, naturalmente, pelos próprios dispositivos constitucionais.

Assim, só aplico o dispositivo constitucional que se refere à desapropriação, com prévia indenização, sem sustentar que o dispositivo que modifica o conteúdo da propriedade, na própria Constituição, seja inconstitucional, porque contraditório com o dispositivo que regula a desapropriação.

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — V. Ex. tem toda razão: um completa o outro, ou restringe o direito da propriedade, uma vez que prevê esse serviço de preservação.

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — A questão, a meu ver, deve ser encarada com espírito mais utilitário que jurídico. O que deve incumbir ao Tribunal é estabelecer um meio de cercear a liberdade absoluta de alguém, a quem se incumba o julgamento do valor histórico ou artístico das coisas a serem envolvidas no dispositivo. Porque, na verdade, em se tratando de matéria mais voluptuária, se assim me posso exprimir, do que de interesse direto do patrimônio social, como seja o patrimônio artístico ou histórico, é imprescindível que se não expanda tanto o poder público, na utilização dessa prerrogativa, um tanto pesada, como ônus, para o proprietário, sobretudo para aquêle a que não bafeja a fortuna. E' verdade que a lei já prevê o caso de desapropriação, mesmo diante dessa hipótese, quando se trata de proprietário pobre; mas o controle judiciário, que eu preconizo para tôdas as hipóteses e aproveito a oportunidade para dizê-lo, mesmo para algumas que o Supremo Tribunal tem entendido dispensáveis, como seja, por exemplo, o art. 1.196 do Código Civil, o controle judiciário, dizia eu, por felicidade, se aplica a cada caso concreto, fazendo-se, assim, que cada caso seja trazido à barra do Tribunal, o que resolverá 90% das dificuldades criadas pela lei pretendida inconstitucional.

Pelo simples esboço das matérias que eu abordei, aqui, penosamente, o Tribunal pode ajuizar que eu poderia levar

a minha análise, dentro de cada um destes departamentos, muito mais longe. Coincidiria, isso, por certo, com as críticas e análises dos colegas que me antecederam, para chegar à mesma conclusão a que chegaram os Srs. Ministros Relator e Orozimbo Nonato. A lei, dentro da compreensão manifestada em torno do dispositivo constitucional, não pode ser tida como inconstitucional, porque se aproveita da prerrogativa estabelecida no dispositivo constitucional, que, alterando a noção das Constituições anteriores, confere ao legislador comum a possibilidade de cercear, modificar, alterar, limitar o próprio conteúdo da propriedade.

VOTO

O Sr. Ministro Waldemar Falcão — Sr. Presidente, a questão, como muito bem se verifica do brilhante debate travado entre os colegas que acabaram de emitir seus votos, se situa no terreno constitucional e objetiva o exame, a apreciação, a análise da constitucionalidade do decreto-lei n. 25, de 20 de novembro de 1937, sobre o qual repousa o ato administrativo que se esbate na apelação em causa. Quer dizer: tal decreto-lei há de ser examinado frente ao disposto no art. 122, n. 14, da Constituição Federal de 1937, e, ainda, em relação ao princípio do art. 134 da mesma Carta Constitucional, no que concerne à proteção dada pelo Estado aos monumentos históricos e artísticos.

Penso, como ainda há pouco teve ocasião de dizer, com o brilho habitual, o Exmo. Sr. Ministro Orozimbo Nonato, que, mesmo que não existisse esse art. 134, ainda assim poderia existir o decreto-lei n. 25; tal acontece, porque, à luz do dispositivo constitucional do art. 122, n. 14, na sua parte final, poderia ser definido, limitado, o conteúdo do direito de propriedade, na forma por que o proclama a mesma Carta Política.

Com efeito, nesse artigo se declara que o conteúdo, os limites do direito de propriedade, ou seja, seu âmago, sua amplitude, seriam definidos nas leis que regulassem o exercício dessa mesma propriedade. Por conseguinte, a nossa Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937, posta em articulação com o decreto-lei n. 25, é que nos dará a convicção da constitucionalidade ou da inconstitucionalidade do preceito aludido.

Como se vê, e ainda há pouco o demonstrou claramente o Exmo. Sr. Ministro Orozimbo Nonato, o legislador constituinte de 1937 se orientou no sentido de conservar a propriedade dentro da idéia de que ela é um fato social. Tal é, aliás, o conceito de COGLIOLO, quando diz que a propriedade é um fato social e só pela evolução social se explica o abandono do estado da *communio bonorum primaeva*, em que jaziam as primeiras civilizações. A propriedade, porém, mesmo entre os povos antigos, nunca teve esse conceito absoluto que se imagina; e ainda há pouco foi dito pelo nosso prezado colega, o Exmo. Ministro Orozimbo Nonato, que, mesmo entre os Romanos, tal conceito tão absoluto não existia. Com efeito, se a idéia, a princípio, era a do absolutismo da propriedade, se havia a *plena in re potestas*, a *facultas abutendi*, de que fala Justiniano, encontram-se, entretanto, dentro da própria Lei Romana, exemplos da modificação, da alteração desse absolutismo. Sá Pereira nos traz um exemplo, que tirou de Cícero, em seu "*De Officiis*", quando trata da demolição, por motivos religiosos, da Casa de Centumalo, no Monte Célius, a qual foi demolida em

virtude de razões religiosas, acatadas pelo Estado, de onde se vê que não havia esse absolutismo da propriedade, no chamado direito quiritário. O direito do proprietário tinha, pois, já ali, suas limitações, suas restrições, suas neutralizações. E' que a propriedade tem uma razão de ser não somente jurídica, mas também econômica e social. Sob o influxo desse último aspecto é que ela foi sendo compreendida como uma função puramente social, participando dos aspectos da civilização de cada povo, tomando, entre alguns deles, o aspecto coletivista — como se pode encontrar nas civilizações primitivas e até em alguns povos contemporâneos — e, em outros, o aspecto puramente individualista. E' a interpenetração que a função social tem na propriedade que levou Sá Pereira a dizer, com muito acêrto, que o direito de propriedade, dentro dessa interpenetração, tem um temperamento especial, que lhe dá, como diz êle, com relação ao absolutismo da propriedade — as suas limitações legais; com relação à plenitude e ao exclusivismo da propriedade, as restrições oriundas das *servidões*; e, com relação à sua perpetuidade, a destruição dessa característica, pela expropriação.

Por conseguinte, em face dessas idéias, o que rege a propriedade é, principalmente, a norma da solidariedade social. E' por força dessa norma que encontramos nos Códigos modernos, no Direito atual, como se poderia encontrar até no Direito antigo, a propriedade cercada de restrições, que são, ou convencionais, resultantes da livre vontade das partes contratantes, ou legais, resultantes de princípios constitucionais, ou de preceitos estratificados nas leis. Quanto às restrições convencionais, podemos apontar inúmeras demonstrações e exemplos típicos, bastando citar as *servidões*. Quanto às decorrentes de preceitos legais, encontramos as relativas ao direito de vizinhança e, para não citar outras, a que deflui desse mesmo artigo 122, n. 14, da Constituição, esse próprio decreto-lei n. 25, de 1937, que se inspirou, precisamente, em ordem de idéias do interesse social, cultural, artístico, histórico, etc., para proteger os bens de interesse artístico ou histórico, e, ao mesmo tempo, para limitar o seu exercício.

Foi esse, Sr. Presidente, o princípio que norteou o Poder Público ao promulgar o decreto-lei n. 25, pôsto agora em articulação com a Constituição. Esse princípio, de resto, já era conhecido e praticado em várias legislações. Encontramos, entre os tratadistas do Direito Administrativo francês, esboçada essa peculiaridade, esse instituto, até por lei, datada, se me não engano, de 1887. Aliás, todos os autores admitem esse princípio limitativo e acham que dêle decorre uma função do Poder Público.

O que se discute, principalmente, segundo deduzi do brilhante voto do Exmo. Sr. Ministro Octavio Kelly, é que, no caso, a limitação da propriedade deveria ter como consequência lógica a expropriação e que, sob esse aspecto, seria iníquo o ato do Poder Público que, arrimado ao art. 6.º do decreto-lei n. 25, fez o tombamento, para o patrimônio histórico e artístico do país, do bem imóvel de que se trata no presente feito.

A meu vêr, entretanto, não se impõe, aqui, a expropriação nos termos do art. 5.º, letra k, do decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, porque, como acentuou o voto do Exmo. Ministro Orosimbo Nonato aqui não se elimina, não se destrói a propriedade. Apenas se limita, se regula, se condiciona o uso da propriedade. Com efeito, examinando-se o decreto-lei n. 25, vê-se que, no art. 12, se permite a alienabilidade dos bens históricos e artísticos tombados, condicionando-a, apenas, às restrições expressas no mesmo decreto. Ainda mais: no art. 13 e no seu § 1.º, determina-se até o procedimento do proprietário e do adquirente no caso de alienação do bem tombado. No art. 14, estabelecem-se outras providências relativas à alienação: normas no sentido de impedir a saída da coisa tombada para fora do país, saída essa permitida somente por curto prazo. Mais ainda: no art. 17, se fixam até medidas protetoras com relação à coisa tombada, proibindo a sua mutilação, destruição ou alteração, sem a audiência prévia do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico. No art. 19 até se protege tal propriedade contra ofensas do tempo, quando se diz que o proprietário ficará obrigado a conservá-la e, quando não dispuser de recursos para isso, o Poder Público o fará. No art. 20, finalmente, ainda se determina a vigilância permanente do Serviço do Patrimônio em torno da coisa tombada, do imóvel inscrito no mesmo Serviço, e até o direito de preferência que o Poder Público reivindica para si no caso de alienação do bem.

Não há, assim, no decreto em questão, a destruição, a eliminação do direito da propriedade. Há normas limitativas, condicionadoras de tal direito e, também, normas protetoras, acobertadoras desse mesmo direito, algumas até do interesse do próprio dono da propriedade.

Tudo isso demonstra que, dentro do conceito novo da propriedade que nos trouxe o Direito contemporâneo e, particularmente, o Direito Brasileiro, o legislador se preocupou em reservar determinados bens para poupá-los ao olvido, ao esquecimento, e enriquecer, assim, o patrimônio histórico do país. Tal preocupação, de resto, é milenar entre os povos civilizados. Todos a tiveram e a têm. Não preciso, naturalmente, falando a uma assembleia de doutos, lembrar exemplos disso.

Nessa ordem de idéias, não posso entender contrário ao princípio constitucional há pouco citado o preceito que se contém no art. 6.º do decreto-lei n. 25, termos em que acompanho o voto do Exmo. Sr. Ministro Castro Nunes, julgando, como S. Excia., perfeitamente constitucional a norma legal ali expressa.

VOTO

O Sr. Ministro Anibal Freire — Sr. Presidente, os debates aqui travados alçaram-se à magnitude da função deste Tribunal. Mas nós não estamos aqui para julgar da oportunidade, da conveniência ou da juridicidade de uma Constituição, mesmo em face dos princípios universais do Direito, porquanto, se esse exame fôsse admitido, estou certo que as manifestações do Tribunal, conforme acentuou no seu brilhante voto o Sr. Ministro Orosimbo Nonato, seriam outras.

Mas nós temos de examinar se um determinado decreto ofende, ou não, os princípios consagrados pela Constituição vigente. O ponto fundamental do problema é o do direito de propriedade. Mas o direito de propriedade, conforme o acentuou o brilhante voto do eminente Sr. Ministro Castro Nunes e os votos dos ilustres Ministros, foi evidentemente golpeado pelo princípio, que se cometeu à legislação ordinária, de definir o conteúdo e os limites desse direito. Os alcances sociais, políticos e

econômicos foram encarados com concisão e propriedade pelo parecer erudito do Sr. Ministro Relator e pelos votos aqui proferidos.

Mas ficou fora de dúvida, mesmo com apoio dos votos dos eminentes Ministros divergentes, que o decreto-lei n. 25, de 1937, é uma das leis ordinárias a que se refere o texto constitucional. Por consequência, o que nós temos apenas de aferir é se os dispositivos desse decreto ofendem o texto constitucional.

Se genericamente o ponto de vista geral do problema, o instituto do direito de propriedade, ficou subordinado à contingência de uma legislação ordinária, só quando essa legislação ordinária ultrapassa os termos e os textos precisos da Constituição é que podemos declará-la em antagonismo com ela.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo (Revisor) — O meu voto foi no sentido seguinte: se se der a elasticidade que se pretende dar à segunda parte do dispositivo constitucional, quando diz “definir os limites”, a interpretação dos votos manifestados, isto vem anular a primeira parte do dispositivo, quando dá o direito de propriedade.

O Sr. Ministro Anibal Freire — Por isso mesmo é que, a meu ver, e estou precisando os termos da questão, não se pode mais cogitar, diante dos termos da Constituição vigente, de restrição ao direito da propriedade. Isto é inteiramente pacífico e imune de contro-
vêrsia.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo (Revisor) — Estas restrições, impostas no decreto-lei n. 25, matam o direito de propriedade.

O Sr. Ministro Anibal Freire — Só temos de ver se essas restrições vão inutilizar um preceito fundamental da Constituição. Mas, não de perdoar-me os eminentes Ministros divergentes, a própria Constituição, em outro artigo, quando se refere à proteção devida aos monumentos históricos...

O Sr. Ministro Laudo de Camargo (Revisor) — Proteção pelos meios preconizados na mesma Constituição.

O Sr. Ministro Anibal Freire — ... permite a elaboração do decreto-lei n. 25 tal como está consubstanciado. O texto é claro (art. 134): “Os monumentos históricos, artísticos e naturais assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional”.

Perfeitamente justa é a ponderação feita pelo eminente Sr. Ministro Orosimbo Nonato, de que esse artigo não justifica, não permite que se o considere com a ampliação que se pretende dar à interferência das entidades de direito público.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — A proteção não vai ao ponto de limitar a propriedade.

O Sr. Ministro Anibal Freire — Entretanto é esse mesmo artigo que declara: “os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional”. Quer dizer, o próprio legislador constituinte admitiu a hipótese da existência, da perma-

nência de um monumento considerado histórico por lei ordinária, sem ter sido desapropriado.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo (Revisor) — Desde que a parte aquiesce, estou de acordo. Por isso é que eu digo: “tombamento voluntário — concordo; mas, compulsório, não admito”.

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — Serão equiparados os atentados cometidos contra o patrimônio histórico como se cometidos fossem contra o patrimônio nacional.

O Sr. Ministro Anibal Freire — Logo, o patrimônio é um patrimônio garantido pelo Estado e se conserva no poder de particulares.

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — Porque, se não for assim, não seria equiparável ao patrimônio nacional.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sinto divergir, neste ponto: há um caráter particular que, por sua magnitude, ofende o ponto de vista coletivo. Volto ao meu raciocínio anterior: esta equiparação é para pôr em relevo a importância dos monumentos históricos, mas não permitiria sem a desapropriação. É um atentado ao sentimento público.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo (Revisor) — Como se fôsse, diz a Constituição.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Aí é um quase patrimônio nacional; é a linguagem romana do “quasi contrato”.

O Sr. Ministro Anibal Freire — A Constituição permite a co-existência de dois regimes: o do patrimônio nacional e o do patrimônio histórico em poder de particulares equiparado ao patrimônio nacional.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo (Revisor) — O que o legislador quis foi a proteção dentro de restrições.

O Sr. Ministro Anibal Freire — Esta proteção está assegurada na própria Constituição.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo (Revisor) — Fica em estado tão precário o direito de propriedade, como V. Excia. mesmo reconhece.

O Sr. Ministro Anibal Freire — Não tenho dúvida. Por isso mesmo eu acentuei que se fôssemos examinar o caso, de acordo com princípios fundamentais do Direito, seria diferente a nossa solução. É restrito, porém, o nosso exame; não somos o poder julgador da Constituição, na sua substância, no seu mérito; somos o aplicador da Constituição, em cada caso concreto.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo (Revisor) — Devemos interpretar a Constituição não só pela sua letra, mas também pelo espírito.

O Sr. Ministro Anibal Freire — Nestes termos, acompanho o voto do eminente Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, a questão já estando suficientemente esclarecida, dispense-me de aduzir novos argumentos.

Voto pela constitucionalidade do tombamento, prescrito no decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, que, a meu ver, não foi repudiado pelo art. 5.º, letra k, do decreto-lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941.

VOTO

O Sr. Ministro José Linhares — Sr. Presidente, o dispositivo do art. 122, 14, na parte final, não é dos mais felizes dispositivos da Constituição e não merece mesmo aplausos, porque vai de encontro ao princípio em que nos criámos, do conceito da propriedade, no seu sentido absoluto, ainda que entendendo essa noção da propriedade, no sentido restrito, criado na Constituição de 1891.

Mas, bem ou mal, o que se estabeleceu neste artigo — é que a propriedade subsiste, na sua fonte, mas o seu conteúdo e seus limites seriam regulados em lei ordinária. Numerosas disposições de direito civil e administrativo regulam, condicionam e limitam o uso e disposição da propriedade imóvel. Assim, no caso em questão, em que a lei vem regular a propriedade de um monumento histórico ou artístico, cria, com efeito, um limite ao uso de propriedade, mas por assim dispor uma lei ordinária, esta não contravém a Constituição Federal, que deixou ao legislativo ordinário dispor sobre a matéria.

Ora, desde que o próprio poder constituinte relegou ao Poder Legislativo ordinário regular o uso da propriedade, qualquer lei que limite essa propriedade não vai de encontro à Constituição.

Não há inconstitucionalidade no dispositivo legal em causa.

VOTO

O Sr. Ministro Bento de Faria — Sr. Presidente, também estou de acordo com o Sr. Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: julgaram constitucional o dispositivo impugnado, contra os votos dos Srs. Ministros Laudo de Camargo (revisor) e Octavio Kelly, determinando-se que os autos voltem à turma, para o respectivo julgamento, tendo em vista a questão decidida.

SEGUNDO ACÓRDÃO

ATOS ADMINISTRATIVOS — SEU EXAME PELO PODER JUDICIÁRIO — SERVIÇO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL.

Os atos administrativos, de qualquer natureza, estão sujeitos ao exame dos tribunais.

Ao Judiciário cabe decidir se o imóvel inscrito no Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, tem ou não valor histórico ou artístico, não se limi-

tando a sua competência à verificação, apenas, se foram observadas as formalidades legais no processo de tombamento.

Verificada a procedência do valor histórico do imóvel de domínio particular, como integrante de um conjunto arquitetônico, subsiste o tombamento compulsório com as restrições que dêe decorrem para o direito de propriedade, sem necessidade de desapropriação.

Apelação Civil n. 7.377

Relator: Sr. Ministro Castro Nunes.

Apelantes: Jaime Lino da Cunha Sotto Maior e sua mulher.

Apelada: União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, etc. :

Acorda o Supremo Tribunal Federal, pelos ministros componentes da 1.ª turma, de acordo com os votos proferidos e constantes das notas taquigráficas, em negar provimento ao recurso, unânimemente.

Supremo Tribunal Federal, 19 de agosto de 1943 (data do julgamento). — *Laudo de Camargo*, presidente. — *Castro Nunes*, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Castro Nunes (relator) — O A., na presente demanda, arguiu a nulidade do ato administrativo, emanado do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, por dois fundamentos: 1.º — por não ser o imóvel da praça 15 de Novembro n. 34, monumento histórico; 2.º — a aplicação do decreto-lei n. 25, de 1937, sem desapropriação, inconstitucional, por envolver ofensa ao direito de propriedade. Esta arguição não está mais em causa, de vez que já resolvida pela negativa em Tribunal Pleno, subsistindo somente a primeira.

Reporto-me, para maiores detalhes, *data venia*, ao meu relatório, a fls. 155.

Ao Exmo. Sr. ministro revisor.

VOTO

O Sr. ministro Castro Nunes (relator) — O decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, dispondo sobre a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, instituiu o serviço respectivo e determinou o rito a seguir no tombamento, com a notificação do proprietário para anuir ou impugnar, sendo, nesta hipótese, submetido o caso ao Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional para decidir a respeito, decisão, acrescenta, de que *não haverá recurso* (art. 9.º, n. 3).

No caso dos autos isso foi observado e aliás não se contesta. O proprietário foi notificado e defendeu-se, sendo, porém, mantido e tornado definitivo o tombamento do prédio em questão, pelas razões expostas no

parecer de fls. 27, onde se lê: "... o tombamento do prédio... não visa o valor arquitetônico da construção, mas o fato de estar ela colocada sobre o "Arco do Teles" que é necessário preservar", acrescentando: "O Arco do Teles, forma com o chafariz de D. Maria I e o Palácio de Bobadela um conjunto que integra o ambiente histórico do velho Largo do Paço, antigo Terreiro da Polé. São relíquias veneráveis de aspectos familiares do Rio de antanho, muita vez descritas e reproduzidas em gravuras, nos livros de viajantes estrangeiros".

Estende-se o parecer em outras considerações, citando VIEIRA FAZENDA, para concluir ser o imóvel em questão "de indiscutível valor histórico".

A presente ação, já agora limitada a esse ponto, tem por objeto contraditar o caráter de monumento histórico atribuído ao prédio da praça Quinze. Pode fazê-lo o A., como todo proprietário atingido pela classificação de seus bens como monumentos históricos ou valores artísticos para discutir em Juízo o ato administrativo, com os elementos de que dispuser e que possam conduzir a outro entendimento.

Essa possibilidade decorre da sujeição dos atos administrativos de qualquer natureza, e seja qual for a hierarquia da autoridade de que emanem, inclusive o Presidente da República, ao controle judicial, ao exame dos tribunais, quando provocados estes em forma regular.

De modo que é inoperante o dispositivo em que se diz que das decisões do Serviço do Patrimônio Histórico não haverá recurso, se se quiser entender que essa vedação alcança o Judiciário.

O que sucede, no caso em exame, é que a controvérsia, arredado o aspecto constitucional, se reduz a uma questão de fato, e tal, consiste em saber se é monumento histórico o edifício onde existe o Arco do Teles, se as razões em que se funda o ato administrativo podem ser aceitas pelo Judiciário ou se, ao revés disso, são tão infundadas que devam ser repelidas.

Via de regra, os tribunais aceitam como verdadeiras as soluções proferidas nas instâncias administrativas sobre fatos e sobretudo quando envolvendo apreciação técnica ou especializada.

Escrevendo *alhores* sobre o desenvolvimento das instâncias administrativas em toda a parte, inclusive nos Estados Unidos, Estado de tipo judiciarista, como um fenômeno da expansão administrativa e da complexidade técnica de muitos problemas que surgem na execução de certas leis, exigindo conhecimentos especializados que não são de presumir nas magistraturas comuns, examinei o sentido das locuções encontradas nos expositores do direito americano — *quasi judicial, functions of administrative bodies* ou *character quasi judicial of administrative action* ou, ainda, *quasi jurisdictional power*.

Salientei, então, que o poder conferido às administrações para decidirem, por seus agentes ou colégios administrativos, sobre as contestações nascidas da execução dessas leis, não é, em princípio *conclusivo*, facultado sempre ao interessado recorrer às vias judiciárias, e podendo mesmo, em certos casos, recorrer diretamente das decisões administrativas para as Côrtes de Apelação de Circuito (*Circuit Courts of Appeal*).

Tem-se entendido, porém, que esses corpos ou conselhos, em decidindo *sobre fatos* ou na fixação de pontos de natureza técnica, suas decisões são, em regra, *conclusivas* para o Judiciário, que, deste modo, se auto-limita, ainda que conservando, em princípio, o poder de revê-los mesmo sob esses aspectos. E' que em face da Constituição Americana e dos princípios básicos em que ela assenta, e, por igual, entre nós, não seria possível subtrair ao conhecimento dos tribunais qualquer espécie administrativa, nos seus contornos de direito e de fato.

Considerou-se, porém, a conveniência prática de deixar à administração, certo âmbito de ação no tocante aos fatos, reservando-se os tribunais maior liberdade de apreciação no exame dos aspectos de direito, ainda que, e os expositores dão notícia da dificuldade, nem sempre seja fácil tal separação.

Essa atitude das Côrtes Judiciárias é de data relativamente recente. Houve tempo em que nada se consentia aos corpos administrativos... Só de cinqüenta anos a esta parte, informa ROSCOE POUND, começou-se a admitir a conclusividade, ainda que relativa, das decisões administrativas em matéria de fato.

Algumas vezes a lei mesma usa de uma daquelas locuções, tomadas à jurisprudência, ou confere à administração poderes que equivalem a qualquer deles, isto é, atribuições para estatuir sobre certos pressupostos que a lei tem em vista e que dependem de verificações, estimativas ou avaliações, o que ocorre mais freqüentemente no lançamento de certos impostos.

FRANK GOODNOW, na sua conhecida obra, dá notícia dessa jurisprudência. Diz *êle*, nestas passagens que vou traduzir literalmente: De uma maneira geral, os tribunais têm declarado que o seu controle se limita ordinariamente a estatuir sobre questões de competência e sobre a regularidade do ato do funcionário administrativo.

Suponhamos, por exemplo, acrescenta, que os funcionários tenham avaliado bens em vista de taxação e que a arrecadação do imposto se faça por via judiciária: o Tribunal não se pronunciará contra a administração senão no caso em que o agente administrativo tenha ultrapassado a sua competência, pretendendo, por exemplo, arrecadar um imposto não estabelecido por lei, ou adotado normas manifestamente contrárias à lei no processo da avaliação.

Mas, no curso da instância, os tribunais não revêem a decisão tomada pelos funcionários incumbidos do lançamento quanto ao valor da propriedade, partindo do pressuposto de terem agido com competência e observância dos princípios de direito (FRANK GOODNOW, *Droit Administratif des Etats Unis*, 1907, trad. fr., pág. 445).

Em obras ou edições mais recentes, se encontra reafirmado o mesmo entendimento ou a mesma atitude das Côrtes Federais (Veja-se WILLOUGHBY, *The Const. Law*, 2.^a edição, vol. III, § 1.087).

ROSCOE POUND, depois de mostrar que as Côrtes, a princípio demasiado ciosas da sua prerrogativa, têm encontrado, de algumas décadas a esta parte, fórmulas de conciliação mais razoáveis, o que constitui, acrescenta, uma das maiores transformações das instituições políticas americanas — *It represents one of the most fundamental changes that have taken place in our political institutions* — informa que a tendência é, hoje, não menos acentuada

no sentido de não exercerem o controle judicial da ação administrativa, quando isso seja admissível e, não o sendo, reduzi-lo ao mínimo possível — *Today the tendency is no less strong to take away judicial review of administrative action wherever it is constitutionally possible to do so, and when it is not possible, to cut down such review to the unavoidable minimum* (Apud W. F. WILLOUGHBY, *Princ. of Judicial Administration*, pág. 21).

Do mesmo modo, FREUND, depois de examinar as correntes no sentido ou em contrário à conclusividade mais ou menos extensa dos atos administrativos nos aspectos de fato, assim conclui: “em conjunto, é possível dizer que existe uma tendência para conferir aos julgamentos administrativos sobre os fatos, nos assuntos em que a autoridade tenha competência para proceder semi-judicialmente, pelo menos o efeito dos julgamentos de um júri — *On the whole, it is clearly possible to speak of a tendency to give to administrative findings of fact, where the authority acts semi-judicially, at least the effect of the findings of a jury* (ERNEST. FREUND, *Administr. Powers over Persons and Property*, pág. 295).

Aplicados esses princípios ao caso dos autos não vejo porque anular o tombamento questionado.

A perícia judicial desfechou na melhor justificação do ato administrativo, porque os dois peritos, o do A. e o do juiz nada adiantaram do ponto de vista, que é o único em debate, da classificação do edifício como monumento histórico; ao passo que o perito da União, um historiador ilustre, o prof. PEDRO CALMON, acrescentou nos fundamentos do ato os subsídios da sua competência especializada. Basta transcrever este tópico do seu extenso laudo: “Para que bem se perceba a importância tradicional, o sentido e a valia histórico-artística do “Arco do Teles” é necessário situá-lo no conjunto arquitetônico a que pertence. O pensamento do Governo de Gomes Freire de Andrade, ao construir, na sua configuração definitiva, o largo do Paço (como se chamou aquela praça depois de 1808), foi um lúcido e ousado pensamento pombalino. Queria dotar o Rio de Janeiro de um “Terreiro do Paço”, do mesmo gosto do de Lisboa, após o terremoto de 1755: uma bela praça circundada de edifícios uniformes, qual um pátio nobre, onde o forasteiro tivesse uma impressão lisongeira de limpeza, regularidade e harmonia, impossíveis de achar dois passos adiante, nos quarteirões sujos do porto” (fls. 44).

Vê-se, dessa transcrição, que o interesse histórico não está somente no Arco, mas, no edifício onde ele se insere, completando um todo arquitetônico, que não poderia ser cindido.

