

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO VII
Vol. II — N. 3
Jun. 1944

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

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

Mário Paulo de Brito
Aperfeiçoamento

Mário Bittencourt Sampaio
Material

Jorge Oscar de Melo Flores
Edifícios Públicos

DIRETORES DE SERVIÇO :

Felinto Epitácio Maia
Administração

Alfredo Nasser
Documentação

CONSULTOR JURÍDICO :
Carlos Medeiros Silva



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO VII

JUNHO DE 1944

Vol. II - N. 3

SUMÁRIO

EDITORIAL

A documentação na administração moderna	Págs. 3
---	---------

COLABORAÇÃO

A organização das idéias — RICHARD LEWINSOHN	5
Um conceito jurídico para Administração Pública — J. SALDANHA DA GAMA E SILVA	10
Como sistematizar as atividades de aperfeiçoamento — ANIBAL MAYA	18
Da apresentação material do texto das leis — HESIO FERNANDES PINHEIRO	22
Apuração de responsabilidades no serviço público — L. G. RAMOS RIBEIRO	32
Administração orçamentária no Estado de New York — JOHN E. BURTON	35
A futura lei de acidentes do trabalho — OSVALDO FETTERMAN	40
Localização — fator de organização — JOAQUIM BERTINO DE MORAES CARVALHO	43
A administração de pessoal em ritmo de guerra — LAWRENCE A. APPLEY	49
Edifícios públicos — ADALBERTO MARIO RIBEIRO	53

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

O Direito Administrativo no Brasil — THEMISTOCLES BRANDAO CAVALCANTI	79
Pareceres — Julgados	91

VIDA ADMINISTRATIVA

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO:

O papel dos serviços auxiliares	123
---------------------------------------	-----

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL:

O rendimento do fator humano no serviço público	125
Notas para o funcionário	126

APERFEIÇOAMENTO:

É necessário treinar os supervisores	131
Quarta reunião mensal de 1944 — "O sentido e a organização do S. E. N. A. I."	132

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil	138
Reforma administrativa no Paraguai — Em Assunção a comissão de técnicos do D. A. S. P.	144
Aperfeiçoamento físico dos servidores do Estado	145
Previdência dos servidores estaduais e municipais	146
Reforma do Curso de Biblioteconomia	147
Visita ao Serviço de Divulgação da P. D. F.	148
Semana do Índio	148

BIBLIOGRAFIA

Crítica — Indicações	152
----------------------------	-----

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ÓRGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

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

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda — 6.º andar — Sala 615

Rio de Janeiro — Brasil

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

A documentação na administração moderna

OS BIBLIOTECÔNOMOS profissionais, no afã de refundir as idéias correntes sobre a função das bibliotecas, insistem em apregoar que a biblioteca moderna "não é depósito de livros". Querem significar com isto que a biblioteca deve assumir papel ativo na difusão da cultura, estimulando e guiando os pesquisadores, grangeando e multiplicando leitores; em poucas palavras, tomando a iniciativa e atuando diretamente no processo de tornar os livros lidos, discutidos e utilizados. No desejo de cada bibliotecário digno deste nome e desta profissão, a biblioteca, para preencher bem a sua função social, deve ser um verdadeiro laboratório de ampliação da experiência. Acelerando a circulação das idéias mediante a multiplicação dos leitores e a generalização do hábito de leituras intensivas, a biblioteca se constitui em centro de irradiação dirigida dos conhecimentos humanos, pelo que contribui para o enriquecimento do patrimônio coletivo.

A concepção correta da documentação administrativa moderna, reclamada pelas urgências e complexidades das funções do Estado, igualmente repele a idéia da estagnação, do arquivo morto, da simples reunião ordenada de documentos avulsos. Assim como a biblioteca não é um depósito de livros, assim também a documentação não é um arquivo de papéis. Se àquela cumpre ativar indefinidamente o processo da difusão cultural, a esta cabe capitalizar a experiência prática, prolongando no futuro as vantagens e benefícios das decisões acertadas, dos estudos bem conduzidos, das resoluções fecundas, feitos no dia a dia da administração.