Se é certo que na execução de uma lei destas, que tão fundo fere o direito de propriedade, devem os poderes públicos agir com discreção, reduzindo ao mínimo possível o que se há de conservar como documentação histórica, não seria possível restringir o tombamento ao “Arco”, deixando livre o edifício, para permitir a sua reconstrução pelo proprietário com a obrigação somente de conservar na fachada renovada aquela característica, porque é o edifício que se pretende conservar como integrante de um conjunto arquitetônico que, nos termos da exposição do historiador PEDRO CALMON, reconstitue uma época e recorda velhas tradições da cidade.

Nego provimento.

VOTO

O Sr. ministro Filadelfo Azevedo — Se tivesse tomado parte no primeiro julgamento, haveria, com a devida vênia, dissentido do voto da maioria.

Sem embargo de prestigiar o conceito relativo da propriedade, e impôsto pela força benéfica do fator socializante, não aceitaria grave restrição do domínio sem razoável contra-prestação, ainda quando não se atingisse a necessidade de desapropriação pela perda completa das faculdades dominicais.

E' que por se tratar de restrição sem caráter genérico, antes a alcançar, preferencialmente, alguns imóveis e até certos bairros ou ainda, toda uma cidade morta, considero essencial a re-distribuição coletiva do prejuízo, segundo a fórmula desenvolvida em longo voto, que proferi, acerca da responsabilidade do Estado pelos atos danosos, decorrentes de força maior.

Não é possível que o deleite estético ou histórico seja propiciado a todos, à custa do prejuízo de alguns, como inversamente em favor de poucos, não se devem tolerar lucros somente, por força de uma obra e melhoramentos coletivos a valorizar, sem causa, os imóveis próximos ou adjacentes.

A reintegração do equilíbrio econômico tem de ser realizada, pois, através do Estado, que representa, encorpora, ajusta e distribue a contribuição de todas as células que o integram.

Seria inútil e, quicá, desatencioso, apreciar matéria vencida; espero perdão por haver lançado mera ressalva, em assunto de tanta relevância, pela coerência que entendo manter na uniformização de critérios, aplicáveis a problemas conexos, sem descer, todavia, a pormenores e sem buscar o apoio da legislação comparada, o que espero fazer em oportunidade que, porventura, se ofereça.

Quanto à segunda questão, também reivindico a legitimidade da apreciação do Judiciário, embora sob os mais discretos contornos e afim de evitar que sob a aparência de técnica se disfarcem o exagerado arbítrio ou a injustiça notória; na espécie tenho, porém, de confirmar a sentença recorrida:

E' que, embora, na minha deficiente apreciação estética considere o atual conjunto como verdadeiro monstrego, a moda de arlequim, vestido por metades diversas, seria irrecusável a existência de outro aspecto, o histórico, ainda que também desautorizadamente me parecesse mais valiosa a documentação iconográfica já existente do conjunto da velha praça do que a conservação desse fragmento, mutilado e deformado, não de uma Acrópole, mas de pardieiro anti-higiénico, cuja construção não orgulharia a simples mestre de obras.

Todavia, não posso sobrepor pontos de vista pessoais, e, por certo improcedentes, ao juízo mais autorizado dos órgãos administrativos e do eminente perito que firmou o voto vencido na vistoria — basta-me a segurança de que a providência foi inspirada por elevados e dignos propósitos para afastar a censura e o veto do judiciário.

DECISÃO

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

RAZÕES DA UNIÃO FEDERAL, APELADA

A respeitável sentença apelada apreciou minuciosamente e com precisão o pedido inicial dos A.A., ora Apelantes, e as provas constantes destes autos, e concluiu, com evidente acerto, pela improcedência da ação, acolhendo a argumentação da Ré-Apelada, desenvolvida na contestação de fls. 76-78 e nas razões finais de folhas 99-114, que oferecemos, *data venia*, como parte integrante destas, principalmente porque os Apelantes nas razões de apelação de fls. 126-132 se limitaram a reproduzir o que sustentaram antes da sentença e que esta demonstrou não ter cabimento.

Os Apelantes, em as suas razões de apelação, dividiram a matéria em cinco partes, que passaremos a examinar na mesma ordem por eles seguida e conservando os mesmos títulos.

A — Os fatos

Expõem, sob esse título, o que ocorreu antes da propositura da presente ação, isto é, a iniciativa do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional relativamente ao tombamento do prédio sito à Praça 15 de Novembro, n. 34, esquina da Travessa do Comércio, a oposição deles Apelantes e a decisão do Conselho Consultivo daquele Serviço, julgando improcedente a impugnação dos Apelantes ao dito tombamento para mantê-lo e torná-lo definitivo.

A essa parte das razões de apelação dos Apelantes só temos a acrescentar que das decisões do dito Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional não cabe recurso, *ex-vi* do disposto no art. 9.º, n. 3, do decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, e que à decisão do mesmo Conselho, que os Apelantes desejam anular por esta ação, precedeu o processo estabelecido no supradito decreto-lei para o tombamento dos bens que constituem o patrimônio histórico e artístico nacional. O ato impugnado pelos Apelantes está, pois, revestido de toda legalidade.

B — Efeitos do tombamento

Alegam os Apelantes que o tombamento de *propriedade particular* é flagrantemente inconstitucional e berrantemente ilegal.

E acrescentam que, para assim se concluir, basta que se examinem os textos do art. 17 e do § 3.º do art. 19 do citado decreto-lei n. 25, de 1937, *in verbis*:

“As cousas tombadas não poderão, em caso nenhum, ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem *prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de 50% do dano causado”.

“Uma vez que verifique haver urgência na realização de obras de conservação ou reparação em qualquer

coisa tombada, poderá o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional *tomar a iniciativa de projetá-las e executá-las, a expensas da União*”...

Não há, porém, ilegalidade alguma, e muito menos berrante, eis que os próprios Apelantes se encarregaram de citar textos expressos de lei sobre os efeitos do tombamento.

Quanto à inconstitucionalidade, também é inexistente, porque o tombamento da propriedade particular não contraria disposições da Constituição, como adiante veremos.

Dizem ainda os Apelantes que além das disposições do decreto-lei n. 25 que vimos de transcrever, outras há no mesmo decreto-lei que contrariam a Constituição. Não indicam, porém, quais sejam, e isso porque não existem.

C — Duas atitudes

Citando alguns dispositivos do Código de Obras da Prefeitura desta Capital e o decreto n. 6.594, de 14 de dezembro de 1939, do Sr. Prefeito do Distrito Federal, pelo qual foi desapropriada a chácara denominada “Pedra da Moreninha”, na Ilha de Paquetá, pretendem os Apelantes que se conclua que para o tombamento da propriedade particular seja necessária a desapropriação da propriedade a ser “tombada”.

Nada, porém, autoriza a tão extravagante conclusão, de vez que as leis federais, como é sabido, têm sempre preferência sobre as leis municipais; estas é que se devem moldar por aquelas.

Os dispositivos do supradito Código de Obras, citados pelos Apelantes às fls. 129-129 v., longe de contrariarem o procedimento do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, foram incorporados àquele Código como colaboração da Prefeitura ao referido Serviço.

E’ o que ressalta da leitura do § 9.º do art. 489 do citado Código de Obras, aprovado pelo decreto n. 6.000, de 1 de julho de 1937, pois ali se estabelece que

“A Diretoria de Engenharia constituirá com urgência uma comissão para em *cooperação com o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, examinar e indicar os locais”...

O § 10.º do mesmo art. 489, inequivocamente se refere também à colaboração da Prefeitura desta Capital ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, quando estabelece que

“A Prefeitura, em colaboração com a instituição federal referida no parágrafo precedente ou independentemente dela, porá em prática todas as providências ao seu alcance no sentido de preservar e defender as construções de caráter típico, histórico, artístico ou tradicional, *desapropriando-as, quando forem de propriedade particular no caso de se tornar necessário para evitar sua destruição, demolição ou transformação*, solicitando em seguida do poder legislativo os recursos que se tornarem precisos”.

Dêsse artigo os Apelantes maliciosamente destacaram o trecho que diz “*desapropriando-as quando forem de propriedade particular*”, para concluir que a desapropria-

ção da propriedade particular é indispensável sempre que houver de ser feito o tombamento do mesmo.

Mas, nem o decreto-lei n. 25 de 1937 autoriza tal conclusão, nem o próprio texto do § 10.º acima transcrito, pois a desapropriação não é ali referida no sentido desejado pelos Apelantes, mas tão somente "... no caso de se tornar necessário para evitar sua destruição, demolição ou transformação" ..., casos esses de que a presente ação não cogita.

Insistem os Apelantes em alegar que enquanto o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional promove o tombamento de bens particulares, deixa de assim proceder em relação aos bens públicos, como por exemplo, a "Ponta do Calabouço", que consideram um autêntico e legítimo monumento da história da cidade.

Não indicam, porém, um só documento que dê valor à sua alegação, que, quando fôsse verdadeira, não acarretaria, como consequência, fosse considerado ilegal o ato que pretendem anular.

Em as nossas razões finais, porém, explicamos às fls. 112, que nenhuma razão havia para tal estranheza, por isso que a "Ponta do Calabouço", ao ser instituído o referido Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, já não era um autêntico monumento histórico, eis que, em 1922, por ocasião da comemoração do centenário da independência do Brasil, passou por uma remodelação total, tendo ficado completamente desfigurado do que era primitivamente, desaparecendo, consequentemente as características primitivas que o fariam, então, ser tido ainda agora, como monumento histórico.

D — Proteção aos monumentos históricos e artísticos

Entendem os Apelantes que a proteção aos monumentos históricos e artísticos determinada pelo art. 134 da Constituição de 1937 não justifica o tombamento de prédios, de propriedade particular, que tenham valor histórico, pois consideram esse tombamento como verdadeira servidão.

Ainda aí não procede o argumento *ex-adverso*.

O tombamento, feito de acordo com as normas fixadas pelo decreto-lei n. 25, de 1937, visa apenas conservar os bens móveis e imóveis existentes no país, que sejam do interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da História do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico (art. 1.º).

A intervenção do referido Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional relativamente a tais bens só se dá para o efeito de conservá-los, obedecendo, assim, o estabelecido no citado art. 134 da Constituição de 1937, cuja alínea dispõe que "os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional".

A proteção aos monumentos históricos, artísticos e naturais de que cogita o art. 134 da Constituição de 1937 terá de ser feita pela forma que a lei determinar.

E foi isso que fez o decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, não podendo, portanto, prevalecer a confusão feita pelos Apelantes entre proteção e servidão.

E — O conteúdo e os limites do direito de propriedade

Pretendem os Apelantes que a jurídica sentença apelada não podia ter-se apoiado no inciso 14 do art. 122 da dita Constituição, visto como, no seu entender, o referido decreto-lei n. 25 não regula o direito de propriedade, sendo apenas uma lei especial, de caráter administrativo.

E para darem mais força ao seu argumento, os Apelantes chegam a afirmar que o decreto-lei n. 25 foi elaborado antes do advento da Constituição de 1937, sob o influxo das Constituições de 1891 e 1934, declarando até o seguinte: "Aliás, basta atentar que o decreto-lei n. 25 é de 30 de novembro de 1937".

O que há de certo, porém, e as datas aí estão para comprovar, é que aquêles decreto-lei é de data posterior à da Constituição de 1937, pois enquanto esta é de 10 de novembro, aquêles é de 30 de novembro, ambos de 1937.

E o texto do supradito decreto-lei se ajusta perfeitamente ao estabelecido pela Constituição de 1937, nos seus arts. 122, n. 14 e 134.

O direito de propriedade está assegurado no artigo 122 da Constituição de 1937, nos termos do seu inciso 14, isto é, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia, e com o conteúdo e os limites definidos nas leis que regularem o exercício desse direito de propriedade.

Não se pode negar, em face dos textos do decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, que esse diploma regulou o exercício do direito de propriedade, limitando-o, de acordo com o preceito do art. 122, n. 14, alínea, da Constituição de 1937, como bem salientou a sentença apelada.

O fato de conter disposições de caráter administrativo não tira a validade dos textos pertinentes ao direito de propriedade.

Trata-se de um decreto-lei expedido, como declarou o douto Juiz *a quo* em a sentença em apêço (fls. 123), consoante a outorga constitucional a que se refere o art. 180, e na conformidade da preceituação acauteladora inscrita no art. 134 da Constituição de 1937, que, assim, não pode deixar de ser aplicado ao caso em discussão nestes autos.

E' fora de dúvida, à vista do que vimos de expor, que os Apelantes não conseguiram abalar os sólidos e jurídicos fundamentos da sentença apelada, que certamente será mantida por esse Egrégio Supremo Tribunal Federal, negando provimento à apelação interposta e condenando os Apelantes nas custas.

E' o que espera a Apelada, sempre confiante na

JUSTIÇA.

Distrito Federal, 22 de maio de 1940. — *Plínio de Freitas Travassos*, 3.º Procurador da República.

SENTENÇA

Vistos e examinados estes autos de ação sumária especial em que Jaime Lino da Cunha Soto Maior e sua mulher, D. Maria da Conceição Garcia Soto Maior, pretendem anular o ato do Serviço do Patrimônio Histórico e

Artístico Nacional que, por decisão de 10 de agosto de 1938, do seu *Conselho Consultivo*, resolveu manter e tornar definitivo o tombamento compulsório do prédio de propriedade dos A.A., sito à Praça 15 de Novembro n. 34, nesta Capital, alegando:

1.º — que o imóvel em questão não constitui um monumento histórico e artístico;

2.º — que, ainda que o fôsse, o tombamento sem a aquiescência e contra a vontade dos proprietários seria ato manifestamente inconstitucional e ilegal.

Defende-se a Ré, sustentando:

a) que o ato impugnado é perfeitamente constitucional e legal, pois foi praticado por força do disposto no art. 134 da Constituição atual, sendo a proteção de que cuida esse dispositivo exercida por intermédio do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, pela forma estabelecida no decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, em que se apoiou o ato que os A.A. pretendem anular; e

b) que o tombamento do prédio dos Suptes. foi feito por decisão do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, da qual, segundo o art. 9.º, n. 3, do cit. dec.-lei, não cabe recurso, nem fica dependente da vontade dos proprietários.

O que pôsto:

A Carta Constitucional outorgada em 1937, assegurando no art. 122, n. 14, o direito de propriedade, expressamente declara que o seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício.

Ora, o ato impugnado foi praticado em obediência ao decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, que organizou a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e que, sob o aspecto jurídico ora examinado, veio regular o exercício daquele direito, limitando-o de acordo com o preceito constitucional invocado.

Não se trata, portanto, de uma lei inconstitucional, nem ilegal seria o ato que se pretende anular, dês que,

como se verifica dos autos, foi ele praticado com perfeita observância dos seus mandamentos, e que foi expedida consoante a outorga constitucional a que se refere o artigo 180, e na conformidade da preceituação acauteladora inscrita no art. 134, da Constituição de 1937.

Nestas condições:

Considerando que os monumentos históricos, artísticos e naturais gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios (*Const.* de 1937, art. 134);

Considerando que o *Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, é o órgão competente para ajuizar do valor histórico ou artístico de qualquer monumento, que deverá ser considerado parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional, depois de inscrito, pela forma prescrita no cit. dec.-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937;

Considerando que a decisão do respectivo *Conselho Consultivo*, obriga o tombamento dos bens pertencentes à pessoa natural ou à pessoa jurídica de direito privado, e que se fará voluntária ou compulsoriamente, — a menos que, em ação própria, seja reconhecida a ausência de motivos que lhe determinasse a improcedência, pela prova incontestada de que o imóvel tombado não constitui, realmente, monumento histórico ou artístico;

Considerando que, nesse sentido, os A.A. nenhuma prova produziram, por isso que, se têm a seu favor, pelo laudo de fls. 39 e seguintes, *meramente informativo*, a opinião favorável de dois peritos que não são técnicos especializados no assunto, tem, em contrário, a opinião autorizada de eminente e abalizado historiador — o dr. Pedro Calmon Moniz de Bittencourt (fls. 44), baseada em dados e argumentos históricos, que não foram, absolutamente, contrariados pelos demais peritos;

Considerando o mais que consta dos autos:

Julgo improcedente a ação e, em consequência, condeno os A.A. nas custas.

P. R. e I.

Rio, 12-4-1940. — J. Caetano da Costa e Silva.

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

Programas anuais de trabalho

Cada ano que se inicia, começa um período de trabalho bem definido para as repartições públicas. A publicação do orçamento em épocas regulares concorre para dar às atividades governamentais essa característica de anualidade de programa cujo aproveitamento adequado poderá oferecer excelentes resultados.

Esse é um dos motivos que tornam imprescindível, para todos os órgãos da administração pública, a preparação de programas anuais de trabalho, que, na opinião de Fayol, são o instrumento mais eficaz e o sinal externo da previsão do administrador.

Como deve ser preparado esse programa e qual o seu conteúdo?

Em primeiro lugar, deve-se considerar a finalidade da repartição, que, como todos sabem, está definida nas leis e nos regimentos.

Ao elaborar o plano de trabalho, a primeira coisa que o administrador tem de determinar é a parcela do objetivo da repartição que deve ser realizada.

Tomemos, por exemplo, uma Divisão de Cadastro. A finalidade da Divisão, por hipótese, é organizar o cadastro dos bens imóveis de um Ministério. Suponhamos também que nada existe feito neste setor. Está claro que a Divisão não pode realizar em um ano todas as finalidades que lhe foram atribuídas na lei ou no regimento. Por isso, o programa anual dessa Divisão deverá prever a realização de uma ou de algumas etapas do trabalho global, como, por exemplo, a coleta de dados relativos aos imóveis do Ministério localizados no Distrito Federal e no Estado de São Paulo. A determinação desse setor do trabalho é, portanto, a primeira indicação que deve constar do programa anual de atividades da Divisão.

Depois de fixado o objetivo parcial daquele ano, o administrador analisa o trabalho que se delimitou e o decompõe em unidades menores, cuja execução deverá ser atribuída às Secções, Turmas e Servidores da Divisão.

Podemos supor que, para a organização do cadastro dos bens localizados no Rio e em São Paulo, deverá a Divisão: a) obter de outros serviços a relação dos imóveis existentes; b) coligir, a respeito de cada um deles, informações relativas à sua construção, aquisição, reformas, etc.; c) proceder à avaliação dos elementos a respeito dos quais não foi possível encontrar dados numéricos exatos; d) confrontar essas estimativas com os valores reais dos imóveis na ocasião da elaboração do cadastro; e); f); etc., etc.

Uma vez dividido em objetivos parciais o objetivo geral da Divisão naquele ano, essas tarefas são distribuídas às Secções, dentro destas às Turmas, e, finalmente, aos servidores de que estas se compõem.

Parece desnecessário salientar que essa distribuição de atividade tem de levar em conta os recursos, materiais e humanos, de que dispõe cada órgão ou sub-órgão da repartição ao qual são distribuídas as tarefas constantes do programa de ação.

Uma das qualidades indispensáveis num programa de trabalho é, exatamente, que as tarefas sejam incumbidas aos executantes rigorosamente de acordo com os recursos disponíveis, de forma a que certos recursos não fiquem inutilizados, ou que se pretenda realizar coisas acima da capacidade de produção dos elementos de que se dispõe.

E por falar em requisitos do plano de ação, não devemos esquecer as qualidades estabelecidas por Fayol em sua obra clássica, para que um programa possa ser considerado satisfatório: unidade, continuidade, flexibilidade e precisão.

Unidade de programa, para que sejam evitadas a confusão e a desordem decorrentes de dualidade de diretrizes. A orientação tem de ser uma só, cabendo ao Diretor fazer a unificação final de todos os programas parciais, afim de que eles constituam, de fato, "no seu conjunto, um só programa".

Continuidade, para que a administração não sofra interrupção no desenvolvimento de suas atividades e de forma a que a um programa, siga-se outro programa, guardando todos, entre si, a coe-rência indispensável ao sucesso da organização.

E' também necessário que o programa seja elás-tico, flexível, para que se torne possível, durante a sua execução, introduzir as modificações que forem impostas pelos acontecimentos não previs-tos ou pela variação das circunstâncias que condi-cionam o trabalho do administrador.

Fayol também ressalta a importância da preci-são na preparação do programa. Precisão, acres-centa, que deve "ser compatível com o elemento incerto ou ignorado" da ação administrativa, ele-mento êsse que, evidentemente, não pode deixar de ser considerado na elaboração do plano.

Quanto ao processo, pròpriamente dito, de ela-borar o programa, podem ser adotados dois mé-todos diferentes, segundo as circunstâncias de cada caso.

Primeiro — O Diretor fixa as linhas gerais da ação do órgão naquele ano e deixa aos chefes e subordinados a preparação do programa parti-cular de cada unidade.

Segundo — Os chefes preparam os seus pro-gramas particulares e os apresentam ao Diretor, que se incumbem da coordenação final, fundindo-os num programa único e aprovando-o, afinal, o que equivale a dizer, autorizando o início de sua execução.

O primeiro processo deve ser usado quando os chefes e subordinados não conhecem os recursos de que dispõem ou quando as finalidades a atin-gir são vagas e precisam ser definidas objetiva-mente pelo Diretor. Neste caso, a ação do diri-gente supremo se exerce sobretudo no início da elaboração do plano de trabalho.

O segundo método é usado quando os chefes de primeira linha conhecem os recursos de que po-dem lançar mão e quando os objetivos gerais da repartição e parciais de cada setor estão definidos na lei, no regulamento ou nas instruções de ser-viço. Esta é a hipótese mais freqüente na admi-nistração federal brasileira, onde as finalidades de cada setor são bem conhecidas e onde os recursos são também prèviamente estabelecidos através das tabelas explicativas anexas.

Em nosso caso, portanto, cabe ao Diretor reu-nir, cada fim de ano, os chefes das unidades que integram a repartição pela qual é responsável e lembrar-lhes que devem elaborar os seus progra-mas de trabalho. Cada chefe então prepara o seu plano, entrega-o dentro do prazo estabelecido ao Diretor e então êste reúne os planos parciais no programa geral da repartição.

Sempre que possível, os programas devem ser expressos em unidades de trabalho, isto é, em termos que tornem possível a sua comparação com outros programas, de setores análogos, ou de anos anteriores, e permitam um contrôlle mais eficaz da realização do plano, pela verificação que se pode fazer entre o número de unidades que se progra-mou e o número que realmente se conseguiu obter.

Dada a natureza do trabalho da administração pública, a programação em termos de unidades de trabalho somente é possível em setores muito es-pecializados. Num órgão de estudos, como a Di-visão de Organização e Coordenação, por exemplo, o plano de atividades dificilmente poderá ser ex-presso em termos de unidades de trabalho. Isso, entretanto, não impede que se possa apresentar um programa objetivo, claro e bem definido.

No artigo a seguir, apresentaremos um exem-plo de programa de trabalho dêsse tipo.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

Licença e função gratificada

No sistema de classificação adotado no Brasil, os cargos de direção ou chefia não podem ser providos em caráter efetivo, norma legal de evidente utilidade prática.

A faculdade de escolha de diretores e chefes convém à administração, que, assim, não se vê obrigada a manter supervisores incapazes. Funcionários considerados aptos à chefia podem ser experimentados, sem entraves. Em determinados setores, nos postos de direção e chefia, ora se justifica a existência de um cargo, ora a de uma função gratificada, ambos de caráter especial, já que reclamam outras qualidades além das que comumente são exigidas de todos os servidores.

A função gratificada, instituída em lei para atender a encargos de chefia e outros que não justifiquem a criação de cargos, é similar do cargo em comissão, distinguindo-se dele porque, enquanto para este podem ser nomeadas pessoas estranhas ao quadro do funcionalismo, para exercer a função gratificada somente o funcionário poderá ser designado, pois, para determinados órgãos, deve-se exigir que o designado seja funcionário e possua conhecimento e prática de serviço além de capacidade de direção.

A forma de retribuição, das duas modalidades, não é a mesma, do que resultam situações bem diferentes quando, entre outras, sobrevém a eventualidade de afastamento por motivo de tratamento de saúde.

E' que, nessa hipótese, o ocupante de cargo em comissão sofre apenas os descontos do art. 165 do Estatuto dos Funcionários, enquanto o funcionário ocupante de função gratificada perde, inte-

gralmente, a respectiva gratificação e sofre, ainda, aqueles descontos.

E isso porque, ex-vi do disposto no art. 88 do citado Estatuto, somente

"não perderá a gratificação o funcionário que se ausentar em virtude de férias, luto, casamento, doença comprovada na forma dos §§ 2.º e 3.º do art. 111, serviços obrigatórios por lei ou atribuições decorrentes da sua função."

Não se justifica, portanto, semelhante situação de desigualdade, convindo salientar ainda que, na forma do art. 87,

"a gratificação será percebida cumulativamente com o vencimento ou remuneração do cargo."

Conclue-se, por consequência, ser justo que o funcionário ocupante de função gratificada, quando licenciado para tratamento da própria saúde, ou por motivo de doença em pessoa de sua família, perceba a respectiva gratificação, sofrendo, apenas, os descontos de que cogitam os arts. 165 e 172 daquele Estatuto.

Cumprindo uma de suas finalidades, a de orientar e fiscalizar a execução da administração do pessoal civil da União —, ao Departamento Administrativo do Serviço Público não poderia escapar a situação acima indicada. E assim, após estudos sobre a matéria, e verificada a disponibilidade financeira da União, foi, por iniciativa do D.A.S.P., assinado pelo Sr. Presidente da República o decreto-lei n. 6.248, de 8-2-44, que manda pagar, a partir de 9-2-44, ao funcionário ocupante de função gratificada a respectiva gratificação, no caso de ser licenciado nos termos dos arts. 166, 168 e 171 do Estatuto.

Notas para o funcionário

DOENÇA ADQUIRIDA EM ZONA ENDÊMICA NÃO É PROFISSIONAL

CDLXX

A Divisão do Pessoal do Ministério da Justiça consultou a D.F. do D.A.S.P. se é de se considerar "doença profissional" a que colhe o funcionário em virtude de exercício em zona endêmica.

O assunto é, sem dúvida, dos mais delicados, tendo aberto profundas dissensões entre os especialistas, desde que foi, pela primeira vez, em 1901, discutido no Parlamento italiano, ao ser votada proposta concebida nos seguintes termos:

"Os trabalhadores a serviço do Estado que servirem em zonas palúdicas serão segurados pela Administração Pública e seus empregadores ficarão por eles responsáveis, nos termos da lei de 1898, sobre acidentes".

Borri afirmava, então, que havia mister considerar o impudismo contraído nessas condições como um perfeito acidente no trabalho, pois não se poderia encontrar, juridicamente, qualquer diferença entre o pequeno arranhão, por onde penetra o micróbio do tétano, e a picada do mosquito, que determina a inoculação do hematozoário.

A questão, aliás, se prende *ex-radice* ao próprio conceito de "doença profissional", já de si mesmo tão vago e incerto, que o torna assunto dos mais intrincados e difíceis na órbita da medicina e do direito.

Juan D. Pozzo, no seu magnífico tratado sobre os "Accidentes del Trabajo" e Paul Pic, no não menos famoso "Manuel de Legislation Industrielle", põem de manifesto as dificuldades que a matéria apresenta, confirmando o que a respeito foi dito pelo relator de tese sobre o assunto, na Conferência de Genebra de 1926:

"Sabe-se não existir uma definição firme, satisfatória, de moléstia profissional, nem critério que possa valer de roteiro para determinar em todos os casos e com precisão o diagnóstico etiológico das manifestações mórbidas observadas".

Daí, para contornar a dificuldade, valer-se, normalmente, o legislador da enumeração taxativa das doenças, que poderão ser tidas como profissionais. Assim o faz, por exemplo, a lei francesa de 25 de outubro de 1919, modificada pela de 1 de janeiro de 1931, e completada pela de 12 de junho de 1936, enumerando, com o caráter rígido, aquelas enfermidades:

"Ces listes — dizem Rouast e Givord — sont limitatives et doivent être interprétées strictement, soit en ce qui concerne les maladies designées, soit en ce qui concerne les travaux susceptibles de les provoquer" (André Rouast et Maurice Givord, "Traité du Droit des Accidents du Travail, Paris, 1934 — Cfr. ainda François Boira, "Accidents du Travail", Paris, 1937).

E, assim procedendo, nada mais fez, aliás, do que se filiar à orientação do órgão mais autorizado no assunto, que é o *Bureau International du Travail*, adotando as suas convenções ns. 18, de 1925, e 42, de 1934, a última das quais retificada pelo Brasil, como faz certo o decreto número 1.361, de 12 de janeiro de 1937.

Nesta conformidade, estou em que foi acertado o procedimento dessa Divisão ao fundamentar no art. 162, do E.F., a licença concedida, dado que — segundo se esclareceu — não é de se considerar *doença profissional* a adquirida em consequência de exercício em zona endêmica.

(Parecer-proc. n. 19.922-43, publicado no *Diário Oficial* de 2-2-44, pág. 1.783).

* * *

CONCESSÃO DE APOSENTADORIA EM CONSEQUÊNCIA DE ACIDENTE

CDLXXI

Um guarda civil, classe E, do Quadro Permanente do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, invalidado para o serviço público em virtude de ferimento por arma de fogo, solicitou para efeitos de aposentadoria, que o referido acidente fôsse considerado como em serviço, nos

têrmos do art. 166 do decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939.

O aludido servidor havia trabalhado no 1.º turno de serviço, de zero às 6 horas do dia 13 de abril de 1940, e comparecera à sede do 4.º G.R. para aguardar a solução do pedido de indenização de uma túnica do seu uniforme, rasgada dois dias antes ao efetuar uma prisão. Nesse local, em dado momento, o guarda esbarrou numa grade jogando ao solo uma pasta de couro, dentro da qual existia um revólver. A arma disparou e projétil o atingiu, resultando daí a sua invalidez para o serviço.

O M.J.N.I., examinando o assunto, verificou que a presença do aludido funcionário, àquela hora, na repartição, resultou de intimação recebida do Delegado do 13.º Distrito Policial. O acidente, ainda que casual, ocorreu dentro da repartição a que estava subordinado e quando ali se achava no cumprimento de ordens superiores.

Surgiram dúvidas quanto à legitimidade de enquadrar o caso em aprêço no item III do art. 196 do E.F., que permite seja o funcionário aposentado,

"quatro invalidado em consequência de acidente ocorrido no exercício de suas atribuições, etc.

O E.F., no § 2.º do art. 166, ao tratar de licenças, define como acidente:

"o evento danoso que tenha como *causa mediata* ou imediata, o exercício das atribuições inerentes ao cargo".

Quando, mais adiante, o E.F., no item III do art. 196 citado, dispõe sobre a aposentadoria por invalidez em consequência de acidentes *no* trabalho, não insiste na definição anterior, visto já ter fixado o conceito daquele risco profissional, o qual, evidentemente, é o mesmo, em ambos os casos.

O funcionário em questão foi vítima de um evento danoso, tendo como *causa mediata* o exercício das atribuições inerentes ao seu cargo.

Nessas condições, o D.A.S.P. concordando com o ponto de vista defendido pelo M.J.N.I., propôs a aposentadoria do interessado nos têrmos do art. 196, item III do citado decreto-lei, o que foi aprovado pelo Sr. Presidente da República.

(Exposição de motivos n. 14, de 11-1-44, pág. 825).

* * *

NÃO PODE SER CONCEDIDA AJUDA DE CUSTO EM REMOÇÃO A PEDIDO

CDLXXII

Examinando um pedido de arbitramento de ajuda de custo, o D.A.S.P. opinou:

a) que o interessado foi removido, a *pedido*, do cargo de agente fiscal do imposto de consumo no interior do Estado do Paraná para idêntico cargo e classe do interior do Estado de São Paulo;

b) que em virtude dessa remoção, foi automaticamente dispensado da comissão que vinha exercendo de auxiliar

da fiscalização do sêlo nas operações bancárias no Distrito Federal, função essa não gratificada;

c) que, à vista disso, pleiteou o mesmo a concessão da ajuda de custo a que tiver direito;

d) que a legislação específica, no caso o Decreto-lei n. 739-38, não prevê a concessão de ajuda de custo em situações como a de que cogita o presente processo;

e) que, nos termos da legislação geral, a juízo da Administração, será concedida ajuda de custo

“ao funcionário que, em virtude de transferência, remoção, nomeação para o cargo em comissão ou designação para função gratificada, serviço ou estudo no estrangeiro, passar a ter exercício em nova sede”;

f) que o caso em espécie não se inclui, evidentemente, entre os aí previstos, nem tampouco é atingido pelos entendimentos firmados sobre a concessão da referida vantagem, por extensão;

g) que o mesmo se enquadra, antes, no item III, do art. 140 do E.F., que dispõe:

“Art. 140. Não será concedida ajuda de custo ao funcionário;

I

II

III que fôr transferido ou removido a pedido, ou por permuta”;

pois conforme se esclareceu, a dispensa da comissão que o interessado vinha desempenhando decorreu da sua remoção e, esta, se verificou a *pedido*;

h) que, assim, não tem amparo legal a sua pretensão.

(Parecer-proc. n. 607-44, publicado no D. O. de 5-2-44, pág. 1.975).

* * *

POLÍTICA DE SEGUROS SOCIAIS

CDLXXIII

J.T.R.P. solicitou fôsse examinada a situação econômica precária em que se encontra, assim como seus quatro filhos menores, por morte de seu esposo, serventuário dos Serviços Industriais do Estado do Rio, em Campos, associado da Caixa de Aposentadoria e Pensões da Companhia Cantareira de Viação Fluminense.

O aludido serventuário faleceu cinquenta e cinco dias antes de cumprir o prazo de carência de “cinco anos de serviço efetivo”, exigido pelo art. 31 do Decreto número 20.465, de 1 de outubro de 1931, que reformou a legislação das Caixas de Aposentadorias e Pensões. Assim, deixou de ser satisfeita uma das condições aquisitivas do direito aos benefícios da previdência social, tal como estipula o citado dispositivo legal:

“Art. 31. Em caso de falecimento do associado ativo ou do aposentado, que contar cinco ou mais anos de serviço efetivo, terão direito à pensão os membros de sua família”.

A situação aflitiva, em que ficou a família do serventuário falecido, é apenas parcial e insatisfatoriamente minorada pelo que dispõe o mesmo decreto, no seu

“Art. 40. Por falecimento do associado que contar menos de cinco anos de serviço prestado nas empresas sujeitas ao regime desta lei, os membros de sua família, observada a ordem estabelecida nos parágrafos do art. 31, terão direito a receber da Caixa a importância das contribuições que o associado haja pago nos termos do art. 8.º, letra a, acrescidos dos juros capitalizados anualmente.”

No caso em aprêço, a viúva do associado teria direito à restituição de pouco mais de Cr\$ 600,00, e não à pensão, que representaria benefício social incomparavelmente mais valioso.

Procurando solucionar o caso em exame, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio salienta a disparidade, existente na legislação atual, quanto aos prazos de carência, exigidos para habilitação de benefícios nos diversos órgãos de previdência social, ora curtos, ora longos. E propõe ainda que o art. 35, do referido Decreto n. 20.465:

“Art. 35. Para os efeitos da aposentadoria por invalidez, ou de pensão, por falecimento do associado que contar cinco ou mais anos de serviço, será calculada por um ano inteiro, no cômputo desse item, a fração excedendo de 6 meses”;

seja modificado em sua redação, que passaria a ser do seguinte teor:

“Para os efeitos de aposentadoria por invalidez ou de pensão, será calculada por um ano inteiro a fração excedente a seis meses”.

A modificação proposta agiria retroativamente, a partir de 1 de janeiro de 1942.

Cumprir notar, entretanto, que o caso individual, aqui examinado, não constitui uma exceção, na prática corrente da legislação de seguros sociais. Pelo contrário, casos tais se repetem com frequência, e ocorrerão sempre, onde haja a estipulação de prazos de carência, como condição aquisitiva *sine qua non* de benefícios de previdência social.

Sejam tais prazos curtos ou longos, surgirão os casos marginais, fronteiriços, que ficarão aquém do limite de habilitação, por diferenças pequenas, ou mínimas, de meses, semanas, ou até mesmo dias.

E' bem de ver que a deliberação de contar por um ano inteiro, qualquer fração além dos seis meses que antecedem os cinco anos de carência, significa, noutros termos, determinar que o prazo de carência seria de quatro anos e seis meses. Tal providência não impediria que aparecessem novos casos marginais. E o mesmo se verificaria, se menor fôsse o prazo. A contingência é inevitável, e decorre da estrutura básica dos sistemas de seguros sociais, vigentes aqui e alhures, subordinado rigidamente a concessão de benefícios ao estrito cumprimento de certas e determinadas condições aquisitivas, estipuladas à base de cálculos atuariais, de modo a assegurar a estabilidade financeira das instituições seguradoras.

A observância rigorosa do prazo de carência é um requisito absolutamente indispensável

“... para se evitar o ônus imprevisível do seguro de riscos iminentes”

como acertadamente ponderou o Conselho Atuarial no item 11 de sua "Nota Justificativa", que acompanhou o anteprojeto, de 17 de março de 1941, do Decreto-lei sobre a unificação das instituições de previdência social.

Várias considerações sociais, financeiras e administrativas impõem o período de carência, nunca inferior a um limite mínimo razoável, como uma necessidade imperativa do seguro-invalidez-velhice-morte, como um instituto intrinsecamente ligado à própria essência de todo e qualquer regime de seguro social a longo prazo. E, assim, vêmo-lo universalmente aceito, nesse campo da previdência, pela Organização Internacional do Trabalho. Na Sessão XVII da Conferência, as Convenções adotadas sobre os citados ramos de seguro preconizaram os prazos de 5 anos (250 semanas ou 1.500 dias de contribuição, afirmando o item 6 da Recomendação tratar-se

"d'une période de cotisation strictement nécessaire pour écarter des affiliations spéculatives et pour obtenir une certaine contre-partie des avantages garantis".

Sem dúvida alguma existe atualmente certa disparidade entre os diversos prazos de carência, vigentes, nas instituições de previdência social. Em relação aos vários campos de seguros sociais, tal prazo via de regra varia de 18 a 60 meses, exceção feita ao Instituto dos Bancários, onde é nulo, salvo quanto ao seguro-velhice. As Caixas de Aposentadoria e Pensões exigem o prazo mais longo de todos, ex-vi dos artigos 26 e 35 do mencionado Decreto n. 20.465, de 1-10-41. Mas também encontra-se a mesma exigência de longo prazo em alguns institutos de aposentadoria e pensões, a exemplo dos Bancários, Comerciais, Marítimos e da Estiva, ao se tratar do seguro-velhice, pois em tal caso justifica-se, mais que em qualquer outro, a exigência de prazos longos.

No confronto dos prazos de carência, vigentes em nossos órgãos de previdência, os institutos de aposentadoria e pensões apresentam vantagens sobre as caixas. Cumpre, porém, ponderar duas circunstâncias.

De um lado, o prazo aparentemente longo, é compensado em parte pelo dispositivo legal que determina a devolução das contribuições pagas, acrescidas dos respectivos juros, quando o associado não puder satisfazer à condição aquisitiva aqui examinada.

E, ainda, a amplitude do período de carência, maior nas caixas que nos institutos de seguro social, justifica-se face à menor capacidade financeira das primeiras em relação aos segundos.

O prazo de cinco anos de serviço efetivo, que o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio reputa excessivamente longo, vigora na grande maioria das legislações sobre seguros sociais compulsórios ("Assurance-invalidité-vieillesse-décès", Bureau International du Travail, Genève, 1933, pág. 180-189), e, há dez anos, vem sendo consagrado pela legislação internacional do trabalho.

Entretanto, o projeto de lei orgânica da previdência social, elaborado em março de 1943, adota limites mais baixos para os períodos de carência. São eles de 36 meses para o seguro-invalidez e seguro-morte (arts. 42 e 44)), e de 60 meses para o seguro-velhice (art. 43). Tais condições mínimas, compatíveis com as exigências técnicas atuariais, seriam bastante favoráveis aos segurados e seus

beneficiários e, sem dúvida, as mais vantajosas em toda a legislação comparada.

A solução, ora proposta pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, não somente é de menor alcance social que a consignada no referido projeto de lei orgânica, como também estabelece um princípio de retroatividade, que resolveria certos casos individuais, mas certamente não consultaria aos interesses financeiros das instituições seguradoras.

Cabe salientar que o projeto, ora examinado, quebra o ritmo da política de seguros sociais, delineada nos últimos tempos, já que acentuaria as divergências entre vários regimes vigentes, ao invés de tender para a uniformização, procurada com tanto esforço.

De fato, não foi proposta medida congênere, em relação aos institutos de aposentadoria e pensões, mas tão somente em relação às caixas. E, de futuro, a divergência seria mais marcante ainda, de vez que o projeto de lei orgânica da previdência social não prevê os arredondamentos de prazos ora propostos, para efeito do cômputo dos prazos de carência.

Assim, pois, o D.A.S.P. opinou contrariamente à medida pleiteada e propôs o arquivamento do processo, o que foi aprovado pelo Sr. Presidente da República.

(Exposição de motivos n. 55, de 15-1-41, publicada no D. O. de 8-2-44, pág. 2.103).

* * *

EXTENSÃO DO ABONO FAMILIAR AOS EMPREGADOS DAS AUTARQUIAS

CDLXXIV

O D.A.S.P. submeteu à apreciação presidencial a seguinte exposição de motivos:

N. 118 — Em 21-1-44 — Excelentíssimo Senhor Presidente da República — Apreciando a situação dos empregados de entidades autárquicas em face do Decreto-lei n. 3.200, de 19-4-43, para efeito de concessão do abono familiar a que se refere o art. 28 desse Decreto-lei, este Departamento, em sua exposição de motivos número 2.262, de 21-7-43, teve oportunidade de sugerir a Vossa Excelência, a expedição de um ato que, suprimindo a lacuna observada na redação desse dispositivo, viesse incluir os referidos empregados entre os beneficiados pelo que nele se dispõe.

2. V. Excia., aprovando a sugestão deste Departamento, houve por bem, então, assinar o Decreto-lei número 5.691, de 22-7-43, cujo artigo 1.º torna extensivo aos empregados de entidades paraestatais de natureza autárquica o abono familiar de que trata o citado art. 28 do Decreto-lei n. 3.200.

3. Concedido o abono familiar, surge, porém, agora, a possibilidade de que esses empregados venham, também, a gozar de um outro benefício, de idênticas finalidades sociais, caso as entidades em que servem julguem conveniente conceder-lhes aumento geral de vencimentos ou salários. Esse aumento, segundo a orientação do Governo Federal, que estão obrigadas a seguir, terá necessariamente que assumir a forma de aumento fixo e salário-família, ou, então, quando for contraindicada essa alternativa, a do

salário-família unicamente, como determinou V. Excia, ao aprovar a exposição de motivos n. 3.665, de 30-11-43, dêste Departamento.

4. Em qualquer dessas hipóteses, êsses empregados passariam a gozar de duplos benefícios, recebendo, cumulativamente, o abono familiar e o salário-família.

5. Por conseguinte, faz-se necessária a expedição de um ato que, evitando uma duplicidade de benefícios, torne explícita a exclusão dos empregados das entidades paraestatais dentre os beneficiados pelo abono familiar, quando a êles for concedido o salário-família, a exemplo do que se fez em relação aos servidores civis da União.

6. Nesse sentido, êste Departamento tem a honra de submeter à consideração e assinatura de V. Excia. o anexo projeto de Decreto-lei, que, consubstanciando a medida ora proposta, altera a redação do art. 1.º do referido Decreto-lei n. 5.691.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Luiz Simões Lopes*, Presidente.

(Assinado Decreto-lei n. 6.231 — em 1 de fevereiro de 1944).

(D. O. de 3-2-44, pág. 1.846).

* * *

PODE SER READMITIDO FUNCIONÁRIO QUE TEVE CASSADA SUA DISPONIBILIDADE EM CERTOS CASOS

CDLXXX

Opinando em um pedido de readmissão, o D.A.S.P. esclareceu :

O funcionário que tem cassada a sua disponibilidade, por não haver tomado posse no cargo no qual foi aproveitado, perde todos os direitos de sua situação anterior (E.F., art. 83, § 4.º).

Não resulta, no entanto, dessa perda, a proibição de reingresso no serviço público, pois que a readmissão na forma do art. 77 do premencionado Estatuto, não constitui um direito ligado ao exercício do cargo, mas simples faculdade exercitável a juízo do Governo.

Entendo, pois, não haver impedimento legal a que se estude a possibilidade de ser readmitido o postulante.

(Parecer-proc. n. 616-44, publicado no D. O. de 26-1-44, pág. 1.358).

* * *

QUANDO OCORRE A PRESCRIÇÃO QUINQUENAL, NÃO PODE HAVER REINTEGRAÇÃO

CDLXXVI

Um ex-carteiro de 3.ª classe, da D.R. do D.F., solicitou revisão do inquérito administrativo a que respondeu, para o fim de obter reintegração naquele cargo. O D.A.S.P., examinando o assunto, verificou: a) que não foram anexados ao processo os autos do inquérito administrativo de que resultou a demissão do requerente, ao qual aludiu, em

seu parecer, o D.C.T. ; b) que, assim sendo, o D.A.S.P., não dispõe dos elementos necessários à justa apreciação das irregularidades apontadas pelo interessado, em sua petição; c) que, por outro lado, datando o ato demissório de 25-9-36, deixou o requerente esgotar-se o prazo, que a lei lhe concede, para pedir reconsideração do mesmo, conforme estabelece o item I do art. 222 do E.F., *verbis* :

“Art. 222. O direito de pleitear, na esfera administrativa, prescreve, a partir da data da publicação no órgão oficial do ato impugnado, ou, quando êste fôr de natureza reservada, da ata em que dêle teve conhecimento o funcionário :

I — Em cinco anos, quanto aos atos de que decorram a demissão, aposentadoria ou disponibilidade do funcionário;”

d) que essa é, aliás, a tradição do nosso direito, onde a prescrição quinquenal, mesmo antes da vigência do E.F., já regulava a perda da ação atribuída a direitos concernentes à matéria em exame; e) que cumpre salientar, ainda, o ressarcimento de prejuízo só é cabível quando, em virtude de decisão administrativa ou judiciária passada em julgado, o interessado obtiver o reconhecimento da lesão patrimonial sofrida e fôr, conseqüentemente, reintegrado; f) que, por outro lado, não se poderá adotar, também, a sugestão do D.C.T., no sentido de ser o peticionário pôsto em disponibilidade, porisso que esta, nos termos da lei, constitui, em casos como o presente, simples modalidade de reintegração, a ser concedida pela forma e nas condições indicadas no parágrafo único do art. 75 do E.F.; e g) que, assim sendo, deve o M.V. reexaminar a situação do requerente, para o fim de estudar a possibilidade de sua readmissão ou, se esta fôr julgada, afinal, inviável, a sua admissão como extranumerário. O D.A.S.P. opina, contrariamente ao que fêz o M.V., pela não reintegração do interessado, devendo o processo ser encaminhado ao referido Ministério, para o fim indicado na alínea g do item anterior o que foi aprovado pelo Sr. Presidente da República.

(Exposição de motivos n. 88, de 19-1-44, publicada no D. O. de 9-2-44, pág. 2.169).

* * *

SUBSTITUIÇÃO DE OCUPANTE DE FUNÇÃO GRATIFICADA

CDLXXVII

Consultado sôbre se funcionário designado para substituir ocupante de função gratificada, que foi convocado para o serviço militar, tem direito a perceber a gratificação, o D.A.S.P. esclareceu :

Desde que o interessado tenha optado pelo vencimento militar, não tem direito à gratificação que percebia pelo desempenho da função de gerente comercial da Farmácia Central do Exército, cabendo a mesma ao seu substituto, se designado na forma da lei.

(Parecer-proc. n. 165-44, publicado no D. O. de 20-1-44, pág. 1.014).

DESIGNAÇÃO DE FUNCIONÁRIO PARA SERVIR NO ESTRANGEIRO

CDLXXVIII

O Ministério da Marinha propôs a designação de um contínuo F, do seu Q.S., para servir no Escritório de Compras da Marinha, em Washington, bem como o arbitramento de ajuda de custo e gratificação a que tiver direito sem prejuízo dos vencimentos que percebe. Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.: a) que, nos termos do art. 124 do E.F., somente o Presidente da República poderá designar funcionário para servir no estrangeiro e arbitrar a gratificação não prevista em o regulamento; b) que, conforme se esclareceu no processo, é de todo o interesse para o M.M. o exercício do referido funcionário no citado Escritório; c) que, à vista disso, nada tem a opor ao seu atendimento; d) que, a exemplo do que ocorre em casos análogos, poderiam ser concedidas ao interessado as seguintes vantagens: I — ajuda de custo: Cr\$ 10.000,00; e II — gratificação de representação mensal: US\$ 200; e e) que as despesas com as mesmas deverão correr à conta das dotações orçamentárias próprias. O D.A.S.P. opinou: a) por que seja autorizada a designação do funcionário para servir no Escritório de Compras da Marinha, em Washington; b) por que sejam concedidas as vantagens citadas na alínea d, na forma da alínea c; c) por que essa autorização fique condicionada à situação do interessado, em face do serviço militar; e d) por que seja o processo encaminhado ao M.M.

(Exposição de motivos n. 4.683, de 10-12-43, publicada no D. O. de 11-1-44, pág. 501).

* * *

GRATIFICAÇÃO DE EXERCÍCIO NÃO DEVE SER COMPUTADA PARA EFEITO DE MONTEPIO

CDLXXIX

O Ministério da Fazenda solicitou autorização para que a despesa relativa à concessão de montepio à viúva de A. T. C., ex-ajudante de contador, aposentado, da C.E. do Rio de Janeiro, seja realizada na forma do art. 40 do D.L. n. 426, de 12-5-38. Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.: a) que o *de cujus*, funcionário aposentado da C.E. do Rio de Janeiro, mas contribuinte facultativo do montepio dos funcionários públicos, percebia, à data da aposentadoria o vencimento mensal de Cr\$ 1.933,35, já incluída a gratificação adicional; b) que, à data de seu falecimento, em 9-4-43, percebia o vencimento mensal de Cr\$ 2.213,35, em virtude da gratificação de exercício que lhe foi concedida, em 1935, pelo C.A. da referida Caixa, na importância de Cr\$ 280,00; c) que essa gratificação adicional só foi concedida quanto há muito já estavam abolidas tais gratificações para todo o funcionalismo público, na conformidade do art. 132, n. VIII, da Lei n. 3.089-16; d) que, na conformidade dêsse dispositivo legal, embora fôssem ressaltados os direitos dos que da referida gratificação já gozavam em 31-12-42, ficou estabelecido, no seu parágrafo único, que “as gratificações

adicionais ficam limitadas ao *quantum* que já percebiam os funcionários. Não serão aumentadas nem por decurso de tempo, a contar daquela época, nem pelo aumento de vencimento, por alteração de tabela de vencimento ou promoção do funcionário”; e) que, por força do art. 6.º e seu parágrafo único, do decreto n. 19.582-31, foram abolidas essas gratificações para que o Governo promovesse a revisão geral das mesmas, afim de unificá-las; f) que, dispondo sobre o assunto, a Constituição de 1934 estatuiu no art. 23 das Disposições Transitórias, *verbis*: “São mantidas as gratificações adicionais, por tempo de serviço, de que estavam em gozo os funcionários públicos, desde as datas dos decretos do Governo Provisório ns. 19.565, de 6 de janeiro de 1931, (art. 2.º) e 19.582, de 12, do mesmo mês e ano (art. 6.º)”; g) que, assim, não há como computar, para efeito do montepio, a gratificação de exercício concedida ao *de cujus* em 1935; h) que, além disso, a Lei n. 436-37, elevando a contribuição para o montepio de funcionários públicos federais e a pensão dos herdeiros dos contribuintes, estabeleceu no parágrafo 1.º do seu art. 2.º que “para os herdeiros do contribuinte aposentado ou na inatividade, e dos capitulados no art. 6.º do decreto n. 22.414, de 30 de janeiro de 1933, a pensão mensal corresponderá à metade do ordenado do cargo efetivo que percebia o contribuinte na ocasião em que passou para a inatividade ou foi exonerado. A contribuição mensal dêsse funcionários e de que trata o art. 1.º será calculada sob a base do mesmo ordenado por que é concedida a pensão”; i) que a decisão do Sr. Presidente da República, aprovando a E.M. n. 3.351, do D.A.S.P., é aplicável ao caso de que se trata; e j) que, assim, a pensão de montepio da interessada deverá ser fixada de conformidade com o vencimento que percebia o *de cujus* à data de sua aposentadoria e tendo em vista a sua contribuição para aquele fim. O D.A.S.P. opinou: a) por que não seja concedida a autorização solicitada, por falta de amparo legal; e b) por que seja o processo encaminhado ao M.F., para os devidos fins, o que foi aprovado pelo Senhor Presidente da República.

(Exposição de motivos n. 5.028, de 27-12-43, publicada no D. O. de 11-1-44, pág. 501).

* * *

ACUMULAÇÃO DE GRATIFICAÇÕES

CDLXXX

No processo n. 3.377-43, o Consultor Jurídico do D.A.S.P. emitiu o seguinte

Parecer — Solicita o diretor da D.F. meu parecer sobre:

a) se a funcionário público é permitido receber gratificação pelo exercício em órgão legal de deliberação coletiva instituído em *autarquia*; b) se é lícito a quem serve em mais de um órgão de deliberação coletiva perceber *cumulativamente* as respectivas gratificações.

2. As condições prescritas no E.F. para que o funcionário possa perceber proventos dessa natureza, são: — que a gratificação seja fixada em Lei e que o órgão de deliberação coletiva tenha existência legal (art. 213). Pouco importa, pois, que o órgão esteja vinculado a um serviço

público centralizado ou a uma autarquia. A Lei que permite a percepção da gratificação não distingue e, satisfeito o seu *minimum*, isto é, criação, mediante Lei, do órgão coletivo e fixação dos proventos pela mesma forma, a vantagem é legítima e deve ser paga.

3. O Estatuto regula as condições de provimento dos cargos públicos, *direitos e vantagens*, deveres e responsabilidades dos funcionários civis da União (art. 1.º do decreto-lei n. 1.713). Entre os “direitos e vantagens” (Tit. II), está a *acumulação* (Cap. XII). Ao regulá-la, permite que o funcionário perceba, cumulativamente “gratificações fixadas em Lei” “por designação para órgão legal de deliberação coletiva” (art. 213).

4. Não limitou a codificação, como o fazia a Lei anterior, a percepção dos proventos somente aos de um órgão, na hipótese do servidor participar de mais de um. O recebimento de gratificações de mais de um órgão, cumulativamente, em face do silêncio do Estatuto, parece-me, assim, lícito. A Lei anterior foi revogada por esta Lei geral nos termos dos princípios legais que regem o conflito de Leis no tempo: — a Lei geral revoga a especial quando a ela ou a seu assunto, se referir alterando-a explícita ou implicitamente (Cód. Civ., art. 4.º da ant. Int.) ou em linguagem de mais atualidade: — “a Lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a Lei anterior” (art. 2.º, § 1.º, do decreto-lei n. 4.657, de 4-9-42, nova Int. do Código Civil).

5. Em face do disposto no art. 1.º do decreto-lei número 1.713, toda a matéria relativa a “direitos e vantagens” inclusive a *acumulação*, ficou revogada para aqueles funcionários sujeitos à disciplina do Estatuto.

6. Respondo, pois, afirmativamente aos quesitos formulados na consulta.

E' o meu parecer, S.M.J.

Carlos Medeiros Silva, Consultor Jurídico.

De acordo com o parecer do Sr. Consultor Jurídico, submeto o assunto à consideração do Sr. Presidente do D.A.S.P.

Sempre entendi que, segundo o art. 213 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, basta que o órgão seja *legal*, pouco importando que se integre na Administração direta ou em ente autônomo.

Quanto à revogação, pelo Estatuto, da legislação anterior sobre acumulações proibidas é, também, pacífica a orientação deste Departamento, como se vê da Exposição de Motivos n. 3.463, de 26-12-41.

D.F. 4-2-44. — Lúcio Bittencourt, D.D.

(Parecer-processo n. 3.377-43, publicado no *Diário Oficial* de 14-2-44, pág. 2.472).

* * *

SITUAÇÃO DE FUNCIONÁRIO FEDERAL PÔSTO À DISPOSIÇÃO DE GOVÊRO ESTADUAL

CDLXXXI

Consultado sobre as condições de requisição de um funcionário, o D.A.S.P. emitiu o seguinte parecer:

“Indaga-se, no processo, se um funcionário do Ministério da Agricultura, *pôsto à disposição de govêro estadual*,

pode ser contratado para os serviços articulados mantidos pelo regime de “acôrdo” entre a União e os Estados, e, em caso afirmativo, quais os direitos que lhe assistem no tocante à contagem do tempo de serviço.

2. Inicialmente, como salientou a D.P.A., é conveniente frizar-se que o funcionário federal, *pôsto à disposição de govêro estadual* só poderá exercer cargo ou função de provimento em comissão ou, excepcionalmente, função técnica, especializada, mediante contrato. Mas, é evidente, que tal exercício deverá verificar-se tão somente em *órgão do serviço público estadual*.

3. Como funcionário federal, *pôsto à disposição de um Estado*, portanto, não poderá êle ser contratado para serviços de que trata que são mantidos simultaneamente, pelos *Estatutos e pela União*.

4. Por outro lado, na qualidade simplesmente de funcionário federal, não poderá êle, igualmente, e pela mesma razão, ser contratado para os referidos serviços, visto que a admissão, como contratado, de funcionário federal, pela União, constitui *acumulação de cargo e função* que a lei, taxativamente, proíbe, tanto mais quanto, na forma da legislação vigente, a execução dos “acordos” é sempre da competência da União e não mais dos Estados, como o era, anteriormente, em alguns casos.