Concebida como um processo de acumulação e depuração da experiência, a documentação administrativa permite a um tempo a crítica e corretivo dos erros que só se tornam evidentes quando reunidos, bem como a propagação dos modos de agir e resolver já sancionados pela prática. À maneira de teia invisível, a documentação administrativa estabelece facilmente uma linha de coerência entre o passado e o futuro, habilitando o administrador a evitar os desacertos acaso cometidos, a reproduzir os efeitos proveitosos e, sobretudo, a majorar o seu cabedal de conhecimentos práticos.

A administração pública tem a seu cargo o tratamento dos chamados problemas coletivos. Muitos destes problemas são ou recorrentes, como a educação de cada nova geração, ou perpétuos, indefinidamente renovados, como a proteção da saúde pública. Repetem-se fatalmente em cada geração, ou assediam indistintamente todos os administradores. São, por assim dizer, problemas indescartáveis, cuja existência explica a perpetuidade do Estado. Ao afetarem os administradores do momento, esses eternos problemas humanos provocam reações diferentes e inspiram cuidados e estudos aos diferentes responsáveis por sua solução, gerando assim uma experiência variada e repetida no tempo e no espaço com as suas tonalidades e as peculiaridades dos indivíduos que para ela concorrem.

Se não existe um registro atento e organizado das contribuições esparsas que assinalam a passagem dos indivíduos pela administração pública, é evidente que não se realiza a coordenação dos esforços no tempo, e cada administrador novo é forçado a partir

do marco zero, ignorante ou mal informado do que fizeram no mesmo posto seus predecessores. Se, ao contrário, há um sistema de registro de fatos e centralização de informes sobre a marcha dos negócios públicos, então a ação inteligente, com base no conhecimento objetivo, lentamente elaborado através de várias gestões, passa a ser o padrão ordinário dos administradores. Esse registro é a moderna documentação.

Ao subir das aspirações e necessidades sociais aos conselhos do governo, cada problema coletivo deixa atrás de si uma esteira infinita de precedentes. Seria irracional, ou melhor, seria um desperdício estúpido dos recursos sociais representados pelos conhecimentos disponíveis, tratar o problema emergente à revelia das pesquisas, dos estudos e das tentativas pertinentes realizadas alhures. O lógico é poder a autoridade que deva opinar ou decidir, dispor daquilo que poderíamos chamar a biografia do problema, desde os seus antecedentes mais remotos até os seus sintomas mais recentes, com escala pelas sugestões e resoluções, inclusive as caprichosas e absurdas, a que esteja ligado. Se conta com abundantes e fidedignas informações sobre a genealogia de um problema, o administrador menos dotado tem mais probabilidades de encaminhá-lo corretamente do que, em situação inversa, o administrador brilhante e imaginoso.

Esse é o papel da documentação administrativa, concebida não como um conjunto de documentos sistematicamente arquivados, mas como um laboratório de fusão, aferição e depuração da experiência esparsa. Esse papel pode ser descrito como uma intelectualização consciente e acelerada do esforço de muitos indivíduos com o fim de aumentar o rendimento social da inteligência humana.

Uma documentação administrativa capaz de desempenhar essa missão pressupõe um trabalho permanente e profundo de elaboração, inclusive doutrinária, que dê ao administrador um lastro teórico para as suas ações práticas. Preservar, catalogar, ampliar e dinamizar a experiência feita — eis, em resumo, a missão específica da documentação administrativa que os negócios públicos hoje exigem.

A organização das idéias

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. ESQUEMAS BÁSICOS

SE se fizesse um inquérito para saber quem é considerado como o fundador da ciência da organização, seria provavelmente Taylor, ou Fayol, ou um outro mestre da geração de ontem, que reuniria a maioria dos votos. Mas seria talvez mais justo atribuir a palma a Platão ou Aristóteles. As boas regras que os teóricos e práticos do "scientific management" elaboraram para facilitar a administração racional de uma usina, de uma empresa comercial, de uma repartição pública, diferem muito pouco, no fundo, dos métodos segundo os quais os filósofos gregos queriam organizar suas comunidades modelo.