5. Assim, pois, o funcionário federal poderá prestar os serviços, em causa, mas sem perder a sua qualidade de funcionário; ao contrário, em função, justamente, dessa sua qualidade. E, nesse caso, não terá afetada a sua situação no tocante a tempo de serviço, vencimento, etc. Não poderá, entretanto, ser “contratado” pelas verbas destinadas aos mesmos serviços; salvo se perder o cargo federal, como aconteceria a qualquer funcionário federal que aceitasse um contrato com o govêro Federal.

Respondida, assim, a consulta, restitua-se o processo à D.P.A.”.

(Parecer-processo n. 339-44, publicado no *Diário Oficial* de 15-2-44, pág. 2.555).

*

A APOSENTADORIA PRODUZ EFEITOS A PARTIR DE SUA PUBLICAÇÃO

CDLXXXII

O.F., professora primária, aposentada, da P.D.F., no processo que o Senhor Presidente da República, submeteu à apreciação do D.A.S.P., recorreu do despacho do Senhor Prefeito, que indeferiu seu pedido de retificação de provento de aposentadoria.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.: a) que o art. 19 do decreto-lei n. 1.944, de 30-12-39, que reajustou os quadros e os vencimentos dos funcionários da P.D.F., estabelece, *verbis*:

“Art. 19. O presente decreto-lei entrará em vigor a partir de 1 de janeiro de 1940”;

b) que o ato de aposentadoria da interessada, embora datado de 29-1-39, só foi publicado no *Diário Oficial* de 2-1-40; c) que é princípio incontroverso e pacífico na administração que a aposentadoria produza seus efeitos a partir de sua publicação, no órgão oficial; d) que êsse

princípio foi expressamente adotado no próprio Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da Prefeitura do Distrito Federal (art. 191 do decreto-lei n. 3.770, de 28-10-41); e e) que, assim, a interessada foi atingida pelos novos vencimentos estabelecidos pelo decreto-lei n. 1.944-39, citado.

O D.A.S.P. opina: a) por que seja dado provimento ao recurso da interessada, afim de que a sua aposentadoria produza efeitos a partir de 2-1-40; b) por que seja o processo encaminhado à Prefeitura do Distrito Federal para os devidos fins.

(Exposição de motivos n. 342, de 31-1-44, publicada no *Diário Oficial* de 12-2-44, pág. 2.389).

* * *

SO' PODEM SER READMITIDOS EX-FUNCIONÁRIOS EFETIVOS OU EX-MENSALISTAS

CDLXXXIII

No processo em que A.G.Q. solicitou readmissão, a D.F. do D.A.S.P. emitiu o seguinte parecer:

"Conforme ficou estabelecido no processo, o interessado foi designado por decreto de 13-9-38 (*D.O.* 20-9-38) para exercer, interinamente e em comissão, as funções de inspetor de ensino secundário, no Estado da Paraíba, tendo sido dispensado por decreto de 5-9-39 (*D.O.* de 8-9-39).

O art. 12 do D.L. 1.909, de 26-12-39, dispôs que: "As funções de Inspetor de Ensino Secundário Comercial e Superior serão cometidas a extranumerários-mensalistas.

§ 1.º Serão relacionados como extranumerários-mensalistas os servidores que, à data deste decreto-lei, estejam no efetivo exercício dessas funções.

O requerente, à data do D.L. 1.909 citado, já não mais exercia as funções de inspetor de ensino secundário, motivo por que não foi relacionado como extranumerário-mensalista.

A readmissão só diz respeito ao ex-ocupante de cargo público, em caráter efetivo, ou ao ex-mensalista, como tal definido na legislação vigente.

Nestas condições, entende esta D.F. que está prejudicado o pedido de fls. 2".

(Parecer-processo n. 20.334-43, publicado no *Diário Oficial* de 12-2-44, pág. 2.389).

* *

DEMISSÃO A BEM DO SERVIÇO PÚBLICO, INDEPENDENTEMENTE DA RESPONSABILIDADE CRIMINAL

CDLXXXIV

No processo administrativo instaurado na D.R.C.T. de São Paulo, para apuração de irregularidades ocorridas na Agência Postal Telegráfica de Rio Claro, naquele Estado, o D.A.S.P. propôs: a) que, já tendo sido dispensados pela autoridade competente os indiciados F.P.J., J.I.M., J.R.S.N. e S.F.M., sem prejuízo do processo criminal já instaurado, nenhuma outra providência se torna necessária, na esfera administrativa, no sentido da punição dos mesmos, uma vez que a medida tomada se reveste das formalidades legais; b) que, independentemente da responsabilidade criminal, seja demitido a bem do serviço público, nos termos dos itens III, do art. 238, e VI do art. 239, do E. F., o postalista auxiliar, G. A. F., por procedimento irregular devidamente comprovado e por lesão aos cofres públicos, conforme também propôs a G.I.; c) que, igualmente, sem prejuízo da responsabilidade criminal, sejam demitidos, a bem do serviço público, nos termos do item VI do art. 239, do mesmo Estatuto, o carteiro E, A.J.S., o postalista auxiliar, G, A.J.F., o servente, B, E.L. e o carteiro C, B.R.A. por terem lesado os cofres públicos, conforme por igual propôs a C.I.; d) que seja aplicada a pena de suspensão, por cinco dias, na forma do art. 234, do referido Estatuto, ao postalista, J, S.A.T. e ao telegrafista, H, B.C., devendo este, além disto, ser afastado da chefia da Agência Postal Telegráfica do Rio Claro, tornando-se sem efeito a pena de repreensão a ambos imposta; e) que seja considerada, pelo Senhor Ministro da Viação, para as providências a seu juízo cabíveis, a demora verificada no andamento do processo; e f) que o processo seja encaminhado ao M.V., para os fins indicados nas alíneas anteriores.

(Exposição de motivos n. 207, de 3-2-44, publicada no *Diário Oficial* de 15-2-44, pág. 2.555).

APERFEIÇOAMENTO

Visita ao I. A. P. E. T. C.

A Divisão de Aperfeiçoamento promoveu, a 26 de janeiro p.p., uma visita de servidores do D.A.S.P. ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, cujo grau de organização e eficiência técnica o

coloca numa posição de destaque entre seus gêneres.

A proteção governamental, através do seguro social obrigatório, contra os riscos físicos e econômicos a que estava exposta a classe trabalha-

dora, tem encontrado na ação dos órgãos autárquicos de previdência social o melhor atestado de sua perfeita adequação aos interesses e necessidades da massa assalariada.

O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, cujo embrião foi a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazens de Café, criada em 1934, tem tomado extraordinário desenvolvimento, passando de 5.000, a amparar, já agora, cerca de 200.000 associados. Destinado a princípio a proteger os trabalhadores em carga e descarga na zona portuária, abrangeu, posteriormente, todos os condutores de veículos e empregados em empresas de petróleo e em frigoríficos, e trabalhadores em garimpo e mineração, salvo algumas exceções previstas em lei.

A administração desse Instituto não tem sofrido solução de continuidade, sob a orientação esclarecida do Dr. Helvécio Xavier Lopes, técnico em seguros sociais e ex-procurador do Departamento Nacional do Trabalho, o qual, gentilmente, recebeu os visitantes do D.A.S.P. no amplo auditório do edifício-sede, onde fez exhibir um filme demonstrativo da organização e funcionamento do I.A.P.E.T.C. São de três tipos os órgãos que compõem o sistema do Instituto, classificados de acordo com a natureza dos respectivos serviços e atribuições: consultivos, que colaboram com a administração em assuntos técnicos especializados; executivos, que dão cumprimento aos dispositivos legais e mantêm a aplicação do regulamento interno; finalmente, órgãos locais, que superintendem as agências, sub-agências e postos arrecada-

dores, espalhados pelo interior do Estado, todos subordinados diretamente à Presidência.

Os benefícios proporcionados pelo Instituto tem sido: aposentadoria, por invalidez, pensão aos herdeiros do associado falecido, auxílio-funeral, pecúlio, empréstimos para aquisição de casa, assistência médica e subvenções às escolas, mantidas pelas associações de classes que lhe são filiadas e que visam concorrer para a disseminação do ensino entre os trabalhadores. Dispõem ainda os associados de uma biblioteca que conta, aproximadamente, com 2.000 volumes, organizada nos moldes estabelecidos pelo Departamento Administrativo do Serviço Público.

Um fato digno de nota é a pequena percentagem representada pelas despesas administrativas do I.A.P.E.T.C.: em 1941, as despesas com vencimentos do pessoal, contribuição do Instituto para o seguro social, gratificações aos membros do Conselho Administrativo, alugueres, artigos de expediente, luz, água e telefone, portes e telegramas, publicações, selos, aluguel do equipamento Holle-rith, transportes, etc., corresponderam a 19,26 % da arrecadação e, apenas, a 15,53 % da receita total.

Após observarem os serviços instalados no edifício-sede, os visitantes percorreram a Delegacia do I.A.P.E.T.C. no Distrito Federal, onde puderam tomar conhecimento da excelência do serviço médico ali prestado aos associados e suas famílias.

Não seria possível terminar esta nota, sem ressaltar a atitude magnífica de compreensão de responsabilidade, esforço e dedicação que assinala a alta administração do I.A.P.E.T.C. e que nos foi possível identificar mesmo no ligeiro contacto daquela visita.

Discussão à mesa-redonda

"Técnica de elaboração legislativa"

Em outubro último, a convite do D.A.S.P., veio ao Rio o Dr. Harvey Walker, professor de Ciência Política da "Ohio State University".

Sua curta permanência nesta capital foi bastante proveitosa. Além de três conferências sobre assuntos de interesse da administração, já divulgadas nesta Revista, tivemos oportunidade de ouvi-lo coordenando duas discussões à mesa-redonda.

Transcrevemos a seguir, para conhecimento de nossos leitores, as notas taquigráficas da primeira dessas discussões, que versou sobre "Técnica de elaboração legislativa", e na qual tomaram parte os senhores: Mário Paulo de Brito, Diretor da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P.; Hahnemann Guimarães, Consultor Geral da República; Oscar Saraiva, Consultor Jurídico do Ministé-

rio do Trabalho; Luiz Vicente Belfort de Ouro Preto, Técnico de Administração do D.A.S.P.; Filadelfo de Azevedo, Ministro do Supremo Tribunal.

O Sr. Mário de Brito — Meus senhores, o Prof. Harvey Walker, que se tem dedicado aos assuntos de administração pública e ciências políticas, há cerca de um ano servindo no Brasil com as tropas norte-americanas que se acham no norte do país, durante esse prazo conseguiu aprender português, que já fala de maneira extremamente simpática e inteligível, de tal modo que ontem realizou uma conferência em português, que foi entendida cem por cento.

Veio passar no Rio de Janeiro, a convite do D.A.S.P., 15 dias, não só para fazer essa conferência e outras mais, como para se entregar a outras atividades de aperfeiçoamento.

Ao planejarmos o programa, pareceu-nos interessante organizar duas discussões em mesa redonda. Como o professor Walker não restringe seus conhecimentos a um só campo da administração pública, mas, ao contrário, versa vários dêles, projetamos duas discussões deste gênero, sobre assuntos diferentes, a primeira das quais é esta, que deverá cuidar da legislação, sua elaboração, etc.

O Prof. Harvey Walker tem exatamente um livro sobre esse assunto — “Law making in the United States”. Seus trabalhos são populares entre nós. Numerosos servidores públicos os conhecem e um dêles está sendo agora traduzido.

Estas reuniões foram projetadas sem programas rígidos. Conforme disse há pouco, em conversa, trata-se mais de uma experiência. Não podemos garantir grande sucesso para estas discussões de mesa redonda. Em todo caso, como disse, será uma experiência. Eu imaginei que a melhor maneira de conduzirmos os trabalhos seria entregar sua direção ao Prof. Walker. Nosso convidado suscitará as questões e os presentes oferecerão contribuições ou farão perguntas.

Há um pequeno embaraço que vem a ser a questão do idioma a utilizar. O nosso desejo seria que a discussão se desenvolvesse em português. Entretanto, o Prof. Walker, embora já domine a nossa língua, sente-se embaraçado durante as discussões. Sugeriu, então, que suas palavras fossem ditas em inglês. Como estão presentes pelo menos duas ou três pessoas que versam bem nesse idioma, não teríamos dificuldade em interpretar o que nos vai dizer. De nossa parte, falaremos mesmo em português, porque o nosso ilustre hóspede nos entenderá perfeitamente. As traduções poderão ser feitas por D. Beatriz ou pela senhorita Carole, ou por qualquer de nós.

Inicialmente, o Prof. Harvey Walker vai dizer algumas palavras esclarecendo o sistema de elaboração das leis americanas, que julga ser do conhecimento da maioria dos presentes, para depois obter algumas informações sobre a maneira por que se procede no Brasil em relação ao assunto.

* * *

O Prof. Harvey Welker desenvolve considerações sobre a maneira por que são elaboradas as leis norte-americanas.

O sistema legal americano fundamenta-se, em parte, na

“Common Law”, do direito inglês. A principal diferença entre as normas americanas e as brasileiras é que, no Brasil, tudo se baseia em códigos escritos, ao passo que, nos Estados Unidos, em geral, o direito se baseia na “Common Law”.

Os Estados Unidos têm 10 classes diferentes de leis.

A primeira é a Constituição de 1787, que tem passado, de tempos a tempos, por certo número de emendas, no total de 41. A Constituição dos Estados Unidos continua a ser a base principal do sistema legal norte-americano. Ela é a que constitui o primeiro grupo.

A segunda classe é representada pelas leis do Congresso, que devem ser votadas pela maioria das duas casas do Parlamento e aprovadas pelo Presidente da República, antes de publicadas. Depois de promulgadas, se a Corte Suprema entende que as leis entram em conflito com qualquer dispositivo da Constituição, perdem elas seu valor e são declaradas inconstitucionais. Portanto, sendo a Constituição a lei suprema, o Congresso só pode votar outras leis que obedecem aos termos daquela.

A terceira classe de leis é constituída pelas decisões das Côrtes. Essas decisões são organizadas em relatórios impressos e utilizadas pelas mesmas Côrtes para resolução dos casos ocorrentes.

A quarta classe corresponde aos decretos e regulamentos baixados pelo Presidente da República. Em sua maioria, decorrem e são o complemento de leis já aprovadas pelo Congresso, destinando-se a ditar os detalhes das leis. Em certos casos, o Presidente da República dispõe de poderes legais para promulgar decretos, os quais lhe são conferidos pela Constituição.

Seria de supor que esses quatro grupos de leis não se acompanhariam de outros, dado o regime constitucional dos Estados Unidos. No entanto, cada Estado americano tem por sua vez o direito de baixar leis, apenas lhes sendo defeso legislar sobre assunto exclusivo do Governo Federal, desde que o Congresso Nacional não haja dado a competente autorização.

O sistema legal dos Estados, embora intimamente relacionado com o sistema federal, dêle se acha separado. Cada Estado tem sua Constituição, que, entretanto, não pode entrar em conflito com a lei magna do país ou com qualquer ato do Congresso Nacional. A Constituição dos Estados é, assim, o quinto grupo de leis.

Cada Estado tem também seu Poder Legislativo. As leis por êle elaboradas — constituindo o sexto grupo — devem estar de acôrdo, tanto com a Constituição Estadual, quanto com a Constituição Federal e tôdas as leis do Congresso Nacional. Também nos Estados, as leis são feitas pelo Poder Legislativo estadual e aprovadas pelo Governador do Estado.

Todos os Estados têm suas Côrtes Supremas com as mesmas funções da Corte Suprema dos Estados Unidos em relação ao Governo Federal. Daí o sétimo grupo (decisões das Côrtes Supremas estaduais).

Do mesmo modo que o Presidente da República, os governadores estaduais têm o direito de baixar decretos executivos e regulamentos, apoiados na Constituição estadual e nas leis baixadas pelo Poder Legislativo local. Tais decretos e regulamentos constituem o oitavo grupo.

As Côrtes estaduais também aplicam a "Common Law" que, como sabemos, é a transplantação do direito usual inglês. Como todo filho que deixa a casa paterna, o direito usual norte americano cresceu e se orientou muitas vezes por direção bem diferente daquela impressa pela "Common Law" inglesa e hoje constitui um corpo de legislação de fato diferente do direito usual inglês.

Não há apenas um direito usual norte-americano, mas 48, porque cada Estado adota seu próprio direito usual, decidindo à vista dos casos precedentes havidos no Estado.

O Estado não é obrigado a seguir precedentes estranhos. Quando não tem o que aplicar no caso ocorrente, a tendência é seguir a norma adotada em caso semelhante pela Côte de outro Estado. Então, são preferidas as denominadas "Côrtes fortes", como, por exemplo, a de Nova York.

Dizem que, nos Estados Unidos, já há um 49.º direito usual, que seria o firmado pela Côte Suprema. Esta, entretanto, nega que jamais tenha firmado jurisprudência num caso de direito usual. Entretanto, se surge uma hipótese envolvendo o direito de pessoas residentes em dois Estados diferentes, a Côte Suprema tem que decidir e aplicar um dos dois direitos usuais desses Estados. Assim fazendo, freqüentemente firma nova jurisprudência, do que resulta vir surgindo, realmente, um 49.º direito usual, ou seja o direito usual federal. Todavia, isso vem acontecendo muito lentamente, porque é raro subir um caso desses à apreciação da Côte Suprema.

O décimo grupo de leis resulta da ação dos Conselhos Municipais.

Para simplificar o assunto, oferece o orador outra classificação:

- 1.º grupo — Constituições;
- 2.º grupo — Leis e Regulamentos;
- 3.º grupo — Leis que resultam da interpretação das Côrtes.

O Prof. Harvey Walker termina indagando:

- 1.º) — Como se elaboram as leis no Brasil;
- 2.º) — Se os precedentes judiciários são em regra obedecidos;
- 3.º) — Se há supremacia do Judiciário em relação aos outros poderes no sistema constitucional do Brasil.

* * *

O Sr. Hahnemann Guimarães — No Brasil, depois da Constituição de 10 de Novembro de 1937, obedecemos a duas tendências: primeiro, à unificação dos poderes do Governo; segundo, à maior centralização desses poderes, distribuídos pelas autonomias locais, no Poder Executivo da União.

A supremacia do Poder Executivo acentuou-se com a Constituição de 10 de Novembro. O Brasil se acha presentemente em estado de guerra, num regime excepcional, de modo que os nossos órgãos legislativos não estão funcionando regularmente. Quando isso se der, a elaboração legislativa pertencerá ao Parlamento, mas com acentuada intervenção do Poder Executivo. O Poder Executivo, que outrora tinha papel secundário na elaboração da lei, passou a ter função primordial, porque o Presidente da República

poderá até suspender o andamento do projeto iniciado em uma das Câmaras, se declarar que tem projeto próprio.

A nossa tendência é, por conseguinte, para atribuir ao Poder Executivo a função legislativa, porque parece indiscutível a incompetência das assembléias políticas para o exercício dessa função. Essa incompetência, aliás, tem sido reconhecida mesmo nos Estados Unidos. Os congressos políticos não exercem, nem podem exercer bem as funções legislativas, porque se reúnem periodicamente. E sabemos como a elaboração de uma lei no órgão político está à mercê de influências várias e prejudiciais à elaboração da lei que atenda, efetivamente, ao interesse social. A lei deve resultar do estudo social. A lei exige conhecimentos sociológicos — diremos nós.

O Sr. Harvey Walker — Mas a lei é feita pelo Poder Legislativo e pelo Executivo?

O Sr. Hahnemann Guimarães — Principalmente pelo Executivo, porque a elaboração da lei deve caber a um corpo técnico e não a corporações políticas. A lei atende a exigências sociais que precisam ser observadas. E' necessário saber como devem ser atendidas essas exigências sociais, o que não pode estar à mercê de agitações políticas. A elaboração da lei tem que pertencer a técnicos, a especialistas.

O Sr. Harvey Walker — Perfeitamente. Mas, trabalhando para o Poder Legislativo, como se procede nos Estados Unidos.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Parece-me que a "National Conference on Uniform State Laws" tem feito muito mais pela boa elaboração legislativa nos Estados Unidos que o próprio Congresso.

O Sr. Harvey Walker — A colaboração desse órgão é voluntária.

O Sr. Hahnemann Guimarães — A lei dos conhecimentos de depósito, como a lei cambial, demonstram que a boa elaboração legislativa deve pertencer a corpos técnicos e não a assembléias políticas.

Como ia dizendo, atualmente entre nós, dada a situação excepcional em que nos encontramos, a elaboração da lei tem sido confiada a técnicos. Ainda hoje, os jornais dão notícia de que o Ministro da Justiça designou uma comissão para elaborar a lei dos registros públicos, na parte relativa ao estado das pessoas. Em outra situação, essa lei seria feita por um Congresso, no meio da agitação política, sem que intervissem os técnicos. No entanto, dessa comissão fazem parte juizes, promotores, escrivães etc., quer dizer, homens que conhecem o assunto de que vão tratar, porque são técnicos.

O Sr. Harvey Walker — Serão comissões para oferecer projetos e não para a elaboração de leis.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Estou respondendo à primeira pergunta: como se fazem os projetos de lei no Brasil.

O Sr. Mário de Brito — A primeira pergunta do professor Harvey Walker é mais extensa, podendo abranger toda a elaboração da lei.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Eu e o Ministro Filadelfo Azevedo fazemos parte atualmente de várias comissões de elaboração legislativa. Estamos cogitando da ela-

boração de uma lei para a abolição da enfiteuse. Tratamos também da revisão do Código Civil. Pertencemos ainda a uma comissão que elabora o projeto de uma lei de falências.

O Sr. Mário de Brito — E' interessante assinalar que estamos no Brasil em uma situação excepcional.

O Sr. Hahnemann Guimarães — O Dr. Oscar Saraiva também tem pertencido a várias comissões, como notável especialista, que é, em direito do trabalho, em direito social.

O Sr. Harvey Walker — Mas isso não é fazer a lei.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Parece-me que estamos seguindo no Brasil uma orientação politicamente correta, que corresponde à necessidade de dar fim à anarquia moderna, porque estamos diante de sociedades em desordem. Para reorganização dessas sociedades é preciso que haja unidade nos poderes públicos, é preciso direção. Caminhamos para uma direção segura: a direção técnica, a direção orientada, a direção baseada no conhecimento dos fatos sociais.

O Sr. Harvey Walker — A diferença é que temos confiança no povo.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Todos os homens que elaboram as leis no Brasil são homens do povo.

O Sr. Oscar Saraiva — Vou demonstrar como há intervenção popular nas nossas leis.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Eu dizia que estávamos caminhando numa orientação correta e vou esclarecer o meu pensamento. Assim elaborado, o projeto de lei é publicado para receber sugestões. Aí está a intervenção do elemento popular.

O Sr. Harvey Walker — Nós também aceitamos essa colaboração.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Quando o projeto é transformado em lei, já obteve o aplauso popular através de emendas e sugestões, o que não seria possível por outro processo.

O Sr. Harvey Walker — São muitas as emendas e sugestões oferecidas?

O Sr. Hahnemann Guimarães — Relativamente, poucas. Nosso meio é pouco desenvolvido; evidentemente, uma sociedade em comêço, que não dispõe da riqueza da norte-americana. Não há muita diferenciação social. As reações não são numerosas, nem acentuadas. Entretanto, existem.

O Sr. Oscar Saraiva — Em alguns assuntos, porque em outros são muito numerosas e acentuadas.

O Sr. Hahnemann Guimarães — No terreno mais afeto a Vossa Excelência.

E' dessa forma que estamos encontrando a solução dos nossos problemas na situação excepcional que o país atravessa.

O Sr. Harvey Walker — Manifesto as minhas simpatias.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Podemos dizer que a solução é verdadeira, científica, sólida, e não empírica. O projeto de lei é elaborado por técnicos, submetido à apreciação popular, atende às reações do povo e é depois convertido em lei.

O Sr. Harvey Walker — O mesmo ocorre na Inglaterra com as comissões de deputados.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Nos Estados Unidos a "National Conference on Uniform State Laws" tem procedido dessa forma. O "American Law Institute" está caminhando para isso.

O Sr. Harvey Walker — Essas instituições não elaboram leis.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Mas oferecem os modelos.

O Sr. Harvey Walker — Não é com isso que elas contam. Não querem mesmo que seus estudos se transformem em leis.

O Sr. Hahnemann Guimarães — E' esta a minha resposta à primeira pergunta do professor Harvey Walker.

O Sr. Oscar Saraiva — Desejo intervir nesta matéria e salientar, inicialmente, que, como é do conhecimento de todos, não estamos com o nosso corpo legislativo organizado, achando-se no momento suspenso seu funcionamento. No entanto, a representação popular se faz talvez de maneira mais direta do que pela representação política, teórica, através do mandato eletivo geral. Nos numerosos conselhos existentes nos diversos Ministérios, há a representação das classes interessadas. No Ministério da Fazenda, há o Conselho de Economia e Finanças; no Ministério do Trabalho, o Conselho Nacional do Trabalho; ainda no da Fazenda, o Conselho de Tarifas; no Ministério da Agricultura, o de Caça e o de Pesca; no da Educação, o Conselho Nacional de Educação e assim outros mais.

Esses Conselhos se constituem, em parte, de técnicos nomeados pelo governo e também por pessoas indicadas por mandato popular, isto é, os membros eleitos por associações profissionais ou instituições científicas, que têm grande função legislativa.

O Dr. Hahnemann Guimarães se ateve mais ao aspecto do Direito Civil, acentuadamente técnico, porque no direito civil não poderia haver um sindicato, como, por exemplo, em matéria de sucessões, pôsto que os que deixam herança nunca se reúnem para tratar do modo de as deixarem. No entanto, nos problemas de educação, de trabalho, de viação, há sempre associações profissionais interessadas.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Mesmo no direito civil, há as associações de proprietários que se interessam pelos assuntos da classe.

O Sr. Oscar Saraiva — E' talvez o único aspecto — o da propriedade. E isso porque a associação se forma naturalmente com base econômica.

O Sr. Harvey Walker — Como o Estado Corporativo da Itália.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Onde as corporações não funcionavam.

O Sr. Oscar Saraiva — Algumas das nossas associações têm poderes de representação, como os sindicatos profissionais, órgãos de colaboração com o Estado. Outras são inteiramente independentes do Estado, que lhes dá por lei o título de órgãos de colaboração. Entre elas, lembraria a antiga Associação Comercial do Rio de Janeiro, com um grande poder econômico. Cabe-lhes ainda a iniciativa de pedir leis, de participar de corpos técnicos que elaboram

projetos de lei e também de fazer a crítica dos projetos elaborados.

Ofereço o exemplo de uma lei. Em determinado setor do Ministério do Trabalho elabora-se no momento um projeto de lei sobre fundo de comércio e propriedade comercial, assunto que atinge até o direito comercial. Presido a essa comissão, composta de representantes de órgãos técnicos designado pelo Ministro do Trabalho e dos órgãos interessados, que são as associações comerciais. Quando elaborado, será o projeto encaminhado ao Ministro, que o levará ao Presidente da República. O Presidente da República faz publicar o projeto, como salientou o doutor Hahnemann Guimarães, para receber sugestões, dentro de trinta ou noventa dias. Normalmente, não é isso obrigatório, mas uma espécie de direito costumeiro.

Em certos campos, são muito vivas as reações. A Consolidação das Leis do Trabalho, a entrar em vigor dentro em pouco, foi publicada e recebeu muitas sugestões, e sugestões de todos os lados; apesar de já ter sido transformada em lei, ainda continua a recebê-las. Cogita-se, portanto, até de modificar uma lei que ainda não entrou em vigor.

O projeto de lei passa por todos esses filtros, sendo ouvidos diretamente os órgãos populares e interessados.

Convém salientar que, numa representação puramente política, o deputado pelo Amazonas — corresponderia ao deputado pelo Massachusetts — teria provavelmente conhecimentos remotos dos problemas econômicos nacionais.

O Sr. Harvey Walker — Mas é preciso que o eleitorado seja atendido.

O Sr. Oscar Saraiva — Há problemas econômicos regionais que não oferecem aspecto nacional.

O Sr. Harvey Walker — As associações de comércio dos Estados Unidos, bem como entidades congêneres, também fazem sugestões para que se transformem em lei. Elas são submetidas ao legislativo, que procede à sua revisão e afinal à elaboração da lei. Como se vê, também há casos em que a lei tem origem nessas associações.

O Sr. Oscar Saraiva — Estou me referindo ao processo geralmente adotado no Brasil. Uma vez entregues, as emendas são reexaminadas pela comissão, sendo o processo novamente remetido ao Presidente da República com a justificação da aceitação das emendas ou de sua rejeição. É uma verdadeira filtragem das sugestões. O Presidente da República, que exerce transitóriamente as funções legislativas, sanciona então e promulga a lei. Mesmo assim, o texto legal continua a sofrer a reação popular, devido à acentuada iniciativa que têm essas associações profissionais, iniciativa permanente no sentido de modificar ou revogar a lei, quando para isso pretendam ter motivo. Desejo, portanto, salientar que, mesmo nesta fase transitória, na legisferação brasileira, a vontade popular se manifesta sob forma democrática positiva, que resulta da intervenção de órgãos eleitos regularmente pelas instituições populares ou por outras organizações que têm essa origem.

Quando nos Estados Unidos, todas as vezes que se falava a nosso respeito, sempre procurei salientar esse aspecto, porque predomina freqüentemente a idéia infundada de que a lei no Brasil decorre de simples atos de arbítrio. Realmente não é isso. Embora resultando, afinal, da vontade presidencial, a elaboração da lei obedece, de

um lado, à orientação técnica e científica e, de outro, à colaboração popular. É o que acontece sobretudo no terreno econômico, amplo e de grandes possibilidades, e mesmo no terreno do ensino, igualmente da maior importância. Este processo habitual da nossa elaboração legislativa tem sido por mim acompanhado e dele posso dar testemunho diário, através da marcha de muitos desses projetos.

O Sr. Belfort de Ouro Preto — Eu desejaria aditar outros esclarecimentos. Os Profs. Hahnemann Guimarães e Oscar Saraiva focalizaram a situação do momento, que é uma situação de emergência, resultante da reestruturação da nossa organização política.

Restabelecida, plenamente, a ordem constitucional no país, haverá acentuada intervenção do Parlamento na elaboração legislativa. A primazia reservada ao Poder Executivo é a da iniciativa dos projetos de lei. É o único momento da elaboração em que se faz sentir, com absoluta prevalência, a ação do Poder Executivo.

Mas, em seguida, na fase de discussão da lei, o projeto transita pelo Parlamento.

Quanto à iniciativa, a Constituição estabelece restrições interessantes. As Constituições anteriores permitiam que qualquer membro do Parlamento tivesse a iniciativa de um projeto de lei e o oferecesse a plenário. Isso era inconveniente, porque não se podiam excluir os interesses individuais. As iniciativas eram excessivamente numerosas, e nem sempre justificadas pelo interesse coletivo. Agora, essa atribuição compete ao Poder Executivo, porque é ele quem sente as necessidades do país a serem submetidas à apreciação do Legislativo, com a proposta da solução adequada.

Entretanto, o próprio Parlamento pode ter a iniciativa, desde que o projeto seja oferecido por um terço dos seus membros. E só cessará o andamento desse projeto se o Governo declarar sua intenção de oferecer outro, sobre a mesma matéria. Somente se reserva competência exclusiva ao Executivo nas matérias de administração pública, organização de forças armadas, etc. Mesmo aí, porém, sua ação legislativa deve obedecer aos preceitos básicos traçados na Constituição, e não pode determinar aumento da despesa pública, além da autorizada na lei orçamentária ou em outras que concedam créditos adicionais. Ainda neste ponto, o Governo pode reestruturar a administração, dividir, reagrupar, fundir ou criar órgãos do serviço público, desde que não exceda também os limites orçamentários.

Resumindo: o processo constitucional de elaboração da lei prevê a iniciativa, em regra, do Poder Executivo, a discussão e votação do projeto pelo Parlamento e a fase final da sanção, promulgação e publicação, entregues igualmente ao Executivo. O Presidente da República tem o direito de veto, geralmente reconhecido em todas as Constituições. Entretanto, esse veto é sujeito à apreciação final do Parlamento.

Neste momento de transição, como salientaram os professores Hahnemann Guimarães e Oscar Saraiva, há influências democráticas muito grandes, através das associações competentes, que, em matéria de vivo interesse, oferecem sua contribuição. Mas, restabelecida a normalidade constitucional, o Parlamento interferirá ativamente no processo legislativo, discutindo e votando os projetos de lei. A lei terá, assim, de transitar pelo Parlamento, órgão de representação nacional, e, mesmo no momento atual, a contri-

buição popular não foi em absoluto abolida, por isso que as classes interessadas têm oportunidade de, por intermédio de suas associações e representantes, fazer chegar ao Governo as suas aspirações, conforme assinalaram os ilustres oradores que me precederam.

Era o que eu desejava esclarecer.

O Sr. Harvey Walker — Esse sistema transitório oferece diversas deficiências, porque a elaboração não será feita por todas as corporações, sindicatos ou associações de classes interessadas.

O Sr. Mário de Brito — Não são as associações privadas que tomam a iniciativa, embora possam tê-la, nem o governo depende da atuação dessas entidades. O Poder Executivo tem, porém, a faculdade, no momento presente, de provocar essa intervenção.

O Sr. Oscar Saraiva — E a provoca frequentemente.

O Sr. Mário de Brito — Mais frequentemente provoca a colaboração das entidades particulares, do que a recebe espontaneamente. Não há mesmo quase iniciativa das associações privadas. O Governo as consulta e lhes pede a contribuição. Realmente, haverá setores de atividade não cobertos por sindicatos ou associações. Creio, entretanto, que serão poucos. Não obstante, tais setores não são negligenciados. Desde que a iniciativa é do Poder Executivo, cabe-lhe elaborar a lei para esses setores.

O Sr. Harvey Walker — Quando reconhece a necessidade?

O Sr. Mário de Brito — Exatamente: quando reconhece a necessidade.

O Sr. Oscar Saraiva — Há iniciativas paralelas: de um lado, o governo, com a própria iniciativa, elaborando a lei, mas pedindo opinião dos interessados; de outro, os interessados solicitando ao governo que faça as leis. Temos essas duas fontes de iniciativas: a espontânea, governamental, e a direta, dos interessados.

O Sr. Hahnemann Guimarães — A lei pode ser, assim, elaborada para atender a interesses nacionais, e não a interesses regionais, particulares, como se dá no que os americanos chamam "pork barrel legislation".

O Sr. Harvey Walker — E isso é bem aceito?

O Sr. Mário de Brito — Desejo explicar ao Prof. Harvey Walker, do ponto de vista democrático ou não, qual seja o nosso sistema de fazer leis.

No regime constitucional anterior, a nossa situação era muito diversa da situação dos Estados Unidos. O nosso Presidente da República dispunha de poderes muito menores que o chefe da nação norte-americana, no momento presente. Basta dar um exemplo. O funcionário público, pela Constituição antiga e em grande parte pela atual, não pode ser dispensado senão mediante processo complicadíssimo. No entanto, nos Estados Unidos, que dispõem de regime democrático, prescindem-se de quaisquer normas para esse fim. Terminado o serviço, o funcionário pode ser simplesmente dispensado.

O Sr. Harvey Walker — Há os recursos legais.

O Sr. Mário de Brito — O Poder Executivo americano tem atribuições muito mais amplas que as do nosso regime constitucional.

Estou interpretando a situação do Brasil neste momento como de transição entre os excessos dos direitos individuais e o interesse geral, para que se possa atingir alguma coisa de equilibrado. E' deste modo que interpreto a situação presente.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Desejo prestar alguns esclarecimentos exclusivamente sobre o aspecto técnico do problema: toda controvérsia reside na perfeição do diploma legislativo expedido por uma assembléia política.

Em 1934, quando se tratava de elaborar a Constituição, afinal votada por um poder constituinte, o problema preocupou a atenção geral, daí resultando uma fórmula que oferecia certo aspecto de originalidade: ao Congresso competia a elaboração da lei, mas sempre que se tratasse de corpo orgânico, como um código — porque, ao contrário dos Estados Unidos, temos a legislação codificada — essa codificação não deveria ser feita com intervenção individual ou abusiva de cada congressista, eis que a experiência demonstrara ser essa intervenção em geral perniciosa. Tivéramos um Código Civil, votado artigo por artigo no parlamento e, em geral, as modificações introduzidas no projeto foram para pior, porque se quebrou o plano do projeto organizado por um grande técnico.

Então, a Constituição de 1934 admitiu que os códigos fossem votados em bloco, aprovados ou rejeitados e não modificados. Era um aspecto curioso e original, que correspondia ao propósito de solucionar as dificuldades apontadas.

O Sr. Harvey Walker — E' interessante.

O Sr. Filadelfo Azevedo — No sistema atual, há outro aspecto muito interessante, que não deve ser desprezado. O art. 11 da Constituição determina que a lei, quando da iniciativa do parlamento, se limitará a reger de modo geral, dispondo apenas sobre a substância e os princípios da matéria que seja seu objeto. O Poder Executivo expedirá os regulamentos complementares.

O Sr. Harvey Walker — Nos Estados Unidos fazemos agora a mesma coisa.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Agora!

Mas as leis americanas são extremamente difusas e analíticas.

O Sr. Harvey Walker — Não nos Estados; somente no governo federal.

O Sr. Hahnemann Guimarães — São casuísticas.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Seus textos são verdadeiramente torturantes, repetem a cada passo frases inteiras. Entre nós, haverá como que duas etapas: se o Congresso, por exemplo, entender que deve haver liberdade de testar, a lei o dirá simplesmente, ficando o desenvolvimento técnico do preceito para ser fixado pelo Poder Executivo.

E' outro sistema também original e tendente a resolver a dificuldade de conciliar as atribuições legislativas com as exigências da técnica, para que resulte um excelente texto.

O Sr. Harvey Walker — E' uma boa definição das atribuições do Poder Legislativo.

O Sr. Filadelfo Azevedo — São realmente contribuições interessantes, que se deve salientar, tanto de uma fórmula, como da outra, de 1934 e 1937.

Era o que desejava dizer sobre o aspecto técnico da elaboração legislativa, aliás entre nós muito mais facilitado que nos Estados Unidos, onde, de um lado, há 48 deformações da *Common Law* e, de outro, o fenômeno inverso do reajustamento das dissidências. E é tão interessante o problema nos Estados Unidos que, como o professor Hahnemann Guimarães já referiu, se desenvolveu a obra do "American Law Institute", que é um trabalho de consolidação do que existe.

O Sr. Hahnemann Guimarães — E' uma espécie de *model statute*.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Alega o Prof. Harvey Walker que esse trabalho não objetiva uma transformação em lei e apenas visa facilitar, tirar a média, o que, aliás, seria mais útil para os estrangeiros que para os cidadãos dos Estados Unidos. De fato, não podemos conhecer 48 legislações, e mesmo que as conhecêssemos, não teríamos noções senão das partes gerais da legislação americana.

O mais curioso, porém, é que se verifica o mesmo fenômeno da sístole e da diástole em relação a esses "restatements", iniciados pelos tribunais, que já freqüentemente invocam como precedentes as regras consolidadas pelo "American Law Institute". O resultado é que já se formaram 48 volumes de precedentes sobre a mesma Consolidação, interpretada diferentemente pelos tribunais das 48 unidades federadas. E' como o coração: quando se fecha por um lado, se rompe por outro. Esta é a verdade: por um lado, se tampam os buracos e, por outro, eles se abrem, em contínuo e instável *fieri*.

O Sr. Harvey Walker — O Poder Legislativo Estadual pode modificar os precedentes e quase sempre os modifica.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Como se elaboraram os códigos criminais nos Estados? Eles são mais ou menos semelhantes. Nos Estados Unidos, se há direito codificado, é este. Foram obra direta do Poder Legislativo?

O Sr. Harvey Walker — Os Estados copiaram uns dos outros.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Naturalmente, são elaboração de especialistas.

O Sr. Harvey Walker — São muitos códigos.

O Sr. Filadelfo Azevedo — As leis são modificadas. No Estado de Nova York, por exemplo, o Código Penal foi modificado em leis sucessivas.

O Sr. Harvey Walker — Foram aproveitados estudos antigos.

O Sr. Filadelfo Azevedo — O nosso problema está simplificado, porque não temos 48 legislações. O nosso direito foi unificado.

O Sr. Harvey Walker — Não têm 20 legislações?

O Sr. Filadelfo Azevedo — Temos o Direito Civil, Comercial e Penal para o país, e o Código do Processo, lei adjetiva, que, antes fracionária, também se acha unificada. Em matéria de pessoal, por exemplo, temos o D.A.S.P. E' nêle, geralmente, onde se redige o projeto, onde se dá forma específica ao assunto, porque é êle o órgão incumbido do estudo do caso. Nas comissões, em geral um de seus membros é quem redige o projeto, inicialmente. Na presidência da República, procede-se também a uma revisão.

A tendência é fazer do Departamento Administrativo do Serviço Público, ou da Consultoria Geral da República, o órgão de centralização revisora.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Já se criou uma comissão revisora dos textos de lei. Mas, suas atribuições não têm sido integralmente preenchidas, porque o número de leis é muito grande.

O Sr. Filadelfo Azevedo — No entanto, é imprescindível a formação do órgão unificador da técnica legislativa.

O Sr. Oscar Saraiva — Projeta-se atribuir essas funções à Consultoria Geral da República, com representação geral dos ministérios.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Há, realmente, essa tendência, mas por enquanto nenhum órgão tem essas funções. Pretende-se atribuí-las à Consultoria da República. Um projeto nesse sentido encontra-se no D.A.S.P.

O Sr. Mário de Brito — Parece-me que podemos passar à segunda pergunta do Prof. Walker.

O Sr. Hahnemann Guimarães — No Brasil, as decisões judiciais não constituem fonte de direito. Podendo ser modificadas, não representam nunca os precedentes a que aludiu o Prof. Walker. Nossa jurisprudência é apenas um processo de esclarecimento da lei, como a doutrina, mas não a fonte do direito.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Hoje, os homens todos vivem mais ou menos igualmente. Essas 48 legislações são excessivas.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Problema da maior gravidade na grande república do Norte é o da fraude da lei. Todo mundo sabe como, nos Estados Unidos, às vezes, se procura o Estado de Nevada, onde a lei é mais favorável ao divórcio que a dos outros. Esse problema inter-local ou inter-estadual é da maior gravidade e dêle decorre o conflito de leis internas que entre nós não existe. Nossos problemas técnicos se acham muito mais facilitados que os dos Estados Unidos.

O Sr. Mário de Brito — As tradições são outras.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Os Estados Unidos vieram da confederação para a federação.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Não haveria razão para isso e talvez o movimento legal se processasse em outro sentido. A *Common Law* teve assim de ser modificada e uma das modificações mais notáveis foi, por exemplo, nos problemas do direito marítimo, que, trazido da Inglaterra, onde só havia questões de mar, teve que sofrer a influência dos rios e lagos, nos Estados Unidos. As peculiaridades da navegação lacustre e fluvial determinaram a adaptação do *admiralty* às condições locais.

O Sr. Harvey Walker — Temos outro tipo de lei nos Estados Unidos: — a lei nacional.

O Sr. Filadelfo Azevedo — E' a hipertrofia do poder central, que está procurando tomar para si assuntos até agora da órbita da legislação local.

O Sr. Oscar Saraiva — A necessidade de dar aspecto uniforme à legislação do trabalho norte-americano, fêz com que se invocasse a ação *inter-estadual* da lei, porque do contrário, não haveria normas uniformes.

O Sr. Filadelfo Azevedo — São as influências econômicas.

O Sr. Harvey Walker — Os poderes conferidos ao governo americano, no setor do direito social, estão tendendo à unificação das leis sobre o assunto.

O Sr. Mário de Brito — Devemos lembrar também as questões do transporte inter-estadual. Num Estado, o máximo de carga permitido ao caminhão era tanto; contudo, esse caminhão teria de penetrar em outro Estado, onde esse máximo seria menor. Com o esforço de guerra, surgiu a necessidade de unificar a legislação dos Estados. Sente-se essa tendência.

O Sr. Hahnemann Guimarães — O Congresso tem se servido do *taxing power* para proceder a essa unificação.

O Sr. Harvey Walker — O Congresso tem vários poderes.

O Sr. Hahnemann Guimarães — E através desses poderes vai procurando fazer a unificação.

O Sr. Harvey Walker — Quem redige as leis?

O Sr. Oscar Saraiva — O órgão que elabora o projeto.

O Sr. Oscar Saraiva — A lei é elaborada por uma comissão designada ou pelo órgão administrativo competente.

O Sr. Harvey Walker — Mas os Juizes obedecem à jurisprudência.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Temos o órgão unificador da jurisprudência, em matéria de lei federal, que é o Supremo Tribunal, através do recurso extraordinário. Na justiça local, da mesma forma, se unifica o Direito, através do recurso de revista. Quando o mesmo Tribunal decide contraditoriamente, éle próprio, pelo recurso de revista, restabelece a unidade na interpretação da lei. Quando a divergência de julgamentos ocorre entre diversos tribunais do País, é o Supremo Tribunal Federal quem firma a interpretação uniforme da lei, através do referido recurso extraordinário. Entretanto, a interpretação adotada pelo Poder Judiciário não constitui precedente vinculador ou obrigatório. Não é fonte de direito, mas apenas seu esclarecimento, e pode ser modificada. Aliás, acha-se presente uma autoridade no assunto, o professor Filadelfo Azevedo, Ministro do nosso Supremo Tribunal Federal.

O Sr. Oscar Saraiva — Convém acrescentar que embora não seja obrigatória a obediência aos precedentes judiciais, contudo se lhes atribui grande importância, porque a lei, por mais ampla que seja, não abrange nunca todos os fenômenos da vida e apenas os encara esquematicamente.

O Sr. Hahnemann Guimarães — A jurisprudência nunca é fonte de Direito; apenas esclarece a lei.

O Sr. Oscar Saraiva — Por exemplo, numa série de dez casos, apenas um é típico, ao passo que os outros nove oferecem ângulos variadíssimos ante a modalidade prevista pela lei. Então, são invocados os precedentes dos Tribunais. Como disse o Professor Filadelfo Azevedo, o Supremo Tribunal Federal tem função unificadora. Suas decisões, embora não tenham força legislativa, são citadas e aplicadas, porque se não o forem, o interessado recorrerá para esse Tribunal e certamente obterá o restabelecimento dessa opinião. Então, devemos reconhecer que a jurisprudência...

O Sr. Harvey Walker — Tem valor.

O Sr. Oscar Saraiva — ...tem grande importância

O Sr. Mário de Brito — Também não é obrigatória nos Estados Unidos.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Ernest Freund, num artigo sobre Legislação, na Enciclopédia das Ciências Sociais, estabeleceu exata distinção entre os juristas norte-americanos e os juristas continentais: aqueles estudam os casos e estes estudam a lei. Esta é realmente a situação. Os juristas do continente têm a preocupação da lei, muito mais que a da jurisprudência. A jurisprudência dos Tribunais tem para eles menor importância que o texto legal. As decisões judiciais não têm entre nós o prestígio que lhes atribuem os advogados dos Estados Unidos.

O Sr. Belfort de Ouro Preto — Tanto assim que se pode provocar a ação rescisória de decisão do próprio Supremo Tribunal, entre outros casos, quando tenha sido contrária a disposição literal de lei. A própria parte pode provocar nova manifestação do Supremo Tribunal, quando entender que tenha ocorrido essa hipótese.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Creio que, no fundo, não há diferença essencial. A divergência é filosófica, de sistema legislativo. Enquanto o Direito da Inglaterra, que poderíamos chamar insular, se formou em torno dos precedentes, no Direito continental, na França, na Alemanha, na Itália, logo se acentuou a preocupação em torno da lei escrita. Daí a divergência, entretanto mais aparente que fundamental, porque, tão pouco na Inglaterra ou nos Estados Unidos, a coisa julgada teria a mesma força da lei escrita, não é obrigatória como o texto legal, mas apenas forma precedente, de mais alto prestígio, em virtude da tradição e da forma por que ali se encara o Direito. Há menos síntese e mais análise da norma jurídica, com o estudo dos precedentes; não se destacam o vigor técnico, a construção, a codificação ao feitiço germânico, vamos dizer assim, em que o edifício legal se destaca perfeitamente nas suas linhas gerais, de modo que o jurista anglo-americano prefere encontrar precedentes que apoiem seu ponto de vista, a investigar o sentido filosófico para extrair consequências e aplicá-lo nas contingências que ao sistema se possam deparar.

Daí a impressão de divergência essencial, no entanto, apenas aparente.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Nos Estados Unidos, como vimos, a jurisprudência tem tanta importância que figura entre os tipos de leis.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Do ponto de vista da eficácia, nossas decisões têm o mesmo valor que as americanas: podem ser e são frequentemente modificadas, não constituindo lei. Tanto que a modificação dos membros da Corte Suprema às vezes determina a transformação da orientação futura.

O Sr. Harvey Walker — Se essas decisões são obedecidas, constituem leis.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Com que fundamento? Na tradição. Mas, se o novo Ministro do Supremo Tribunal, no Brasil ou na América do Norte, não concordar com a decisão proferida, contra ela votará. No fundo, não há diferença radical.

O Sr. Oscar Saraiva — Quando se inicia a aplicação da lei, a decisão atua com a força de precedente. E quanto mais repetido o precedente, tanto mais se reveste de valor. É a tendência humana de seguir o que está feito; é a lei do menor esforço. Aí o fenômeno já é psicológico. No Brasil, ocorre fenômeno curioso que demonstra o valor do precedente: o aumento das revistas de jurisprudência; a tendência que o advogado tem de citar em seu arrazoado, não tanto a lei, mas os casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal. Há tempos havia apenas duas ou três revistas de jurisprudência; hoje, já não sei quantas são. Essa é a tendência permanente. Quando a lei se enquadra cem por cento no caso, o advogado limita-se a invocá-la. Quando não, socorre-se do precedente.

O Sr. Hahnemann Guimarães — O advogado, entre nós, baseado na lei, enfrenta a jurisprudência. Constitui mesmo motivo de orgulho para o advogado pôr abaixo a jurisprudência contrária à lei.

O Sr. Harvey Walker — Nossos Juizes são muito mais rigorosos.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Esse sistema é inferior. A pesquisa dos precedentes, analiticamente, não suporta confronto com o estudo da própria lei, rico em consequências e ilimitado na extensão.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Nossa tradição romana, continental, é superior.

O Sr. Oscar Saraiva — Ainda há uma observação curiosa, relativamente aos Tribunais do Trabalho. As leis do trabalho eram relativamente poucas e geralmente escasseavam os precedentes. Começaram, porém, a surgir os casos e os Tribunais começaram a julgar, criando um verdadeiro direito pretoriano. Em cada caso, depois de devidamente estudado, era estabelecido o precedente, que passava a ser seguido. Era uma verdadeira formação anglo-saxônica ou pretoriana-romana, por editos. Agora, esse direito se transformou em lei escrita, consubstanciada no que se denomina a Consolidação das Leis do Trabalho. Essa consolidação abrange tanto as antigas leis escritas, como as decisões que se transformaram em lei. A Consolidação das Leis do Trabalho representa um amálgama dos textos da lei e da jurisprudência casuística. A Consolidação é recente e compreende também esses casos.

O Sr. Hahnemann Guimarães — A jurisprudência esclarece e orienta.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Na Constituição de 1891 havia dispositivo determinando que os Tribunais locais, ao aplicarem as leis da União, obedecessem à jurisprudência do Tribunal Federal. Da mesma forma, quando o Tribunal Federal applicava a lei do Estado, cumpria-lhe obedecer à jurisprudência local. Hoje, há recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal, quando os tribunais de dois Estados interpretarem diferentemente a mesma lei, fórmula que não encontra paridade no sistema americano.

O Sr. Mário de Brito — Creio que podemos passar à terceira questão.

O Sr. Hahnemann Guimarães — No Brasil, como acentei, respondendo à primeira pergunta, prepondera o

Poder Executivo. Quando o Poder Judiciário declara uma lei inconstitucional, o Presidente da República, entendendo que ela é de grande interesse nacional, pode revogar essa decisão, o que acentua sua predominância.

O Sr. Mário de Brito — Creio que isso nunca foi feito.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Já foi feito em caso de imposto de renda.

O Sr. Oscar Saraiva — Quando se cogitou da incidência do imposto de renda sobre juros de apólices.

O Sr. Belfort de Ouro Preto — Quando se decidiu sobre a incidência do imposto de renda sobre vencimentos dos funcionários estaduais e municipais, creio eu.

O Sr. Hahnemann Guimarães — O Supremo Tribunal Federal declarou a lei inconstitucional e o Presidente da República, entendendo que a decisão não correspondia ao interesse público, usou os poderes constitucionais para revogar o decreto judiciário e confirmar a lei.

O Sr. Hahnemann Guimarães — Hoje, a Constituição Brasileira oferece menor rigidez. Os norte-americanos estão habituados a uma rigidez constitucional muito grande, que só se tem modificado através das diversas emendas. Tendemos para uma flexibilidade constitucional maior, porque o Presidente da República já por oito vezes emendou a Constituição, através de leis constitucionais. Isto, na fase excepcional em que nos encontramos.

O Sr. Belfort de Ouro Preto — E' necessário assinalar, quanto à revogação de decisões judiciárias definitivas, que a Constituição, ao atribuir essa prerrogativa ao Presidente da República, condicionou-a a duas cláusulas essenciais, a saber: 1.º) o uso da faculdade se restringe aos casos de declaração de inconstitucionalidade de lei, considerada de relevante interesse nacional; 2.º) a decisão presidencial só prevalecerá se ratificada por 2 terços dos membros de ambas as casas parlamentares, que representam a vontade da Nação.

Vê-se, pois, que há perfeito equilíbrio e harmonização dos Poderes do Estado.

O Sr. Oscar Saraiva — Normalmente, quando em plena vigência a Constituição, quem dá a última interpretação é o Poder Legislativo, órgão de quem deve emanar a lei. O Poder Legislativo elabora o projeto de lei e o Presidente da República o sanciona. Mas se o Judiciário decide que é inconstitucional, o Presidente da República, atendendo aos interesses da coletividade, pode levar o caso ao Congresso e pedir-lhe a declaração de constitucionalidade dessa lei. Se o Congresso assim o decide, a lei é havida como constitucional. Esse é o regime normal. O que faz agora o Presidente da República é usar desse poder legislativo ao declarar constitucional a lei infirmada pelo Supremo Tribunal.

A razão filosófica é esta: o povo americano é mais judiciarista que o nosso e a Suprema Corte, aproveitando-se da circunstância de ser a intérprete da lei, se arroga uma verdadeira supremacia sobre o Poder Legislativo. Mas, se o Poder Legislativo é a fonte da lei, é, originária ou presumidamente, traduz a vontade popular, que é a do letrado, esse mesmo poder é quem deve ser, em última análise, o declarador da constitucionalidade da lei.

No sistema americano, não tem sido assim, talvez pelo consenso unânime e por se entender, talvez instintivamente, que a lei é mais técnica que popular, e, pelo costume, foi atribuída a esses corpos técnicos a faculdade de aferir do valor constitucional de uma lei. Talvez se tenha tido em consideração a necessidade de conduzir mais cientificamente a lei.

O Sr. Harvey Walker — Grandes nomes dos meios judiciários norte-americanos, como Roscoe Pound, defendem a supremacia judiciária. E sua opinião é muito poderosa.

O Sr. Mário de Brito — Quando estive nos Estados Unidos, tive oportunidade de ver um artigo chamando atenção para o fato de que a Corte Suprema pretendia tornar-se predominante através dos últimos anos, passando a ser verdadeiro corpo legisferante, e elaborando leis contra o texto expresso da Constituição.

O Sr. Oscar Saraiva — E' a teoria dos poderes implícitos, que dá margem à legislação paralela.

O Sr. Mário de Brito — E' o eterno conflito: qual dos três poderes tem a predominância permanente?

O Sr. Filadelfo Azevedo — O assunto é delicado e tem durante muitos anos preocupado a opinião pública e os juristas. Conta-se até que alguém, lendo a Constituição dos Estados Unidos, perguntou onde se encontrava o dispositivo facultando à Suprema Corte declarar inconstitucional a lei. Realmente, não existe esse dispositivo.

O Sr. Harvey Walker — Mas decorre do sistema constitucional.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Realmente é uma anedota, pois a faculdade decorre do sistema constitucional, embora não esteja declarada. Mas, o problema passou a interessar vários meios sociais e se exacerbou há cerca de dez anos, quando a Suprema Corte derrubou o *New Deal*. Deblaterava-se contra os "nove velhos", que tudo modificavam à vontade, não havendo recurso contra seu *verdictum*. Propuseram-se várias soluções, como a do plebiscito, para que o povo mantivesse a lei declarada inconstitucional, ou a de se estabelecer novo e qualificativo pronunciamento pelo Congresso, com o caráter de reforma constitucional simplificada.

O Sr. Harvey Walker — Apenas se discutiu e nada se fez.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Diversas circunstâncias concorreram para que a Suprema Corte modificasse sua orientação e a crise ficou adiada. Mas, aqui repercutiu o problema, gerando a fórmula do art. 96, que envolve uma espécie de reforma constitucional. Assim, quando declarada inconstitucional a lei pelo Judiciário e, a juízo do Presidente da República, seja ela necessária ao bem estar do povo ou à defesa dos interesses nacionais, poderá o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento, e se este a mantiver por dois terços de votos, ficará sem efeito a decisão do tribunal. E', por assim dizer, uma reforma constitucional por dois terços de votos do congresso. Foi a solução encontrada como novo contrapêso ao sistema dos poderes equilibrados.