Poder-se-ia mesmo dizer: Ford e Fayol são muito mais "aristotélicos" que seus contemporâneos Whitehead e Russel e outros filósofos e psicólogos modernos, tais como Carnap, Koehler e Mannheim, que se esforçaram por explicar as relações entre as coisas e os homens, as idéias e as ações, as noções e as denominações, sob novos pontos de vista, fora dos esquemas da escola clássica. Os pioneiros da organização técnica e administrativa são, quanto à organização das idéias, tradicionalistas. Não procuraram nem descobriram novos caminhos do espírito, mas somente aplicaram processos muito velhos a domínios da vida social em que, anteriormente, um medíocre empirismo era satisfatório. E, uma vez mais, os métodos clássicos, experimentados desde dois mil anos, demonstraram sua eficácia.

A força desses métodos consiste sobretudo em sua faculdade de classificação por meio de simplificação. As relações mais complexas são reduzidas a algumas categorias bem simples, que, se não o parecem no começo, se tornam simples pela repetição, pois que o que nos parece simples não é senão, muitas vezes, o que é usual. A noção da gravitação universal não é de modo algum mais simples que a da relatividade einsteiniana. Mas, após dois séculos de vulgarização da teoria de

Newton, cada colegial falava da lei da gravitação com tanta segurança como se tivesse visto com seus próprios olhos Júpiter e Saturno se atraírem mutuamente, na razão direta de suas massas e na razão inversa do quadrado de sua distância. Aí estava o protótipo de uma idéia bem organizada, que permaneceu válida até o momento em que outra organização veio mostrar-nos certos defeitos da antiga que poderiam ser eliminados. O novo organizador tinha — coisa rara entre os naturalistas — a coragem de não anunciar que havia descoberto uma lei da natureza, mas de apresentar-se ele mesmo como "legislador", declarando: "Os conceitos da física são criações do espírito humano, e não, como possam parecer, coisas determinadas pelo mundo externo" (1).

Essa observação de Einstein poderia ser interpretada como um subjetivismo extremado. Mas o criador da teoria da relatividade quer precisamente demonstrar o contrário: como se forma o que consideramos como "a verdade objetiva". Somente pela experiência, não saberíamos chegar a isso. Porque a experiência, por ampla que seja, nunca deixa de ser parcial. E' preciso que construamos, por conjectura, um sistema, isto é, um conjunto de idéias que se adapte bem aos fatos claramente estabelecidos, mas que nos permita também ordenar e explicar outros fenômenos para os quais as provas isoladas são menos seguras. Criando uma tal organização de idéias, não poderemos ainda afirmar: "a realidade é tal", mas: "a realidade pode ser tal". E este resultado já proporciona ao espírito humano uma imensa satisfação.

Ora, como chegar a esse resultado? Quais as condições essenciais para que um tal sistema, concebido por um organizador de idéias, seja aprovado pelos outros homens? Sem dúvida, circunstâncias particulares podem favorecer ou impedir sua aceitação.

(1) ALBERT EINSTEIN e LEOPOLD INFELD — *A Evolução da Física* — São Paulo, 1939, pág. 38.

Mas, fora, desses motivos especiais, uma concórdia intelectual é necessária para que uma argumentação pareça convincente. Desde a antiguidade, os lógicos experimentaram demonstrar o mecanismo do pensamento que conduz à conclusão: "isto é exato"; ou: "isto é falso"; ou: "isto é possível". Entretanto, as exigências da lógica formal não bastam para assegurar a uma argumentação mais complicada, ou a um conjunto de idéias, um efeito decisivo sobre o ouvinte ou o leitor. A fim de que um sistema explicativo ou normativo, uma doutrina científica, um programa de inovações de não importa que natureza, produza uma impressão durável, é preciso que sejam bem articulados, ritmados, organizados. Não é uma pura questão de estilo, de forma agradável, uma espécie de polidez para com outras pessoas. A disposição das idéias é um elemento essencial, indispensável da exposição. Por ela, sugere-se ao outro não somente o que ele tem de pensar, mas como tem de pensar para chegar à conclusão desejada.

A organização das idéias, nesse sentido amplo que compreende ao mesmo tempo o processo e o conteúdo do pensamento, parece ser de uma variedade infinita. Mas, se compararmos sob esse aspecto os grandes sistemas que formaram e dominaram até hoje o espírito da humanidade, constatamos notáveis semelhanças. Certamente, houve em todas as épocas construtores de idéias que abriram seus próprios caminhos. Mas a maioria dos sistemas são, conscientemente ou não, articulados e ritmados de maneira análoga. Eles podem ser agrupados segundo o número dos elementos constitutivos ou dos argumentos principais sobre que se apoiam as teses em vista. Os esquemas mais difundidos parecem ser os seguintes:

a) *O tipo dualista.* O conjunto do sistema é dividido em duas grandes partes que se completam ou se excluem. Toda a vida se explica por dois princípios: a matéria e o espírito, ou o princípio do bem e do mal. A vida social é a luta ou a cooperação entre o capital e o trabalho. A esta organização de idéias pertencem todos os sistemas que se inspiram na "lei da contradição". O autor, em geral, toma posição prévia em favor de uma das duas possibilidades. A outra lhe serve somente de contraste. O pensamento dualista é muitas vezes apodíctico, intolerante, combativo, mesmo quando tende a uma síntese dos elementos opostos A e B. A reconciliação ainda assume a forma de uma contradição ao antagonismo.

b) *O tipo tripartido.* Aqui a disposição do conjunto em três elementos ou três fases sucessivas é o princípio da organização. Na lógica, o silogismo aristotélico é o protótipo do pensamento tripartido: todo argumento deve conter três proposições: duas premissas — uma maior e uma menor — e a conclusão, que é deduzida da maior por intermédio da menor. O pensamento tripartido é processual, funcional. A articulação em três é a forma mais usada para caracterizar um movimento, uma evolução histórica ou uma progressão quantitativa, uma escala de intensidades.

c) *O tipo quadripartido.* A divisão em quatro, parece, corresponde melhor à descrição puramente analítica, sem tendência nem veemência. Um sistema bem articulado em quatro partes dá a impressão de uma grande solidez, tal uma mesa que repousa firmemente sobre seus quatro pés. Eis porque os criadores dos sistemas de classificação nas ciências naturais mostram preferência pela divisão em quatro (2). Mas encontraremos as mesmas tendências nos filósofos e sociólogos que pretendem estabelecer sistemas definitivos, estáticos.

II. OS GRANDES SISTEMAS

Ilustremos com alguns exemplos esses esquemas que acabamos de esboçar. Quase todos os grandes moralistas, de Sócrates a Tolstoi, se distinguem por um pensamento tipicamente bipartido (dualista). O método dialético de Sócrates, a confrontação de duas afirmações, das quais uma é combatida e enfim eliminada pela lei da contradição, é uma forma característica desse pensamento, que exerceu uma imensa influência no desenvolvimento das investigações policiais e dos debates judiciários.

Quanto à ordem das noções, isto é, a classificação, o pensamento dualista encontrou uma expressão monumental na obra de Tomás de Aquino. Da "lex aeterna", o plano de organização universal, distingue-se na doutrina tomista a "lex naturalis", o domínio do homem. Da "lex naturalis" deriva a "lex humana", mas esta última, bastante imperfeita, deve ser completada pela "lex divina", a lei da Revelação que, por sua vez, se compõe de duas sub-divisões provenientes do Antigo e do Novo Testamento. Sobre essas proposições repousa a diferenciação entre o "jus positivum", o direito temporal que pode degenerar por maus costumes

(2) Cf. o artigo "Os números como elemento da Organização", *Revista do Serviço Público*, maio de 1944, págs. 31/34.

ou por atos arbitrários de legisladores despóticos, e o “*jus naturale*” no qual se refletem os princípios do plano de organização eterno. Por uma análise dedutiva das mais sutis, Tomás de Aquino acompanha cada noção até sua última ramificação, mas são sempre dois elementos que se encontram, que se opõem, que se completam, que se reúnem.