O Sr. Harvey Walker — Nos Estados Unidos, quando a Corte Suprema declarou inconstitucional o imposto de guerra...

O Sr. Filadelfo Azevedo — Fez-se uma emenda.

O Sr. Harvey Walker — ...procedeu-se a uma emenda.

O Sr. Hahnemann Guimarães — A emenda constitucional, dos Estados Unidos, depende de um processo lento, que exige, em média, dois anos para ser ratificada a emenda.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Depende das assembléias estaduais.

O Sr. Harvey Walker — Pode ser em menos tempo; até em um ano.

O Sr. Mário de Brito — Foram oferecidas emendas à Constituição Americana que até agora não se acham aprovadas.

O Sr. Filadelfo Azevedo — Porque passou a oportunidade.

O Sr. Mário de Brito — Há prazo para caducarem as emendas constitucionais?

O Sr. Filadelfo Azevedo — Não, senhor.

O Sr. Mário de Brito — Creio que não foi entendida a minha pergunta. Aprovada a emenda à Constituição pelo Poder Federal, tem ela que ser sancionada pelos Estados. Eu indago: há prazo para que os Estados se manifestem pró ou contra?

O Sr. Harvey Walker — Nunca houve esse caso, embora possa haver.

O Sr. Mário de Brito — Recordo-me de ter havido, há 11 anos, uma lei constitucional aprovada pelo Congresso da União Americana e que até hoje não foi sancionada por número suficiente de Estados. Essa lei ainda poderá ser sancionada?

O Sr. Harvey Walker — Ainda. Era um código de trabalho.

O Sr. Mário de Brito — Exatamente: era uma lei sobre trabalho de menores.

O Sr. Filadelfo Azevedo — A lei de proibição do álcool também levou muito tempo para obter certo número de votos.

O Sr. Mário de Brito — A derrogação foi aprovada rapidamente... (riso).

O Sr. Hahnemann Guimarães — Seria interessante que o professor Harvey Walker nos dissesse alguma coisa sobre o *Administrative Law*, assunto aliás de sua predileção. O nosso hóspede aplaude essa orientação, o direito elaborado pelos departamentos administrativos? Qual a situação a esse respeito nos Estados Unidos?

O Sr. Harvey Walker — A situação é legal. Chama-se a isso o direito administrativo. O Congresso vota apenas princípios de caráter geral e os regulamentos são feitos pelos órgãos administrativos.

O Sr. Hahnemann Guimarães — E' a tendência para a colaboração dos técnicos. Os departamentos administrativos elaboram esses regulamentos entre nós.

O Sr. Mário de Brito — Em nome do Presidente da República.

O Sr. Oscar Saraiva — Temos vários graus de hierarquia nesse assunto. Temos os regulamentos baixados pelo Presidente da República e temos o que chamamos as ins-

truções de serviços ou portarias, que emanam de esferas administrativas inferiores — as próprias repartições.

O Sr. Hahnemann Guimarães — O que se chama *administrative law*, nos Estados Unidos, é o direito elaborado pelos departamentos autárquicos. São as *administrative agencies*, sobretudo de natureza econômica. São diversas comissões que elaboraram esse direito administrativo. É o caso do nosso Departamento Nacional do Café, do Instituto Nacional do Sal, enfim, da autonomia das autarquias. Nos Estados Unidos o mesmo está acontecendo, o que mostra que a elaboração da lei está sendo tomada ao Poder Legislativo, embora por delegação dêste.

O Sr. Oscar Saraiva — Há uma tendência para a lei geral.

O Sr. Filadelfo Azevedo — E para outras de segunda classe (riso).

O Sr. Harvey Walker — Ou de terceira. (Hilaridade)

O Sr. Oscar Saraiva — Há problemas nacionais, deferidos aos órgãos legislativos, e há problemas econômicos restritos aos corpos administrativos. No Brasil, por exemplo, são os problemas do café, do sal e alguns outros.

O Sr. Hahnemann Guimarães — E essas autarquias elaboram também leis.

O Sr. Oscar Saraiva — E leis mesmo de primeira classe. Essas corporações dão a decisão final, porque em sua organização intervêm os elementos populares interessados nesses aspectos. Nem seria fácil ao Congresso Nacional elaborar leis específicas sobre o sal ou sobre o café. Apenas lhe caberia fixar princípios gerais.

O Sr. Hahnemann Guimarães — A lei é elaborada pelos próprios interessados.

O Sr. Belfort de Ouro Preto — O Instituto do Açúcar e do Alcool dispõe até de aparelhamento contencioso que forma e instrui processos e profere decisões.

O Sr. Oscar Saraiva — Citemos as leis de Moisés e as legislaturas antigas, entregues aos grandes técnicos. Lembremo-nos da lei das 12 táboas, das leis de Manu. Os técnicos não trabalhavam na presença de todos. Traziam os textos de longe, dos montes, e lhes atribuíam ar sagrado. No fundo, o caráter sagrado era a boa técnica de que já dispunham, e o povo recebia bem essas leis.

O Sr. Harvey Walker — O problema da elaboração técnica das leis é também atendido pelo Congresso Americano, porque ali se designam técnicos para as formularem. O direito administrativo dos Estados Unidos é constituído, em primeiro lugar, da regulamentação das leis feitas pelo Executivo. Em segundo lugar, é a chamada adjudicação administrativa, exercida pelas diferentes agências, que têm poderes para isso. Em terceiro lugar, é o direito decorrente dos atos das autoridades administrativas.

O Sr. Oscar Saraiva — Devemos dizer ao Prof. Harvey Walker que, no nosso Supremo Tribunal Federal, existe a imagem de Marshall.

O Sr. Hahnemann Guimarães — E também que o nosso Pedro Lessa foi chamado o Marshall brasileiro. Esse grande jurista e filósofo foi uma figura de realce nas letras jurídicas brasileiras.

O Sr. Mário de Brito — Creio que podemos encerrar a nossa reunião.

Primeira reunião mensal de 1944

“Considerações em torno do deficit” — A teoria do “multiplier”

Mantendo a praxe iniciada em 1942, a Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. fez realizar, em 26 de janeiro último, a primeira reunião mensal de estudos do corrente ano. Coube ao Sr. Kleber Augusto de Moraes, técnico de administração do D.A.S.P., recém-chegado de uma viagem de estudos aos Estados Unidos da América, onde esteve cursando a Harvard University, na qual se graduou, obtendo o título de *Master in Public Administration*, pronunciar a conferência que serviu de tema à reunião e que S. S. denominou “Considerações em torno do “deficit” — A teoria do *multiplier*”. Assim discorreu o Sr. Kleber Augusto de Moraes sobre o assunto:

“A nossa palestra que, diga-se de passagem, não pretende os foros de conferência, é um exame a “vol d’oiseau” dum dos mais interessantes problemas do pensamento econômico

moderno: a teoria do “multiplier”. O tema é importante, amplo e cheio de dificuldades. E, por isso, não tentaremos encarar todos os seus aspectos, mas tão somente alguns que nos parecem de maior interesse e oportunidade.

A teoria do “multiplier”, embora se relacione com os investimentos de qualquer natureza, aparece geralmente na literatura econômica mais ligada à política do “deficit-spending”. No presente trabalho, porém, o problema será encarado não só sob esse, mas do ponto de vista geral do dispêndio do governo (*government spending*). Se, entretanto, iniciamos o nosso estudo com algumas digressões sobre o deficit, é porque este tem sido um “fantasma familiar” em nossa história financeira. De fato.

Diziam os críticos da monarquia que o Império fôra o deficit, mas a República nasceu, fez-se moça e já é madrona com o deficit sempre ao seu lado, como um “instrumento” cuja aplicação, utilidade e finalidade têm variado com os homens, o tempo e o espaço. Ora, assim sendo, o estudo das repercussões do deficit sobre a economia na-

cional deverá constituir um dos temas de maior interesse para os que se preocupam com os nossos problemas.

Até bem pouco tempo os estudiosos dos problemas econômicos e financeiros, na sua quase totalidade, condenavam acerbamente os governos que incorriam em grandes deficits orçamentários. Havia, é verdade, uma ou outra exceção, mas essas vozes isoladas eram abafadas pelo côro uníssono, da maioria. Esta se encastelava em princípios de sã e honesta administração financeira, tomados emprestados à economia privada, e tentava impô-los, qual camisa de força, sobre o grandioso organismo da economia pública. Não se procurava então analisar as diferenças e características entre uma e outra, nem se estudavam as repercussões econômicas e sociais do deficit. Encaravam-se, sobretudo, os seus aspectos meramente financeiros e, como pareciam mais ou menos evidentes as repercussões prejudiciais que o desequilíbrio orçamentário acarretava à vida financeira do país, disso, e de tudo o mais, acusava-se o indefeso réu — o deficit.

No Brasil, o deficit, embora condenado nos círculos doutrinários, sempre encontrou generosa acolhida entre os nossos governantes. Durante a 1.^a República havia ainda entre os nossos estadistas algum respeito pelos cânones dos financistas clássicos. Durante a 2.^a República, porém, adotamos franca e audazmente a prática do investimento deficitário. E, atualmente, com a guerra, mais se acentuou essa *diretriz governamental*, cujos resultados já se observam na dinâmica e brilhante fase de “ensilhamento” que estamos atravessando. Por desfortuna, os efeitos cumulativos das despesas governamentais e privadas estão se fazendo sentir, sobretudo, no setor dos preços, o que irá ou já está concorrendo para a impopularidade do deficit entre as massas populares.

Já algumas vozes se levantam apontando o deficit como responsável pela situação que atravessamos. Impõe-se, por isso, investigar o problema dum ponto de vista científico, com um espírito imparcial e construtivo, analisando-o sob os seus vários aspectos, determinando as suas repercussões na vida do país, para mostrar o seu verdadeiro papel no complexo dos fenômenos econômicos e financeiros com que nos defrontamos. Dada a deficiência de tais estudos entre nós, temos que recorrer aos economistas anglo-saxões, que muito têm avançado nesse terreno. E' verdade que, no passado, o deficit mereceu dos saxões as mais severas críticas e a mais decidida condenação; mas, com a “great depression”, que ameaçou destruir a economia dos grandes países industriais, o deficit passou a ser considerado um tema *digno* de ser discutido pelos homens públicos e economistas das grandes nações capitalistas. Dessa discussão surgiu um dos mais interessantes, dos mais importantes e dos mais debatidos temas do pensamento econômico moderno: a teoria do “multiplier”.

Embora ligeiras referências houvessem sido feitas anteriormente ao assunto, coube ao economista inglês R. F. Kahn (1) a primazia de haver apresentado a teoria do “multiplier” dum modo relativamente orgânico, e, ao grande Keynes, o de havê-la popularizado e aplicado à teoria dos dispêndios governamentais. Os trabalhos de Kahn

focalizaram sobretudo as repercussões dos investimentos do governo no volume da ocupação, afirmando êle que o “multiplier” é um coeficiente que exprime o incremento na ocupação total que é associada a um dado incremento de ocupação primária nas indústrias de investimento (2). Assim, além da ocupação primária, isto é, aquela decorrente das próprias obras do governo, ocorreria também certo volume de ocupação secundária para atender às necessidades de consumo dos empregados primários. Kahn procurou determinar quantitativamente a relação entre ocupação primária e seus efeitos secundários, chegando à conclusão de que se K é a fração presumivelmente menor que a unidade que relaciona a renda primária gasta em consumos com toda a renda primária, então K será também a fração que relaciona ocupação secundária com ocupação primária (3). Essas relações se desenvolverão segundo uma série com um número infinito de termos ($K + K^2 + K^3 + \dots$) e como

$$K' \text{ se acha entre } 0 \text{ e } 1 \text{ a soma será: } \frac{K'}{1 - K'} \quad (*)$$

Este é o “employment multiplier”.

O outro, o “investment multiplier”, é ligeiramente diferente e, na opinião de Keynes, é uma relação definida segundo a qual quando há um acréscimo no investimento haverá necessariamente um acréscimo na renda da comunidade igual ao incremento do investimento vezes o “multiplier” (4). Nessa definição o fator tempo não está expresso claramente e isso permitiu que J. M. Clark “cunhasse” o método dos “dispêndios sucessivos” (5), segundo o qual ao invés de considerarmos um dado dispêndio no momento t , deveríamos considerar uma série de dispêndios sucessivos nos momentos $t, t', t'',$ etc.

Suponhamos, por exemplo, que o governo decidisse fazer investimentos sucessivos de 100 cruzeiros e que a propensão marginal a consumir fôsse igual a $4/5$, isto é, 80% do aumento da renda durante qualquer período fôsse gastos em consumos no período seguinte. Dispondo em ordem crescente a série incrementos da Renda provocados pelos dispêndios sucessivos, obteríamos o seguinte quadro:

QUADRO I (6)

N.º DO PERÍODO	DISPÊNDIO INICIAL	RENDA RECEBIDA DECORRENTE DOS DISPÊNDIOS SUCESSIVOS DE $4/5$ DO RECEBIDO NO PERÍODO PRECEDE									
1	100										
2	100	80									
3	100	80	64								
4	100	80	64	512							
5	100	80	64	512	40.96						
6	100	80	64	512	40.96	32.77					
7	100	80	64	512	40.96	32.77	26.21				
8	100	80	64	512	40.96	32.77	26.21	20.97			
9	100	80	64	512	40.96	32.77	26.21	20.97	16.78		
10	100	80	64	512	40.96	32.77	26.21	20.97	16.78	13.42	

(2) J. M. KEYNES — *The General Theory of Employment, Interest and Money*, pg. 115.

(3) KAHN, *op. cit.* — Apud H. H. VILLARD, *Deficit Spending and the National Income*, pg. 124.

(*) Kahn calculou essa fração para o caso particular da Inglaterra, achando o valor 0.64, que foi considerado “conservador” por Villard (*op. cit.* pg. 125), que sugere 0.74 como mais provável).

(4) KEYNES, *op. cit.*, pg. 115.

(5) J. M. CLARK — *The Economics of Planning Public Works*, pg. 85 e segs.

(6) G. HABELER — *Prosperity and Depression*, pg. 456.

(1) R. F. KAHN — *The Relation of Home Investment to Unemployment*, E. J., June 1931.

Se aplicarmos a esta hipótese a fórmula do "investment multiplier" (7), teremos: $100 \cdot \frac{1}{1 - 4/5} = 500$, que

representa a renda criada pelos dispêndios governamentais, se continuados por bastante tempo.

Para tornar mais preciso o significado dessa demonstração, convém agora voltar nossas vistas para um dos elementos da maior relevância no estudo e interpretação do "multiplier": a *propensão a consumir*.

Embora a ação governamental possa determinar um incremento apreciável na ocupação através o uso do "deficit-spending" ou de qualquer outra política de largos empreendimentos, a ocupação secundária dependerá essencialmente da "propensão a consumir" (*propensity to consume*) que, para Keynes, (8) é uma lei psicológica, segundo a qual "quando a renda real da comunidade aumenta ou diminui, seu consumo aumentará ou diminuirá, mas não tão depressa". (*)

A grandeza da "propensão a consumir" representa um fator direto nas flutuações do emprego total. Assim, quanto maior a propensão a consumir (isto é, pouco abaixo da unidade) maiores serão as repercussões que um determinado volume de investimento terá sobre o nível de ocupação secundária (9). Mas, quando a propensão é pequena, isto é, pouco acima de 0, as repercussões do investimento sobre o nível de ocupação secundária serão insignificantes.

Convém, porém, observar que não existe uma propensão a consumir, mas diversas, que variam no tempo e que sofrem a influência de vários fatores. Por exemplo, a propensão a consumir nas classes pobres é mais elevada que nas abastadas. Entre estas, é mais elevada nas cidades que nos campos. Certos fatores psicológicos aumentam ou diminuem a propensão a consumir. Dum país para outro também varia muito a propensão a consumir, segundo a época e as circunstâncias.

(7) G. HABELER, *op. cit.* pg. 456.

(8) KEYNES, *op. cit.*, pg. 113 e seg.

(*) A relação entre a propensão marginal a consumir ΔC

ΔY , que expressa a parte da renda adicional dedicada

ao consumo, e o "investment multiplier" K é:

$\Delta Y = K \Delta I \therefore K = \frac{\Delta Y}{\Delta I}$; desde que $\Delta Y = \Delta C + \Delta Y$,

isto é, um incremento na renda é igual ao incremento no consumo *plus* o incremento no investimento (pressupondo a igualdade $Y = C + I$, onde I é igual à capitalização no período dado). Isto pôsto, virá:

$$K = \frac{\Delta Y}{\Delta Y - \Delta C} = \frac{1}{1 - \frac{\Delta C}{\Delta Y}}$$

Como $1 - \frac{\Delta C}{\Delta Y}$ é a propensão marginal a economizar,

podemos dizer que o "multiplier" é a sua recíproca. Por exemplo, se a propensão marginal a consumir é $4/5$, a propensão marginal a economizar será $1/5$ e o "multiplier" 5.

(9) KEYNES, *op. cit.*, pg. 118.

Existe particular interesse em discutir a hipótese em que a propensão a consumir é pouco menor que a unidade, pois nesse caso as pequenas flutuações no investimento provocarão grandes flutuações na ocupação (fazendo tá-bula rasa de quaisquer outras condições).

No Brasil, por exemplo, onde, por motivos econômicos e sociais, a propensão a consumir deve ser bastante elevada, é de presumir que as despesas governamentais (federal, estaduais e municipais) exerçam uma grande influência sobre o nível de ocupação.

Acresce que, entre nós, o nível de desemprego "nominal" tem sido muito baixo, podendo acontecer que com um pequeno investimento do governo se alcance um aparente "full employment" (i. é, ocupação total).

Em tais circunstâncias, o desconhecimento, por parte dos governantes, do *modus operandi* do "multiplier" pode provocar uma situação de todos imprevisível e indesejável, pois se o governo, após atingir aquele ponto, continua a dispendir dinheiro com o objetivo de *aumentar ainda mais a ocupação* (10), os resultados serão contraproducentes, porquanto, como disse Keynes, "When full employment is reached, any attempt to increase investment still set out a tendency in money-prices to rise without limit, irrespective of the marginal propensity to consume"; isto é, "we shall have reached a state of true inflation" (11).

Felizmente, e isso nos pode dar algum conforto, quando as alterações na renda total são importantes, deve-se considerar a modificação progressiva da propensão marginal a consumir, pois, quando a renda real sobe, a sociedade tenderá a consumir proporcionalmente menos. (Pouco provável em nosso caso até o ponto de equilíbrio entre o padrão de vida mínimo e o médio).

Além disso, se aumentar a parte dos rendimentos (do total) que vai ter às mãos dos capitalistas, hipótese muito adequada ao momento brasileiro, como naqueles a tendência a consumir é proporcionalmente menor (não está em liça a "propensão a investir"), isto reduzirá a propensão a consumir da sociedade.

E, por último, se grande parte dos indivíduos sem trabalho *viviam de empréstimos* ou de gastar suas economias, com o reemprego eles utilizarão parte das suas rendas na liquidação desses débitos ou na reconstituição das suas economias, o que duma maneira ou de outra importará em reduzir a sua propensão a consumir. Todos esses fatores, no seu conjunto, exercerão uma ação que será benéfica, pois reduzirá as repercussões dos excessivos investimentos realizados pelo Governo.

Se, dadas as condições referidas, qualquer dessas hipóteses não ocorresse e toda a renda nacional fôsse prontamente gasta, a renda secundária crescerá muito rapidamente em cada giro, e em virtude da completa inelasticidade da oferta, o resultado seria somente uma ilimitada elevação de preços. (12)

(10) ESTEY — *Business Cycles*, pg. 307.

(11) KEYNES, *op. cit.*, pg. 113/119.

(12) P. A. SAMUELSON — *Fiscal Policy and Income Determination*, "Quarterly Journal of Economics", August 1942, pg. 577.

Efeitos secundários.

Examinados assim, embora sumariamente, os principais aspectos da propensão a consumir, vejamos agora, num relance, quais são os efeitos secundários determinados pelos investimentos governamentais.

No estudo dos efeitos secundários três fatores deverão ser tomados em consideração:

- 1.º A proporção dos dispêndios inflacionários;
- 2.º O ciclo de dispêndio da renda entre dois recebedores sucessivos;
- 3.º A proporção das "leakages" (aplicações da renda que não concorrem para aumentar a produção além do que já foi considerado na fórmula do "multiplier") (13).

Quanto ao primeiro fator, é de presumir que em período de depressão os fundos usados pelo Governo não serão de origem inflacionária, porquanto, em tal hipótese, aumenta grandemente a "liquidity preference" e se reduz a propensão a investir, o que determina uma acumulação de capitais disponíveis no sistema bancário ou financeiro (financeiro no sentido de capitais existentes fora dos bancos) do país, dos quais o governo pode lançar mão. Se porém, com o desenvolvimento do programa, o Governo usar toda ou a maior parte das reservas existentes, então os investimentos posteriores só poderão ter lugar através de processos inflacionários (emissão de papel moeda, "criação" de depósitos, etc.), com elevação geral dos preços e, portanto, redução ou anulação dos efeitos indiretos e secundários. Acresce que, em virtude de certos fatores econômicos e psicológicos, se levado muito longe, um tal programa poderia dar origem a um movimento de desconfiança, entre os homens de negócios, em relação à estabilidade financeira geral e do governo em particular. Esse estado de espírito poderia provocar um retraimento geral nos investimentos (pessimismo nas "expectations de Keynes"), originando assim uma nova fase de depressão.

Para nós outros brasileiros, tal aspecto tem uma importância excepcional, pois todos os elementos circunstanciais demonstram que já estamos atingindo, ou já atingimos, o ponto de saturação de uso das reservas do nosso atual sistema monetário e de crédito.

Se não adotarmos a tempo as medidas necessárias, poderá ocorrer que, quando a indústria necessitar de fundos para a reconstrução e expansão do nosso parque industrial no após-guerra, as reservas restantes de capitais e créditos sejam insignificantes e tenhamos então de transferir tal função ao capital estrangeiro, com todas as perniciosas consequências que isso terá sobre a nossa vida econômica-financeira.

O segundo fator a ser considerado na análise dos efeitos secundários é o ciclo em que o gasto originário se reproduzirá. Entre aqueles e este existe uma razão inversa. Quanto mais curto o ciclo mais amplo os efeitos secundários. Se tomarmos, por exemplo, um período de 2 meses e um "multiplier" 3 (a *leakage* no caso seria igual a 1/3, uma despesa inicial de 1.000 cruzeiros determinará um aumento total de 3.000 cruzeiros na renda nacional em cada período. Se tomarmos, porém, um ciclo de seis meses, o efeito

será, *mutatis mutandis*, 3 vezes menor, desde que as "leakages" permaneçam constantes.

As "leakages" ocupam um lugar de destaque entre os fatores que exercem uma influência decisiva sobre as repercussões que um dado volume de investimento governamental poderá determinar. De modo geral, é possível afirmar que, quanto maiores e mais numerosas as "leakages", mais reduzidos serão os efeitos do investimento sobre a renda ou sobre a ocupação.

Kahn, estudando os efeitos das "leakages", afirmou que a ocupação secundária é suscetível de ser elevada quando:

- 1.º — o "dole" é pequeno em proporção aos salários;
- 2.º — a proporção do excesso dos salários sobre o "dole" que é empregado no consumo de mercadorias nacionais é grande;
- 3.º — a proporção dos lucros gasta em mercadorias de produção nacional é grande; e
- 4.º — a proporção das despesas primárias com importação é pequena.

Com exceção do primeiro, todos esses fatores exprimem relações entre a renda nacional e o comércio exterior, sobretudo importações. Para que se compreenda a influência decisiva das importações sobre os efeitos secundários, é mister identificar as determinantes econômicas do "multiplier" e penetrar no seu mecanismo. Conforme já foi mostrado noutro local, as repercussões dum dado investimento se expandem ou através do aumento de ocupação, e aí teremos o "employment multiplier", ou através de acréscimo de renda, e aí vamos encontrar o "investment multiplier". Dum modo geral, é possível dizer que o segundo, isto é, o acréscimo de renda, está em relação funcional com o primeiro (14).

Ora, quando uma grande parte do investimento é usada direta ou indiretamente para a aquisição de produtos fabricados no exterior, tal fato provocará uma redução dos efeitos do "multiplier" diretamente proporcional à relação entre renda adicional e incremento de importação (15). Evidentemente, quando uma larga parte do poder de compra nacional (na hipótese, decorrente do investimento governamental) se escôa para o exterior, essa parcela será subtraída à demanda por produtos nacionais no mercado interno, o que reduzirá de muito as necessidades de aumento de produção. Não havendo aumento de produção, não haverá expansão da ocupação e, sem esta, não haverá aumento da renda. Além disso, essa drenagem para o exterior determinará uma redução na capacidade de capitalização da comunidade, pois o dinheiro gasto na compra de mercadorias estrangeiras ou é subtraído ou não concorre para a formação de economias (*savings*) no interior do país. Essa corrente de poder aquisitivo vai, sim, exercer a sua ação estimuladora sobre os centros de exportação fornecedores, acelerando lá o movimento de expansão e prosperidade.

Com esse escoamento do poder de compra para o exterior, opera-se uma *perda de substância* constante, e o equilíbrio interno do nível de emprego e prosperidade só pode

(14) KEYNES, *op. cit.*, pg. 27.

(15) FRITZ MACHLUP — *International Trade and the National Income Multiplier*, pg. 52 e seg.

(13) J. M. CLARK, *op. cit.*, pg. 89.

ser mantido à custa de novas injeções de investimentos que tendem a se avolumar cada vez mais e que, se mantidos por um longo período, poderão provocar repercussões prejudiciais na situação econômica e financeira do país. No caso do Brasil, por exemplo, — onde o comércio exterior desempenha importante papel nas atividades econômicas do país, é evidente a influência que esse fator exercerá no volume total de emprêgo, no “multiplier” e, por consequência, na renda nacional.

Além dessas, outras “leakages” podem afetar o “multiplier”, entre as quais convém ressaltar, na opinião de H. Neisser (16), o entesouramento e a liquidação de débitos. Segundo o referido autor, quando parte do dinheiro recebido pelos trabalhadores é entesourado e parte usado no pagamento de débitos, tal fato determinaria ou uma redução da velocidade de circulação ou então uma queda da demanda efetiva e, em qualquer das hipóteses, o sistema estaria em equilíbrio instável, podendo ocorrer uma completa anulação dos efeitos do “multiplier”.

Uma outra fonte de “leakages” que convém apontar são os estoques, os quais, segundo Watson e Burns, não foram devidamente acentuados por Keynes. No parecer daqueles autores, os estoques, num período curto, podem exercer uma grande influência nos efeitos multiplicadores dos gastos. A experiência dos Estados Unidos demonstra que a existência de grandes estoques constitui um dos fatores mais fortes para conservar baixos os multiplicadores (17), porquanto o investimento governamental não pode estimular a produção quando os materiais e as mercadorias comprados são fornecidos dos estoques à mão, ao invés de oriundos de produção adicional.

Nessa mesma categoria de “leakages” podemos incluir o uso de capacidade produtiva não utilizada, isto é, quando fábricas que estavam trabalhando abaixo da capacidade passam, em virtude do investimento, a usar toda a sua capacidade. Embora o investimento governamental possa determinar algum emprêgo primário indireto e secundário, o seu volume não será suficiente para provocar uma recuperação da economia, pois não surgirão as amplas e necessárias oportunidades de investimento de capital para as indústrias básicas.

Elevação dos preços e o aumento dos lucros.

Entre as várias críticas de H. Neisser ao trabalho de Kahn, uma das mais importantes é a que se refere às modificações do nível de preços provocadas pelo emprêgo primário ou outros fatores.

Em verdade as premissas em que Kahn assenta o seu raciocínio tornam quase impossível sua aplicação aos fatos da vida real, pois é difícil acreditar que a premissa de uma análise de equilíbrio parcial (as alterações na demanda não afetam as condições da oferta) se possa aplicar em uma situação em que “monetary expansion is associated with a rising-price level of consumers goods in general” (18). Em verdade, uma suficiente elevação de preços, sobretudo

nos bens de consumo, pode limitar e até anular o emprêgo secundário. É óbvio que, quanto maior a elevação dos preços, menor será o poder de compra dos empregados primários e menor o aumento da produção necessário para satisfazê-lo, e, conseqüentemente, o volume do emprêgo secundário.

Pari passu com a elevação dos preços, os aumentos substanciais na margem de lucros podem constituir uma fonte de “leakages”. Tais aumentos são mais intensos e prováveis naqueles setores da economia onde os preços sofrem as influências do monopólio, sobretudo quando este se acha nas mãos de minorias cujos interesses, por qualquer motivo, não se identificam com os interesses nacionais.