O pensamento tripartido entra na história do espírito ocidental com os Pitagóricos. O número três é para eles sobretudo o princípio organizador da vida social. Uma observação feita nos Jogos Olímpicos — que eram, como se sabe, ao mesmo tempo uma espécie de feira nacional — parece ter sido o ponto de partida dessa divisão dos homens em três categorias: uns vêm aos Jogos para fazer negócios; outros, os atletas, para conquistar a glória; a terceira categoria, a menor, para “guardar”. Daí se derivou uma classificação mais geral: os homens cuja atividade é determinada por seus próprios interesses materiais; os que têm ambições superiores; e os que se ocupam do interesse comum, os vigilantes, os “guardas” no sentido mais elevado abrangido pela palavra inglesa “*steward*”, os organizadores e administradores do bem comum.

A idéia reaparece sob forma mais clara e precisa na “República” de Platão. As três classes de que se compõe o Estado platônico, expurgado de todas as profissões parasitárias, são: os produtores, que devem prover os meios de subsistência para a comunidade; os guerreiros, indispensáveis para assegurar a segurança exterior e interior do país; e os “guardas”, os conselheiros e magistrados do Estado. O pensamento de Platão é dominado pelo ritmo de três em suas especulações metafísicas, sua lógica, sua ética, assim como em suas reflexões de ordem política e social. O mundo exterior e interior se divide inevitavelmente em três, desde que se meditar sobre o assunto. A alma do homem é tripartida, o três é o símbolo da perfeita harmonia do indivíduo e do Estado. Ora, Platão também vê o mundo, tal como é, o mundo bastante imperfeito, dividido em três. Da multidão de constituições existentes em seu tempo nos Estados-Cidades gregos, ele deduz — inspirando-se a esse respeito em Herodoto — sua célebre classificação em três formas principais: monarquia, aristocracia, democracia, cada uma das quais denegera pela corrupção e pelos abusos de poder. Daí, nasce um círculo vicioso de formas constitucionais que só terminará se os homens experimentarem realizar o Estado

ideal, governado pelos sábios, sem paixões nem ambições pessoais.

Uma outra noção tripartida que ocupa até hoje lugar preeminente no arsenal das grandes idéias políticas remonta ao êmulo de Platão, Aristóteles: a divisão em três dos poderes governamentais. Esse princípio fundamental de organização é mais frequentemente citado segundo a terminologia que lhe deu Montesquieu (poderes legislativo, executivo e judiciário) (3). Mas a prioridade intelectual não pertence ao autor do “*Esprit des Lois*”. Duas gerações antes de Montesquieu, John Locke — que, em seus escritos sobre a lógica e a psicologia, manifesta também uma acentuada preferência pela disposição em três — já havia, em seu “*Essay concerning the True Original, Extent and End of Civil Government*”, utilizado essencialmente a mesma classificação, distinguindo “*the legislative, executive and federative power*”. O executivo, no sentido de Locke, se refere à aplicação judiciária do direito civil e penal, o poder federativo nas relações com o estrangeiro. Esta última faculdade correspondia pois à “*puissance exécutrice*” de Montesquieu, que — pelo menos em sua definição — se limita aos atos que concernem à segurança do país e aos negócios estrangeiros. Observou-se justamente que, em sua classificação assim como na de Locke, não há lugar para as múltiplas tarefas do executivo — financeiras, sociais, educativas — que no Estado moderno estão afetas à Administração civil (4).

Todavia, dois mil anos antes de Locke, Aristóteles já dera, em sua “Política” (5), um esquema de organização tripartida dos poderes governamentais, muito mais completo e adaptável a todas as formas constitucionais. Quando Aristóteles analisa idéias, chega em geral, na “Política” como em seus tratados filosóficos, a uma divisão em três. Mas, se descreve objetos concretos, passa a uma divisão em quatro ou múltiplo de quatro. Os principais ramos da administração pública são em número de oito, necessitando cada um deles, pelo menos nas grandes comunidades, de funcionários especiais. Em primeiro lugar — conceito bem mo-

(3) Os termos originais de MONTESQUIEU são: “*puissance législative*”, “*puissance exécutrice*” e “*puissance de juger*”. — *De l'Esprit des Lois*, Liv. XI, Cap. VI.