A influência desse fator sobre o “multiplier” será proporcional ao excesso da taxa de aumento de lucros sobre a de salários. Quanto maior a parcela do dispêndio absorvida pelos lucros, menor a parcela de poder de compra que, em cada giro, será atribuída aos trabalhadores (19) (consumidores), e menor, conseqüentemente, os efeitos secundários dos dispêndios. Também em relação à ocupação indireta, os lucros excessivos são perniciosos, pois um mesmo dispêndio terá um efeito indireto tanto menor quanto maior for o lucro marginal do fornecedor.

Se, *dadas as condições anteriores*, a margem de lucros aumenta sem cessar, as suas repercussões se farão sentir rapidamente em outros setores da economia, a velocidade de circulação aumentará rapidamente e será cada vez maior a altura da espiral inflacionária. Os lucros irão a cifras mirabolantes e, em virtude de certos fatores psicológicos, depois de atingido determinado ponto, decairá a tendência para investimento em negócios que ofereçam risco, aumentando a propensão às inversões imobiliárias e à “liquidity preference” (dinheiro em caixa ou nos Bancos). O contínuo aumento de depósitos bancários, a cifra das operações imobiliárias, a avalanche de negócios em títulos e ações, a febre de realizações que atravessamos atualmente demonstram que já estamos atingindo um ponto sobremodo delicado da expansão inflacionária.

A inflação, sobretudo dos lucros, pode ter sido usada até agora como um excitante das atividades econômicas do país, mas, de agora por diante, será um tóxico capaz de destruir o organismo econômico nacional. Urge adotar, quanto antes, todas as medidas que se façam mister para reduzir as forças que dão causa à espiral inflacionária. Concluindo, podemos dizer: A luta contra a inflação é atualmente o mais importante *front* no esforço de guerra brasileiro, pois se não tivermos êxito na batalha econômica qualquer outra vitória será fictícia e passageira”.

Iniciou os debates o Sr. Paschoal Ranieri Mazzilli, diretor da Recebedoria do Distrito Federal:

“A nossa presença na tertúlia com que a D.A. inicia suas reuniões mensais deste ano precisa ser explicada, imediatamente após o agradecimento que devemos ao doutor Mário de Brito, pela gentileza do seu convite, quando se trata de debater assunto da mais transcendente indagação, acima, sem dúvida, do prosaísmo fiscal a que nos

(16) H. NEISSER, “Review of Economic Statistics”, Feb. 1936, apud VILLARD, *op. cit.*, pg. 137.

(17) WATSON & BURNS — *Government Spending and Economic Expansion*, pg. 92.

(18) VILLARD, *op. cit.*, pg. 139 (referindo-se a Kahn).

(19) KEYNES, *op. cit.*, pgs. 25 e 29.

entregamos na faina modesta de combater o "deficit" pela arrecadação.

Outras são as armas, porém, para o combate cavalheiresco das teses, mormente quando a vocação pessoal e a ventura põem têmpera de Toledo no aço rebrilhante do espadachim.

E o Dr. Kleber Augusto de Moraes, ilustre conferencista de hoje, é autêntico portador dêsse brilho inconfundível, nimbado do pó das estrelas de Harvard e, quiçá, das de Holliwood...

Não iríamos abalancar-nos, portanto, aos azares de um pleito em que os elementos teriam de situar-se, já de início, em flagrante desigualdade. Más, conforta sentir, por outro lado, que não sobressaem diferenças fundamentais entre um e outro, o que, no caso do debatedor com a palavra, passa a ser certa garantia de acôrdo final.

De fato. A lucidez de espírito e plasticidade mental do conferencista surpreenderam e fixaram os mais impressionáveis aspectos da teoria do "multiplier", dando-lhe uma vivacidade que muito contribuirá para o melhor entendimento da matéria. Circunstâncias especiais, entretanto, levaram o ilustre autor a disciplinar o seu trabalho de modo que os elementos que se podiam apresentar para o debate já tomaram suas devidas posições na crítica e na contestação emergentes do seu próprio desenvolvimento. Assim, o papel do debatedor se restringe, quase, a um seguimento da análise esverrumada em relação a alguns poucos ângulos da questão.

Como panorama geral, não temos dúvida em identificar no trabalho expositivo do conferencista o "facies" da teoria em tela, pôsto que o "multiplier" — "relação definida entre a renda e o investimento e sujeita a certas simplificações entre a aplicação diretamente dedicada ao investimento (aplicação primária)" — é caracteristicamente uma teoria de recuperação e valorização, que se efetiva por uma série de transferências (fenômenos de circulação). Sendo, tipicamente, o "processus" de expansão dos investimentos, sente-se a precisa caracterização que o conferencista imprimiu àquele conjunto de princípios que configuram o "multiplier", deixando claro, em outros termos, que êste se situa pela média dos chamados *gastos vivos*, produtivos.

Lembrando a prioridade de Kahn na apresentação da teoria, cita-lhe a fórmula em que o economista inglês estabeleceu a relação entre ocupação primária e seus efeitos secundários, não abdicando, sem embargo, do bom-gosto de recordar, igualmente, o método solar de Clark, mais descritivo e menos matemático.

Mas, Keynes é para o conferencista a culminância mais aguda dessa nova espécie orográfica. E não se pode negar que ficou demonstrada, pela evidência do conhecimento documentado da obra do eminente professor do King's College de Cambridge, a procedência da inquestionável admiração.

Só estou a pensar o que dirá o meu prezado amigo da irreverente opinião de Gunnar Myrdal, no seu "Monetary Equilibrium", sobre a personalidade do mestre, pois é sabido que Myrdal chamou-o *Keynes intuitive genius*, atribuindo-lhe resultados práticos superiores à sua deficiente explanação teórica.

Advinho-lhe, porém, a resposta: — Seria possível evitar que mãos sacrílegas atirassem pedras às catedrais?

Em largas pinceladas, o conferencista fixou, por fim, dois fenômenos de relêvo mais acentuado na teoria do "multiplier": a propensão a consumir e os *leakages*.

Sobre a primeira, preferimos não adotar inteiramente a proposição: "quando a renda real sobe, a sociedade tenderá a consumir proporcionalmente menos", porque o princípio tem irrestrita aplicação somente nos países em que a *possibilidade de adquirir* tenha ultrapassado a "propensity to consume".

Quanto aos redutores do "multiplier", o ilustre conferencista informa o assunto com alguma generosidade na regulação da válvula de escapamento. Não fôsse a sua incontestada habilidade e conhecimento dominante do assunto, seria de temer esta lagarta devoradora da verde folhagem doutrinária... O rijo tronco de sustentação é garantia, porém, contra essas aparentes ameaças, e vale a pena ver como o conferencista se desvencilha dessa e de outras dificuldades, com a seqüência sistemática de seu consciencioso trabalho.

Senhores:

As conclusões da bem elaborada conferência que acabamos de ouvir, fundadas em premissas que, podendo variar quanto ao modo de formulá-las, devem ser, entretanto, acolhidas, a nosso ver, sem quaisquer ressalvas, precisam estar presentes ao homem público, nesta hora de crises, no combate indormido à inflação.

Além de outros, tem para nós, igualmente, o mérito dessa alerta o brilhante e erudito trabalho do Dr. Kleber de Moraes.

E será uma pena se êle não prosseguir no exame de questões mais objetivamente ligadas aos problemas do nosso país, quando acaba de dar pública demonstração das suas possibilidades em matéria assim relevante e atual. De nossa parte, mais à vontade, viremos ouvi-lo e aplaudí-lo, com indizível prazer e justa admiração."

O Sr. Otávio de Bulhões, da Secção de Estudos Econômicos e Financeiros do Ministério da Fazenda, foi o segundo debatedor da tarde. S. S. preferiu substituir a leitura do debate que havia escrito por uma demonstração ao quadro negro, da teoria do *multiplier*. Não obstante, publicamos os comentários que escrevera sobre a conferência-tema da reunião e que são os seguintes:

"As ponderações formuladas pelo conferencista, relativamente ao princípio do "Multiplicador", sustentado por Keynes, são a nosso ver, exatas. Atendendo, porém, à circunstância de Keynes ter apresentado suas idéias em países industrialmente bem equipados e sob a influência de invulgar depressão, convém refletir de modo mais preciso sobre o conceito de "Multiplicador", afim de melhor compreender sua adaptação à nossa economia.

De acôrdo com Keynes, a renda nacional Y é constituída da soma dispendida no consumo C e em investimentos I . A renda é a soma de $C + I$. Conseqüentemente,

o acréscimo da renda ΔY , resulta do acréscimo do consumo e do acréscimo de investimentos :

$$\Delta Y = \Delta C + \Delta I$$

Em país algum, diz ainda Keynes, $\Delta Y = \Delta C$ porque o acréscimo de consumo não abrange a totalidade do acréscimo da renda. Há sempre uma parcela não destinada ao consumo. A parcela destinada ao consumo, ou seja a tendência marginal do consumo, é representada pela relação entre o acréscimo de consumo e o acréscimo da renda :

$$\frac{\Delta C}{\Delta Y}$$

Dessa série de considerações, Keynes conclui que, conhecida a tendência marginal de consumo, fica evidenciada a tendência de acréscimo da renda, quando fixado determinado acréscimo de investimento. O acréscimo de investimento se expandirá por meio de um coeficiente — o multiplicador — baseado na tendência marginal de consumo, pois o acréscimo da renda ΔY é igual ao acréscimo de investimento vezes o multiplicador : $\Delta Y = K \Delta I$.

Mas essa conclusão de Keynes está subordinada à presunção de que, sendo grande a tendência marginal de consumo, o investimento é pequeno e, portanto, grande o multiplicador. Sendo pequena a tendência marginal de consumo, o acréscimo dos investimentos há de ser grande e, portanto, pequeno o multiplicador (1).

Se não estamos incorrendo em erro, esta presunção de Keynes é válida tão somente para os períodos de depressão e em países bem equipados, onde o aumento de consumo e, portanto, da produção pode ser levado a efeito sem acréscimo apreciável de investimentos. Dessa forma, considera-se apenas a renda proveniente do primeiro investimento e as repercussões daí decorrentes são consideradas através do consumo. Nesse caso, quanto maior a tendência do consumo maior a tendência da renda em se avolumar, de transação em transação, e tanto mais rapidamente quanto maior a velocidade das operações. Se a tendência do con-

sumo representasse $\frac{4}{5}$ do acréscimo da renda auferida,

o multiplicador seria 5; se fôsse $\frac{5}{10}$, o multiplicador seria 10 (2).

(1) "In any case, the multiplier is likely to be greater for a small net increment of investment than for a large increment" (pág. 121, *The General Theory of Employment*).

(2)

$$\frac{1}{1 - 0.80} = 5$$

$$\frac{1}{1 - 0.90} = 10$$

Mas nessa ordem de idéias não se consideram os acréscimos sucessivos da renda decorrentes do primeiro investimento. São apenas considerados os elementos do lado do consumo. Desde, porém, que se tenha transposto a fase da depressão, ou estando em exame um país como o nosso, a repercussão nos investimentos assume caráter relevante.

Convém ainda frisar, em consideração de ordem geral, que dificilmente se conseguirá levar a efeito a recuperação econômica por meio de aumento de consumo. O princípio de aceleração parece não ter efeito decisivo na produção. Os investimentos não se desenvolvem de modo adequado e substancial por força do aumento da procura de bens de consumo e sim por intermédio de novos processos ou inventos no próprio campo dos investimentos, pois tal aperfeiçoamento constitui o único elemento que oferece perspectiva segura de maiores lucros para o empreendedor. Daí porque nos parece procedente examinar o multiplicador no próprio setor dos investimentos, conforme sugestão de J. Tinbergen (3).

Acreditamos, por isso, que o conferencista tenha razão em reexaminar os efeitos do multiplicador no Brasil, não propriamente porque a tendência marginal de consumo possa em nosso país se aproximar da unidade e sim porque, a par da tendência marginal de consumo, haja uma forte influência de expansão de renda no campo dos investimentos.

O conferencista tem toda a razão quando diz que "urge reduzir as forças que dão causa à espiral inflacionária". Parece que as providências tomadas pelo Governo, com os dois decretos recentes, freiam de maneira acentuada a inflação, pois mediante essas duas medidas procura-se transferir para os poderes públicos uma soma razoável de poder de compra, até agora utilizada pelos particulares, numa concorrência de empreendimentos, precisamente num período, como o atual, de extrema limitação de meios de produção. Todavia, em época normal, não seriam condenáveis os empreendimentos do Governo a par de empreendimentos particulares, ainda que mediante *deficits orçamentários*, desde que esses *deficits* fossem cobertos com empréstimos oriundos de transferência de poder de compra e não por força de créditos bancários ou por meio de outros recursos que resultassem em aumento de poder de compra antes de frutificados os rendimentos dessas obras públicas ou particulares.

O tema escolhido pelo Sr. Kleber de Moraes dá lugar para considerações muito interessantes sobre o congelamento de lucros, como arrefecimento do multiplicador, assunto que seria de grande oportunidade. Infelizmente, a limitação do tempo impede o exame dâste e de outros problemas."

Finalizando, o Sr. Kleber Augusto de Moraes, em improviso, respondeu às críticas e aos comentários feitos a seu trabalho.

(3) *Les Cycles Economiques aux Etats-Unis*, páginas 180-183.

Fundação Getúlio Vargas

*Acolhida com grande entusiasmo em São Paulo a iniciativa do
Sr. Luiz Simões Lopes*

A Fundação Getúlio Vargas, instituição de amplos objetivos e de alcance nacional, idealizada e criada pelo Sr. Luiz Simões Lopes, presidente do D.A.S.P., e de cujas finalidades demos notícia em nosso número anterior, foi acolhida com grande entusiasmo em São Paulo, tanto por parte dos meios oficiais como pela indústria e pelo comércio. Por ocasião de sua recente viagem à capital paulista, o Sr. Luiz Simões Lopes teve oportunidade de verificar o alto interesse que a sua iniciativa despertou no grande Estado bandeirante. Procurado pela imprensa local, a fim de prestar esclarecimentos sobre o programa e os planos da novel instituição, o Sr. Luiz Simões Lopes concedeu uma entrevista a respeito, a qual teve ampla divulgação e que passamos a transcrever do "Diário de São Paulo", edição de 5 de fevereiro último.

A ENTREVISTA DO SR. LUIZ SIMÕES LOPES

As declarações do Sr. Luiz Simões Lopes foram publicadas com grande destaque por aquêle prestigioso órgão da imprensa paulistana. Depois de encimá-las com a epígrafe "Aparelhando o Brasil para a reorganização dos sistemas de trabalho" e de subordiná-las ao título "A Fundação Getúlio Vargas resolverá o problema da formação dos candidatos ao serviço público e de pessoal habilitado para a indústria e o comércio" e ao sub-título "O Sr. Luiz Simões Lopes, idealizador e organizador dessa inadiável instituição nacional, revelou ao Diário de São Paulo o programa e os planos de um grande corpo educacional que será criado nesta capital — Vinte milhões de cruzeiros, a primeira contribuição", — publicou o referido jornal o seguinte :

"As promissoras perspectivas que se abrem através da bem intencionada reorganização dos sistemas de trabalho, que se vem processando em todo o país, devem constituir vigoroso estímulo no sentido de que desenvolvamos um amplo programa a fim de formar equipes de funcionários e trabalhadores especializados para os mais diversos mis-

teres. Para que realmente possamos colher os resultados do esforço cotidiano da comunidade nacional, em todos os setores, tornou-se premente, inadiável, a necessidade de enveredarmos por novos caminhos no que respeita ao ensino sistemático dos problemas de administração. Nas funções públicas, na indústria, no comércio e na lavoura, a formação de pessoal especializado é imperiosa, até porque o desenvolvimento onímado do organismo econômico nacional está exigindo homens habilitados. Só assim, com essa cooperação, poderá o país evoluir num ritmo mais acelerado.

Não poderia ser mais auspiciosa a notícia da organização da Fundação Getúlio Vargas, a qual se propõe resolver, de acôrdo com os mais altos interesses do Brasil, o problema da formação de candidatos ao serviço público e de pessoal habilitado para emprestar sua colaboração à indústria, ao comércio e à lavoura.

Na tarde de ontem a reportagem do "Diário de São Paulo" procurou o idealizador e organizador da Fundação Getúlio Vargas, Sr. Luiz Simões Lopes, eminente e conhecida figura representativa da administração pública, que vem presidindo o Departamento Administrativo do Serviço Público, sendo também Presidente da Comissão de Orçamento da República, Presidente da Comissão Organizadora da Conferência Fazendária e Tributária, e membro da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais.

Iniciando a sua entrevista, disse o Sr. Luiz Simões Lopes:

— "Vim a São Paulo em caráter particular, rever os muitos amigos que aquí tenho, pois neste Estado fiz meus estudos. Aproveitei, entretanto, a estadia para trabalhar em favor da Fundação Getúlio Vargas, que estou organizando".

DA EXPERIÊNCIA E DA NECESSIDADE SURTIU A GRANDIOSA INSTITUIÇÃO

— Como nasceu a idéia da Fundação Getúlio Vargas e quais serão as suas diretrizes quanto ao ensino?

— "A idéia da organização da "Fundação" nasceu da própria necessidade, respondeu-nos o Sr. Simões Lopes. Depois de haver o D.A.S.P. realizado concursos, durante cinco anos, aos quais compareceram mais de 100.000 pessoas, verificámos que havia séria lacuna no sistema educativo, pois a baixa porcentagem dos habilitados, que não excedia de 60% daquela enorme quota, era uma prova evidente de que os candidatos se apresentavam com grande falta de preparo e especialização. Esse preparo, infelizmente, não podia ser alcançado nos cursos particulares, pois ninguém desconhece que a finalidade de lucro prejudica a eficiência do ensino. Por esse motivo, os cursos criados pelo D.A.S.P. alcançaram grande êxito, elevando-se a matrícula a cerca de 4

mil alunos. Tais cursos visam, principalmente, aperfeiçoar os que já estão no serviço público, mas em certos casos também preparar o pessoal que se candidata aos concursos.

A Fundação Getúlio Vargas resolverá o problema da formação dos candidatos ao serviço público e de pessoal habilitado para a indústria e o comércio. Desenvolvendo o bom ensino, sadio e sem interesse comercial, terá muito contribuído para a racionalização do trabalho no Brasil, revertendo os benefícios em favor dos serviços públicos e das entidades particulares, pois que aquela observação feita em torno da falta de preparo dos candidatos aos concursos do D.A.S.P., estende-se também às empresas particulares, que sabidamente lutam com a carência de pessoal habilitado.

Em face da falta de pessoal capaz, é preciso ter presente que os fundos necessários à organização e funcionamento da Fundação, constituídos por doações dos poderes públicos, de entidades paraestatais e empresas privadas, representarão o mais reprodutivo emprêgo de capital, pelos benefícios diretos que serão colhidos”.

DECIDIDO APOIO DO GOVÊRNO, DA INDÚSTRIA E DO POVO DE SÃO PAULO

E prosseguiu o Sr. Simões Lopes:

— A primeira pessoa com quem tratei do assunto foi o interventor federal, meu ilustre amigo Sr. Fernando Costa. Ele compreendeu, desde o primeiro instante, o alcance da nossa iniciativa e prometeu o decidido apoio do govêrno de São Paulo.

Eu, aliás, tinha certeza prévia de que o govêrno e o povo de São Paulo não deixariam de amparar essa iniciativa. A Fundação Getúlio Vargas é uma instituição de caráter social que não visa lucros, mas apenas influir decisivamente no aperfeiçoamento e na racionalização do trabalho — público e privado — pela formação de pessoal adequado.

Há mais tempo, já conversara com o Sr. Roberto Simonsen, que também acolheu, desde logo, a idéia com entusiasmo.

Desta vez conversei muito detidamente com o Conde F. Matarazzo Júnior e, aqui, convém que lhe explique como veio êsse grande industrial paulista colaborar na instituição da Fundação Getúlio Vargas.

Há muito cogitava a Casa Matarazzo de dotar o país de uma faculdade de ensino de ciências econômicas. A idéia partiu do fundador da firma, então vivo, cujo atilado espírito sentiu a necessidade imperiosa de elementos especificamente preparados para a administração pública e privada e pressentiu que essa necessidade seria cada vez mais premente.

A Casa Matarazzo, pioneira da emancipação industrial do Brasil em vários ramos, estudava, desde 1937, a maneira de trazer sua contribuição também à solução do problema da formação de uma classe de elite de funcionários, chegando mesmo a preparar projetos para a construção dos edifícios, com a colaboração de arquitetos de fama internacional, e programas de ensino, com o auxílio de mestres de renome do país e do estrangeiro.

VINTE MILHÕES DE CRUZEIROS PARA A FUNDAÇÃO

Surgindo agora a Fundação Getúlio Vargas, com finalidades muito próximas, embora mais amplas, o Conde Francisco Matarazzo Júnior — digno continuador da obra paterna, não só nos setores do trabalho mas também nos de participação em iniciativas sociais — aderiu espontaneamente à idéia com um entusiasmo que deveria ressoar como exemplo, inscrevendo-se em primeiro lugar entre os subscritores. Num gesto de elevado patriotismo, o Conde Francisco Matarazzo Júnior não só contribuirá para o custo integral dos edifícios a serem construídos em São Paulo, no valor aproximado de Cr\$ 20.000.000,00, como também se dispôs a concorrer, durante os cinco primeiros anos, com Cr\$ 500.000,00 anuais, a fim de que a Fundação, que dará ensino de excelente qualidade, disponha de meios necessários para engajar grandes professores europeus, norte-americanos e brasileiros.

Estou seguro de que o largo gesto de benemerência do Sr. Matarazzo Júnior não será um gesto isolado. Outras grandes expressões da indústria e do comércio de São Paulo acorrerão a secundá-lo e, em breve, êsse grande ideal que acalentamos será uma realidade.”

O INSTITUTO DE SÃO PAULO TERÁ O NOME DE FRANCISCO MATARAZZO

— “E’ nosso pensamento, como justo preito à memória do grande pioneiro falecido e de agradecimento à organização que êle fundou e desenvolveu, dar o nome de Francisco Matarazzo ao primeiro instituto que a Fundação Getúlio Vargas construirá e manterá em São Paulo. Outros se lhe acrescentarão e, um dia, São Paulo terá um maravilhoso conjunto educacional especializado, fruto de uma feliz cooperação entre os govêrnos federal e estadual e as entidades particulares.

Conjuntos semelhantes pretende a Fundação Getúlio Vargas levantar nos demais Estados da Federação, desde que não lhe falte o apoio local, das autoridades e do povo. E’ uma obra de caráter altruístico e nacional. Com sede na capital da República, ela se estenderá, pouco a pouco, por todos os recantos do Brasil.”

A SUB-COMISSÃO ENCARREGADA DE ESTUDAR O PROJETO DE ESTATUTOS

Concluindo, adiantou-nos ainda o Sr. Simões Lopes:

— “O projeto de Estatutos que apresentei na última grande reunião realizada no Rio de Janeiro está sendo estudado por uma sub-comissão, escolhida pela assembléia e composta dos Srs. Guilherme Guinle, presidente da Companhia Siderúrgica Nacional; Euvaldo Lodi, presidente da Confederação Nacional da Indústria; João Daudt de Oliveira, presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro; Lourenço Filho, diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos; e João Carlos Vital, presidente do Instituto de Resseguros do Brasil, tendo como secretário geral o Sr. Carlos Alberto Lucio Bittencourt, diretor da Divisão de Orientação e Fiscalização de Pessoal do Departamento Administrativo do Serviço Público.”

FALA O INTERVENTOR FERNANDO COSTA

A repercussão causada pela entrevista concedida pelo Sr. Luiz Simões Lopes levou nossos colegas do "Diário de São Paulo" a ouvir outras opiniões autorizadas, sobre as finalidades e alcance da Fundação Getúlio Vargas. Assim é que, em sua edição de 11 de fevereiro, publicaram, também com grande destaque, uma entrevista do Sr. Fernando Costa, interventor federal em São Paulo, em que o ilustre chefe do governo paulista manifestou seu inteiro apoio à iniciativa do Sr. Luiz Simões Lopes, prestigiando-a inteiramente, como se poderá julgar pela transcrição que fazemos a seguir. As declarações do Sr. Fernando Costa foram reproduzidas pelo "Diário de São Paulo", sob a seguinte epígrafe: "Procurando formar a elite administrativa". Como título, usaram o seguinte conceito do senhor Fernando Costa: "A Fundação Getúlio Vargas é uma realização de grande e indiscutível importância para o progresso econômico do Brasil e para o aperfeiçoamento da sua administração". E como sub-título: "Em entrevista ao 'Diário de São Paulo', o interventor Fernando Costa declara que o governo terá empenho em dar sua colaboração para que se efetive o notável empreendimento neste Estado." Eis o texto:

A Fundação Getúlio Vargas, que será brevemente uma realidade, graças ao acolhimento e ao estímulo vigoroso que encontrou, em todos os setores da vida brasileira, sem dúvida alguma irá executar um programa não apenas de ordem cultural, formando técnicos para as funções públicas e funcionários habilitados para animar, com a sua cooperação especializada, as organizações industriais e comerciais do país. Se é verdade que ela vai operar uma verdadeira revolução no campo da organização racional do trabalho, mediante novas e sadias diretrizes que as grandes potências mundiais adotaram, com resultados auspiciosos, não estaremos exagerando se dissermos que esse empreendimento marcará um momento da vida brasileira. A partir do dia em que essa autêntica universidade técnica abrir as suas portas à mocidade do Brasil, estaremos enveredando, decisivamente, através de novos caminhos, abandonando um passado marcado pelo empirismo, pela onerosa improvisação de técnicos e de funcionários especializados, em todos os distritos da atividade econômica, em todos os departamentos da vida pública. A Fundação Getúlio Vargas, a qual nasce com tão nobres e elevados propósitos, vai inaugurar seus cursos precisamente num instante em que o Brasil se prepara a fim de abandonar aquela posição que certo ensaísta patricio definiu tão bem, quando assinou que éramos o país da sobremesa. Estamos em pleno início da era industrial. Dentro de alguns meses a grande siderurgia terá deixado de ser apenas um sonho agigantado de toda uma geração de idealistas, para abrir novas pers-

pectivas ao desenvolvimento nacional e assinalar, na verdade, o início de uma nova era para o Brasil. Com o término da conflagração mundial e, conseqüentemente, com a reabertura de mercados consumidores que as operações bélicas extinguiram temporariamente, o Brasil será chamado a exercer um papel de suma importância no panorama internacional, mesmo porque podemos abastecer o mundo não apenas de uma quantidade imensa de produtos coloniais, mas ainda de toda a nossa onímoda produção industrial, que se avoluma e se aprimora, dia a dia.

A iniciativa em aprêço, portanto, não poderia ser mais oportuna. Ela terá o condão de formar os contingentes de homens de que o Brasil vai necessitar para os dias tranquilos que hão de vir depois que se escrever o último capítulo do drama da guerra. O interventor Fernando Costa, o qual desde o primeiro instante apoiou e acorçoou a iniciativa prestes a transformar-se em realidade, em entrevista que concedeu ao "Diário de São Paulo" ontem à tarde, exalçou o plano da Fundação Getúlio Vargas, pondo em relêvo o seu transcendental alcance para o desenvolvimento econômico do Brasil, no após-guerra, e para o aperfeiçoamento dos sistemas de trabalho na administração pública e privada. É a seguinte a entrevista que nos concedeu o chefe do executivo paulista:

— "O governo do Estado acolheu com grande interesse a iniciativa que lhe foi comunicada pelo Sr. Luiz Simeões Lopes, presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), de organização da 'Fundação Getúlio Vargas'. Destina-se essa organização a enfrentar a solução de um dos nossos maiores problemas do campo econômico — a preparação, a formação do 'mercado humano', para os trabalhos técnicos administrativos do campo do serviço público, da indústria ou do comércio.

Só a autoridade moral e técnico-administrativa do senhor Luiz Simões Lopes, que é presidente do D.A.S.P., presidente da Comissão de Orçamento da República, presidente da Comissão Organizadora da Conferência Fazendária e Tributária, e membro da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, seria suficiente para patrocinar e justificar a organização de uma obra de tão grande alcance, se outros motivos de ordem político-administrativa e do campo da organização racional do trabalho não a justificassem.

A situação econômica internacional, que vai necessariamente surgir com o advento da paz, obriga a uma preparação prévia e inteligente relativamente às condições e possibilidades econômicas de cada país, a fim de que cada um dêles consiga a melhor posição possível na competição dos interesses comuns.

O Brasil tem que prever essa situação, e, prevenendo-a, tem que aparelhar-se para a defesa das condições que lhe convenham no sentido de uma vida econômica capaz de seu progresso e do bem estar da sua população.

Nesse aparelhamento dois fatos capitais se evidenciam:

- a) a racionalização da administração pública;
- b) racionalização das fontes produtoras e da sua vida comercial.

A administração pública racionalizada representa o exercício integral e perfeito do "poder público" não só na efetivação das atribuições precípua do Estado, mas na intervenção exercida sobre as atividades sociais para canalizá-las no sentido dos melhores interesses e das maiores conveniências da coletividade.

As fontes produtoras racionalizadas representam "produção econômica", isto é, produção capaz das melhores condições nos mercados consumidores, com as melhores possibilidades de rendimentos lucrativos.

Fontes comerciais racionalizadas representam facilidades de colocação com margens compensadoras sobre os gastos da produção e do transporte.

E para todo esse trabalho racionalizado, seja de que campo fôr, a mão de obra, o elemento humano, que orienta, dirige e realiza, é o fator principal."

FORMAÇÃO ESPECIALIZADA DO TRABALHADOR

— "O aparelhamento educacional do país e do Estado tem, até certo ponto, se organizado para atender a algumas de nossas necessidades de formação especializada para os diversos ramos de nossas atividades.

No setor profissional, os nossos institutos educacionais vêm realizando um trabalho já apreciável. Ultimamente esse ramo do nosso aparelho educacional foi bastante melhorado. A obra do eminente presidente Getúlio Vargas é, a esse respeito, do mais alto alcance.

Já nos dispositivos da Constituição de 1937, o espírito clarividente com que S. Excia. superintende a administração nacional estabeleceu que :

"O ensino prevocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.

E' dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados".

Foi sem dúvida em virtude dessa orientação que o decreto-lei federal n. 4.048 criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (S.E.N.A.I.), com a atribuição de organizar e administrar, em todo o país, escolas de aprendizagem para industriários.

Com o mesmo espírito e norteados pelas mesmas finalidades é que o governo do Estado criou as escolas práticas de agricultura, destinadas à formação do produtor rural, tendo organização e orientação de caráter essencialmente prático e utilitário, devendo ser, igualmente, centros de difusão de conhecimentos fundamentais de agricultura racional, centros de incentivo da melhoria da produção e do aperfeiçoamento dos processos da indústria agrícola regional e centros disseminadores de conhecimentos e práticas relativas e saneamentos e profilaxia rural".

PREPARAÇÃO ESPECIALIZADA

— "Todo o aparelhamento educacional, porém, de que o país dispõe não é suficiente e não atende a todas as nos-

sas necessidades de preparação técnica para os dias do futuro.

Impunha-se uma nova organização de caráter educativo, que completasse a nossa aparelhagem principalmente a respeito da preparação e formação da elite administrativa para o Serviço Público e para as empresas particulares.

E' o que pretende realizar a Fundação Getúlio Vargas.

Preparação técnica de pessoal para o Serviço Público; preparação de pessoal habilitado para a indústria e para o comércio brasileiro".

A CONTRIBUIÇÃO DA INDÚSTRIA PAULISTA

— "Toda a indústria e todo o alto comércio paulista cooperarão, por certo, para que a "Fundação" tenha em São Paulo o seu estabelecimento educacional, de modo que, tão depressa quanto possível, os nossos filhos comecem a receber aquela preparação especializada com que hão de renovar as nossas práticas e as nossas atividades, concorrendo assim para a racionalização da nossa economia e dos nossos serviços administrativos.

Como exemplo do apoio que as classes conservadoras de São Paulo devem dar à "Fundação Getúlio Vargas", o conde Matarazzo Júnior acaba de subscrever a elevada quantia de Cr\$ 20.000.000,00 para a instalação da obra, comprometendo-se, ainda, a uma subvenção anual de cerca de Cr\$ 500.000,00 para a manutenção dos cursos da "Fundação".

INSTITUIÇÃO NACIONAL

— "A Fundação Getúlio Vargas vai ser uma obra nacional. Os seus estabelecimentos vão se disseminar por todas as capitais e por todas as zonas que representam possibilidades para a nossa vida econômica.

Para a organização e instalação desses centros de ensino e educação concorrerão as subvenções dos poderes públicos, das entidades para-estatais e das empresas particulares.

O Governo de São Paulo terá grande empenho de colaborar para a realização desse empreendimento, no Estado".

O PROJETO DA "FUNDAÇÃO"

— "Uma comissão constituída de elementos destacados das nossas classes produtoras estuda, na capital da República, o projeto de organização e funcionamento da "Fundação". Integram essa Comissão os senhores Guilherme Guinle, presidente da Companhia Siderúrgica Nacional; Euvaldo Lodi, presidente da Confederação Nacional da Indústria; João Daudt de Oliveira, presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro; Lourenço Filho, diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos; e João Carlos Vital, presidente do Instituto de Resseguros do Brasil.

Ao encerrarmos estas nossas considerações, fazemos votos para a imediata realização dessa obra em São Paulo, ao mesmo tempo que nos congratulamos com os seus idealizadores, certos de que promovemos uma realização de grande e indiscutível importância para o progresso econômico do Brasil e para o aperfeiçoamento da sua administração".

Criado um Curso de Documentação no DASP

Pela Portaria n. 572, de 11 de fevereiro findo, foi criado um curso extraordinário de Documentação, nos Cursos de Administração da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., tendo por finalidade a divulgação de conhecimentos sobre Documentação.

O curso terá a duração de seis meses, com duas horas de aulas por semana.

A inscrição estará aberta a quaisquer pessoas, devendo o candidato, no ato da inscrição, juntar à ficha que lhe fôr fornecida prova de não possuir idade inferior a dezoito anos. Dessa exigência será dispensado o candidato que provar que é servidor do Estado.

No caso de as inscrições excederem o número de vagas (100), será observada a seguinte ordem preferencial:

- a) servidores do S.D. do D.A.S.P.;
- b) servidores dos S.D. dos Ministérios;
- c) servidores dos S.D. das autarquias;
- d) outros candidatos.

O programa do curso será objeto de instruções especiais, baixadas pelo Diretor dos Cursos de Administração.

No decorrer do curso, os alunos serão submetidos a uma prova parcial, sendo, ao fim dêle, efetuada uma prova final. Será de cinquenta pontos o limite mínimo para habilitação em cada prova. A nota final será dada pela média aritmética das notas obtidas, sendo considerados aprovados os alunos que tiverem obtido nota igual ou superior a cinquenta pontos. Será concedido o prazo de três dias para recursos e revisão de provas.

Para ministrar as aulas do curso extraordinário de Documentação, o presidente do D.A.S.P. designou o prof. Alfredo Nasser, diretor do Serviço de Documentação do mesmo Departamento.

O melhor aproveitamento do material adquirido para o serviço público

O desperdício de material adquirido para o serviço público civil sempre mereceu séria atenção do D.A.S.P. Haja vista, entre outras providências tomadas no sentido de combatê-lo, a "Campanha contra o desperdício", há tempos levada a efeito por iniciativa do D.A.S.P., com resultados bastantes apreciáveis.

Entretanto, a situação angustiosa criada pelas restrições impostas pela guerra à indústria nacional, estava a reclamar medidas mais enérgicas, no sentido de que seja dado o máximo de aproveitamento ao material adquirido pelo Governo.

Acresce que, pelo fato mesmo de ser o maior consumidor de material, o serviço público é também a maior fonte de desperdício. A simples inspeção do acervo existente na administração, de material considerado inservível, mas de valor inestimável, basta para demonstrar quanto é nocivo

aos cofres públicos o desperdício e o mau aproveitamento dos materiais comprados para uso nas repartições.

Por todos êsses motivos, o D.A.S.P. vinha estudando, com particular atenção, o problema do aproveitamento dos resíduos, aparas, acondicionamentos e embalagens do material adquirido para os serviços civis federais.

A legislação vigente não continha dispositivos que, de maneira precisa, regulassem a matéria. Daí a iniciativa do D.A.S.P., elaborando um projeto de decreto sobre o assunto, o qual, aprovado pelo Sr. Presidente da República, se transformou no decreto n. 14.655, de 2 de fevereiro de 1944 (*D.O.*, 4-2-44), que "dispõe sobre o reaproveitamento, venda e cessão dos resíduos, aparas, acondicionamento e embalagens do material adquirido para os serviços públicos civis da União".

O novo Diretor do Serviço de Administração do DASP

Aposentou-se no Serviço Público o Sr. Paulo Vidal

Por decreto de 16 de fevereiro findo, foi nomeado, em comissão, para o cargo de Diretor do Serviço de Administração do Departamento Administrativo do Serviço Público, o Sr. Felinto Epitácio Maia.

O novo Diretor do S.A., que é engenheiro civil, ingressou no serviço público em 1941, mediante concurso prestado para a carreira de Técnico de Administração do Quadro Permanente do D.A.S.P. Em meados desse ano seguiu, em viagem de estudos, para os Estados Unidos da América, onde permaneceu por cerca de um ano, frequentando cursos de aperfeiçoamento e realizando estágios em repartições públicas daquele país. Pouco depois de regressar, foi designado para dar nova organização ao Serviço de Comunicações do Ministério da Fazenda, sendo, mais tarde, incumbido de superintender e dirigir os trabalhos de mudança e instalação de todas as repartições do mesmo Ministério para o atual palácio da Esplanada do Castelo.

O Sr. Felinto Epitácio Maia sucede, no cargo de Diretor do Serviço de Administração do D.A.S.P., ao Sr. Paulo Vidal, que acaba de ser aposentado no serviço público federal. Tal sucessão importa num legado de tradições que o novo Diretor há de querer, por certo, manter.

Na realidade, os servidores do D.A.S.P. se habituaram a encontrar no antigo Diretor do Serviço de Administração um permanente exemplo de amor e dedicação ao trabalho, de mistura a re-

quintes de cordialidade e de solidariedade, que lhe tornavam a convivência um refúgio e um estímulo.

Em todos os postos que desempenhou, quer no Ministério da Agricultura, onde serviu como oficial de gabinete dos ministros Pedro de Toledo, Pandiá Calógeras, José Bezerra e Miguel Calmon, quer na Polícia Civil do Distrito Federal, onde, como suplente, exerceu a função de Delegado, quer na diplomacia, da qual foi lido representante, quer no Conselho Federal do Comércio Exterior, quer no Ministério da Justiça, quer no Ministério da Fazenda, em cujo quadro se aposentou, o Senhor Paulo Vidal, como no D.A.S.P., só angariou simpatias e amizades.

No jornalismo, onde militou, também, por largo tempo e do qual só se afastou por imposição dos seus afazeres administrativos, é, ainda, o Senhor Paulo Vidal uma figura querida e uma pena acatada. Como demonstração de suas atividades de imprensa, aí estão, reunidos em volume, vivos e cheios de observações agudas, os seus "Postais de longe", onde o diplomata, em serviço no estrangeiro, procurou, nos seus lazeres, servir às letras da pátria distante.

O Sr. Paulo Vidal, com a aposentadoria que é um justo prêmio aos serviços por ele prestados ao país, afasta-se, agora, das atividades administrativas. Oxalá queira ele, na vida tranqüila que vai agora encetar, retomar a sua pena e brindar, de quando em quando, as páginas da *Revista do Serviço Público* com a sua colaboração, duplamente preciosa, de funcionário ilustre e de emérito jornalista.

Regressou aos Estados Unidos o Prof. Henry Reining Junior

Após uma permanência de cerca de quatro meses em nosso país, onde, a convite do governo federal, realizou um estudo crítico da administração pública brasileira, regressou aos Estados Unidos, no dia 15 de fevereiro último, o Dr. Henry

Reining Jr., diretor do "National Institute of Public Affairs", de Washington, e professor de Administração Pública em várias universidades norte-americanas.

Nos últimos dias de sua estada no Brasil, o Prof. Reining teve oportunidade de realizar uma excursão de estudos aos Estados do sul do país, o que fez em companhia do Sr. Mário de Brito, diretor da Divisão de Aperfeiçoamento do Departamento Administrativo do Serviço Público. Em São Paulo, S.S. deu algumas impressões à imprensa local, que passamos a reproduzir.

Interrogado sobre a finalidade de sua viagem ao nosso país, respondeu o Prof. Reining :

— “Vim ao Brasil, a convite do governo federal, para realizar um estudo crítico da administração pública em geral. No Rio, visitei uma série de repartições públicas, entrando assim em contato com numerosos chefes de serviço e diretores de departamentos, com os quais troquei impressões acerca do funcionamento dos trabalhos administrativos neste país. Tenho uma impressão muito favorável sobre o serviço público brasileiro e estou especialmente impressionado com a existência de edifícios públicos que se adaptam perfeitamente aos fins que têm em vista. Por outro lado, os programas de assistência médico-social, que estão sendo realizados por várias repartições, são bem lisonjeiros para o Brasil. Entre minhas observações, destaco a que se refere à boa qualidade dos servidores públicos, assinalando também, como sinal de vitalidade, a existência de numerosas pessoas moças exercendo funções de chefia e direção.”

Indagado sobre a influência do D.A.S.P. no desenvolvimento e melhoria das repartições públicas brasileiras, declarou o Sr. Reining Jr. :

— “Não conhecendo o Brasil anteriormente à existência do D.A.S.P. e, por outro lado, tendo visitado algumas

repartições e não todas, não tenho elementos para uma resposta positiva; mas presumo que o D.A.S.P. deve ter tido uma influência sensível, porquanto, com frequência e praticamente em toda parte onde estive, ouvi referências à ação renovadora do D.A.S.P. na administração Pública.”

Em seguida o Prof. Reining referiu-se ao último concurso para a carreira de Técnico de Administração, recentemente realizado pelo D.A.S.P., dizendo que havia acompanhado de perto a sua fase final e declarando que o considerava um dos mais difíceis de que tem tido conhecimento. Sobre a existência, nos Estados Unidos, de uma repartição nos mesmos moldes do D.A.S.P., declarou o Prof. Reining :

— “Não existe, na América do Norte, uma repartição propriamente igual ao D.A.S.P., mas há organizações que se encarregam do mesmo assunto, isto é, administração de pessoal, seleção e treinamento, material, orçamento e organização do serviço público.”

À véspera de seu regresso para os Estados Unidos, o Prof. Henry Reining Jr. manifestou ao presidente e diretores do D.A.S.P. as impressões que levava da administração pública brasileira, especialmente da organização interna do D.A.S.P., onde S.S. estagiou e teve oportunidade de entrevistar os responsáveis pela chefia em todos os níveis.

Várias críticas e sugestões apresentadas pelo autorizado mestre de Administração Pública acham-se consubstanciadas num estudo a que se pretende dar brevemente a necessária divulgação.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

ORGANIZATION OF COURTS — ROSCOE POUND — Boston — Little, Brown and Company — 1940 — 322 págs. — \$ 5.00.

(Comentário de RODNEY L. MOTT, da *Colgate University*).

Qualquer livro de Roscoe Pound se impõe à consulta dos que estudam Direito e Administração, mas um volume de sua autoria sobre organização das câortes de justiça, dada a sua importância, merece um registro especial. Após uma vida inteira de mestre em assuntos jurídicos, e repleta de raras oportunidades para uma observação direta dos processos de justiça, o autor apresenta neste seu trabalho uma bagagem de erudição e sabedoria, que poucos poderão igualar e ninguém exceder. Os dados básicos contidos na obra são de caráter histórico, mas antes visam assinalar as principais tendências da evolução do sistema judiciário, como guia para futuro aperfeiçoamento dos tribunais, do que constituir uma história geral do direito norte-americano.

Após breve, porém completo, capítulo sobre o modelo britânico em que se basearam os tribunais das colônias, seguem-se dois capítulos relativos à organização das câortes coloniais. O capítulo referente ao século XVII descreve o sistema judiciário de cada colônia, ao passo que o que se refere ao século XVIII trata da evolução dos órgãos judiciários, segundo os diversos grupos similares. Assim, encontra-se uma parte relativa ao último tribunal de revisão, outra a respeito das câortes de jurisdição geral e, finalmente, uma terceira atinente às câortes de verificação de testamentos, administração de heranças e assuntos congêneres. Os três capítulos seguintes descrevem a evolução dos órgãos judiciários dos governos estaduais e do governo da União, durante os últimos cento e cinquenta anos. Um destes capítulos é consagrado ao período anterior à Guerra Civil, outro às câortes dos Estados mais novos, e um terceiro às modificações operadas nos sistemas judiciários mais antigos.

O tratamento do assunto nestes capítulos é dos mais elevados. O desenvolvimento da matéria é o mais completo possível, pois abrange todo o

campo da organização judiciária norte-americana, sob o ponto de vista de sua evolução. Outra característica importante dessa parte histórica da obra é a sua exatidão, não podendo o leitor descobrir jamais qualquer lapso de monta, por mais cuidadosa que seja a leitura. Tais capítulos são excessivamente eruditos, representando prodigioso trabalho de pesquisa em estatutos, decisões judiciais, e atas de assembléias constitucionais. Por outro lado, são também fastidiosos — pelo menos para quem procure pelos lampejos de penetração espiritual que tanto distinguem o gênio do autor, ou para quem busque encontrar aqui o espantoso dom de síntese que caracteriza suas obras anteriores.

O leitor que puser de lado o livro, após terminar o retrospecto histórico, incorrerá, entretanto, em sério engano. Nos dois últimos capítulos, o velho Pound reaparece. Surgem, então, frases adequadas, como “Os tribunais especializados devem ser substituídos por juizes especialistas” (pág. 272); generalizações amplas, porém exatas; e, finalmente, aquele julgamento infalível baseado na experiência de uma vida inteira devotada aos estudos judiciais. O deão Pound reúne, aí, as suas críticas sobre a plethora de idéias judiciais que têm sido experimentadas nos Estados Unidos, e, por fim, delineia os princípios básicos para uma organização judiciária que pretenda satisfazer aos reclamos nacionais da atualidade. Não são necessariamente novas as idéias principais contidas em tais capítulos, mas, na hipótese de serem adotadas, certamente poderiam ser tidas como revolucionárias.

A principal crítica do autor, a respeito dos tribunais norte-americanos, gira em torno da tendência inveterada de constitucionalistas e legisladores em agrilhoarem os juizes com minuciosas prescrições de inflexíveis regulamentos administrativos. É curioso notar, por exemplo, que são necessárias cinco páginas de estatuto para especificar as sedes em que devem funcionar os tribunais distritais de Massachusetts e que estas determinações constituíram matéria para 274 estatutos. A mais importante proposta construtiva feita pelo autor é a de que há “urgente necessidade de uma hierarquia ad-

ministrativa com um chefe responsável, dirigindo subordinados também responsáveis" (pág. viii). Outro fato surpreendente é o de que as câortes de justiça tenham funcionado satisfatoriamente no passado, apesar de sua tradição de desorganização. Realmente, as "câortes de justiça possuem, em sua maioria, a melhor fôlha de serviços entre as nossas demais instituições" (pág. 292). Todavia, para que tal fama seja mantida, ser-lhes-á necessário obter a eficiência que somente costuma vir com uma organização mais completa.

A falta de uniformidade é, talvez, a característica mais surpreendente das instituições políticas norte-americanas. Em vez das quarenta e oito estações experimentais, elogiadas por Lord Bryce, nós possuímos, na realidade, umas cem. Essa multiplicidade é tão verdadeira para as câortes de justiça, quanto o é para qualquer outro ramo de nosso governo. Dois Estados não possuem os mesmos tipos de repartições judiciárias, e dentro de um só Estado encontram-se diversas formas de organização de câortes de justiça. E' possível, por exemplo, ilustrar todos os métodos usados para a escolha de serventuários das câortes de justiça, sem sair dos limites do Estado de Nova York. E' espantoso assinalar que tão poucos esforços tenham sido feitos, com seriedade, para aplicar técnicas científicas ao estudo destas várias formas de organização das câortes de justiça. Talvez uma desculpa aduzida para justificar o fracasso dos cientistas políticos e cultores do direito em descobrirem suas oportunidades para uma empresa dêsse gênero, tenha sido o enorme trabalho de excavação histórica que deveria ser feito antes que fôsse encontrado o filão precioso. O deão Pound fêz, por assim dizer, um corte substancial no terreno. Apontando os amplos aspectos da evolução das câortes de justiça norte-americanas, êle preparou o roteiro para investigações estatísticas, analíticas e monográficas a respeito do importante problema.

INDICAÇÕES

DEMOCRACY AND FREE ENTERPRISE — THURMAN W. ARNOLD — University of Oklahoma Press — 1942 — 81 páginas.

O autor reuniu neste opúsculo algumas de suas palestras feitas na Universidade de Omaha, subordinando-as ao tema de *Democracia e Livre Empresa*. Partidário ardoroso da intervenção do governo na economia, com o fim de coibir os abusos do monopólio, o Sr. Thurman W. Arnold apre-

senta, com admirável clareza, os aspectos atuais da economia norte-americana, denunciando, por assim dizer, as manobras dos trustes, através de referências a casos específicos e descrevendo as medidas que o governo americano tem tomado através da *Anti-trust Division*.

O conteúdo do presente livro é o seguinte: I — Produção para uma nação em guerra; II — A eficiência da democracia industrial; III — O ideal de uma economia dirigida; IV — A ação "anti-trust" durante a guerra.

ESSAYS ON RESEARCH IN THE SOCIAL SCIENCES

— Coletânea de ensaios apresentados num seminário geral dirigido pelo Comité de Treinamento da Brookings Institution, em 1930-31 — Washington — 1931 — 194 páginas.

A Brookings Institution, como parte de suas atividades de treinamento, organiza cada ano um seminário geral em benefício de seu pessoal e sócios de pesquisa. Êste seminário é planejado para proporcionar uma visão global e oferecer um conteúdo estimulante e sugestivo, de preferência a pesquisas isoladas em determinados assuntos. O curso para o ano 1930-31 teve por tema geral os problemas metodológicos das ciências sociais.

Os "Ensaio de Pesquisas em Ciências Sociais" contém uma série de palestras feitas, naquele seminário, por um grupo de notáveis pensadores norte-americanos, as quais, embora datem de 1931, não perdem o seu cunho de atualidade científica. São os seguintes os assuntos focalizados nesta obra: I — Para onde vão as Ciências Sociais? II — Que é Ciência? III — As possibilidades do estudo social como Ciência; IV — Método no estudo da Ciência Política, encarada como aspecto da Ciência Social; V — A contribuição da Economia ao método da Ciência Social; VI — A tradição jurídica e o método da Ciência Social — Crítica de um realista; VII — Pesquisa em Psicologia e suas relações com as Ciências Sociais; VIII — História; Soberana e Ancila; IX — Considerações em torno da escolha dos problemas de pesquisa; X — A relação da pesquisa com o processo social.

THE PLANNING FUNCTION IN URBAN GOVERNMENT — ROBERT AVERILL WALKER — The University of Chicago Press — Chicago — 1941 — 376 páginas — \$ 3.00.

O livro do Sr. R. A. Walker é uma contribuição oportuna e importante aos assuntos de planejamento urbano. O autor foi o primeiro que, nos Estados Unidos, empreendeu a tarefa de analisar a composição das Juntas de Planejamento, no intuito de determinar as razões por que não obtiveram maior sucesso. Buscou descobrir as deficiências do atual sistema das comissões de planejamento, que foram criadas, em sua quase totalidade, pelo *Model City Planning Enabling Act*.

O Dr. Walker chegou à conclusão de que as comissões de planejamento sempre falhavam quando não mantinham estreito contacto com os poderes legislativo e executivo da municipalidade.

O presente volume contém capítulo interessante sobre a história do planejamento urbano em Chicago, durante os

anos que se seguiram a 1909, e descreve em que consistiu a maior campanha já levada a efeito nos Estados Unidos com o objetivo de informar os cidadãos acerca dos benefícios do planejamento municipal.

A tábua das matérias é a seguinte: — Introdução — Partes: I — Evolução da função de planejamento urbano; II — Organização para planejamento; III — Estudos monográficos sobre planejamento urbano; IV — Sumário (Conclusões) — Apêndices: I — Recomendações principais do Comité de Urbanismo; II — Projetos de amparo ao trabalhador realizados sob a supervisão de órgãos locais de planejamento.

STATISTICS FOR SOCIOLOGISTS — MARGARET JARMAN HAGOOD — Reynal and Hitchcock, Inc. — New York — 1941 — 934 páginas — \$ 5.00.

O propósito deste livro é facilitar a compreensão dos métodos quantitativos de pesquisa social, proporcionando ao leitor as necessárias noções acerca dos processos de análise estatística, tais como são usados modernamente nos domínios da sociologia.

A autora, que pertence ao Instituto de Pesquisas em Ciências Sociais, da Universidade de Carolina do Norte, é da opinião de que todos os estudantes de sociologia devem receber treinamento estatístico, embora reconheça, por outro lado, que nem sempre esses estudantes possuem preparo matemático que ultrapasse os conhecimentos de álgebra hauridos no curso secundário. Por isso, deu à presente obra um tratamento o menos matemático possível, evitando a inclusão de processos de derivação de fórmulas, ou de demonstração de teoremas, usados na teoria estatística. Buscou, antes, acentuar a correta aplicação do método estatístico aos dados sociológicos, bem como dar ênfase à cuidadosa interpretação dos resultados.

A tábua das matérias é a seguinte: Introdução — Partes: I — Métodos quantitativos em sociologia; II — Esta-

tística descritiva; III — Estatística indutiva; IV — Estatística de relação; V — Técnicas escolhidas para dados demográficos.

THE FEDERAL FINANCIAL SYSTEM — DANIEL T. SELKO — The Brookings Institution — Washington, D.C. — 1940 — 606 páginas.

A forma federal do governo norte-americano tem dado origem a inúmeros problemas essenciais e interessantes no que se refere ao estabelecimento e controle da política financeira. Muitos estudiosos julgam que a distribuição existente em matéria de autoridade e responsabilidade financeiras é defeituosa e está em conflito com os princípios democráticos expostos na Constituição federal.

As finalidades deste livro consistem: 1) em examinar intimamente a natureza desses princípios em suas relações com a organização das finanças e a conduta das operações financeiras; 2) em definir os elementos de um sistema financeiro adequado à forma federal de governo; 3) em focalizar as questões suscitadas pelos problemas correntes de legislação e administração financeiras; e 4) em oferecer sugestões práticas para solucionar essas questões.

O livro consta de cinco partes. A primeira contém um breve relato sobre a origem do sistema financeiro federal, explicando o seu desenvolvimento relativamente às experiências do período revolucionário e da época da Confederação. As quatro partes seguintes contêm, respectivamente, estudos críticos sobre a evolução e as atividades atuais dos sistemas: 1) de elaboração orçamentária; 2) de arrecadação; 3) fiscal; e 4) de contabilidade.

Apreciações seguras sobre a eficiência dos respectivos sistemas, bem como sugestões relativas ao aperfeiçoamento de sua organização, funcionamento, direção, e relações com outros órgãos do governo, encontram-se nos capítulos finais de cada parte.

SERVIÇO DE INTERCÂMBIO DE CATALOGAÇÃO

COMPRE A CATALOGAÇÃO DE SEUS LIVROS

— NA —

IMPRENSA NACIONAL

TABELA DE PREÇOS

I — Vendas avulsas

FORMA DO PEDIDO DAS FICHAS	A 1. ^a FICHA DE CADA TÍTULO	DA 2. ^a FICHA DE CADA TÍTULO EM DIANTE
Pelo número.....	Cr\$ 0,30	Cr\$ 0,20
Pelo nome dos autores	Cr\$ 0,40	Cr\$ 0,20
Pelo assunto do livro	Cr\$ 0,40	Cr\$ 0,20

II — Assinaturas

ESPECIES	ANUAL	SEMESTRAL	SÉRIE DE 200 FICHAS
Pelo número (tudo que for editado)..	Cr\$ 400,00	Cr\$ 250,00	—
Por autores (à escolha do assinante)..	—	—	Cr\$ 50,00
Por assuntos (indicados pelo assinante)	—	—	Cr\$ 70,00

BASES DO S. I. C.

- I — Cada Biblioteca-cooperante fornecerá a catalogação de todo o seu acervo, para que seja impresso e fornecido às demais;
- II — A Imprensa Nacional doará a cada Biblioteca-cooperante 15 fichas gratuitas do livro que houver catalogado;
- III — Cada Biblioteca-cooperante tomará assinatura anual na Imprensa Nacional, bem como cederá seus direitos autorais das fichas dos livros que houver catalogado;
- IV — A Biblioteca do Departamento Administrativo do Serviço Público fará o trabalho de revisão tipográfica do material catalogado, para fins de uniformização;
- V — Os preços de assinatura entendem-se para uma edição de 2.500 fichas, em 1943, podendo ser tomada em qualquer época com direito ao recebimento das fichas já editadas.

INDEPENDENTEMENTE DE QUALQUER COLABORAÇÃO, TODAS AS BIBLIOTECAS PODERÃO SER ASSINANTES DO S. I. C., ADQUIRINDO NA IMPRENSA NACIONAL, QUASI PELO PREÇO DAS FICHAS EM BRANCO, A CATALOGAÇÃO DE SEUS LIVROS.

A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO ESTÁ SENDO CATALOGADA ANALITICAMENTE PELO S. I. C.