(4) GOODNOW, *Politics and Administration*, pág. 11 e segs. — Cf. WILLIAM ARCHIBALD DUNNING, *A History of Political Theories*, New York, 1938, vol. II, págs. 412/413.

(5) *Política*, Liv. IV, Caps. XIV-XVI.

dermo — figura a administração dos preços e do abastecimento (6). A maioria da população se compõe, segundo Aristóteles, de quatro grupos: agricultores, operários industriais, negociantes e servos. As forças armadas também são classificadas em quatro: cavalaria, homens de armas pesadas (artilharia), homens de armas leves (infantaria) e marinha — classificação que, até há pouco tempo, era perfeitamente válida.

A disposição em três, já o dissemos, adapta-se melhor às descrições e análises de um processo que abranje um longo período de tempo. Habitualmente, representamos o tempo dividido em três: passado, presente, futuro, e transferimos êsse ritmo também para as evoluções que se efetuaram exclusivamente no passado e lançam apenas uma pálida luz sobre o futuro. O três é pois o princípio organizador preferido pelos historiadores. Não é só a História universal descritiva que é habitualmente dividida em três partes (antiguidade, idade média, tempo moderno); os filósofos que experimentaram demonstrar as leis eternas, as forças decisivas, as características do progresso, na evolução da humanidade, comprimiram igualmente as idéias e os fatos, por vezes de maneira muito artificial, em esquemas tripartidos.

Para Gian Battista Vico, o pai da filosofia da História, todos os fenômenos, todos os motivos, todos os efeitos, formam triades. A própria História se repete: cada ciclo histórico tem planos análogos, com as mesmas particularidades. As três fases da evolução que se manifestam sempre de novo são designadas por Vico como a idade dos deuses, a idade dos heróis e a idade dos homens, o que quer dizer: um período primitivo de homens grosseiros e brutais é seguido por um período de caracteres orgulhosos e magnânimos e, depois, por um período de homens sábios e civilizados. Paralelamente, do Estado patriarcal se desenvolve a república aristocrática, depois o reino democrático da inteligência e da igualdade civil (7). O conceito da evolução humana de Augusto Comte é linear e não cíclico, mas compreende também três idades — a teológica, a metafísica e a positiva — que se assemelham espantosamente, até nos detalhes, àquelas de Vico.

O evolucionismo metafísico de Hegel — o desenvolvimento do espírito — está igualmente organizado segundo um esquema tripartido, como

toda a filosofia hegeliana. Deriva de sua famosa dialética, que com a dialética de Sócrates só tem de comum o nome. Cada idéia — tese — implica e faz crescer seu oposto — antítese — que a decompõe e a destrói por fim. Da destruição surge algo de novo e de mais elevado, a síntese, que é ao mesmo tempo o primeiro elemento (tese) de uma outra triade. Hegel aplicou êsse esquema em sua "Filosofia da História" com uma admirável consequência. Curiosamente, torna-se inconsequente apenas quando fala do espírito germânico e do Estado prussiano, que, para o filósofo alemão, são o "nec plus ultra", a síntese definitiva.

O pensamento tripartido está muito difundido em nosso século. Manifesta-se de maneira excessiva em Werner Sombart, historiador do capitalismo e do socialismo — sua última obra importante intitula-se "As três economias políticas" — mas também num pensador pragmático, contrário a toda especulação, como John Dewey, por exemplo, na sua classificação das teorias do conhecimento (8). Entre os teóricos do "Scientific Management", L. Urwick é um representante típico da organização das idéias em três (9).

O pensamento quadripartido, fora das ciências naturais menos freqüente em sua forma pura, tem contudo enriquecido grandemente também o patrimônio intelectual da humanidade. No domínio das ciências sociais, Adam Smith estabeleceu alguns esquemas quadripartidos duráveis. Suas "Lectures on Justice, Police, Revenue and Arms" indicam já no título "the four great objects of law" (10). Suas quatro máximas da tributação — "equality", "certainty", "convenience of payment", "economy on collection" — pertencem ao ABC da ciência das finanças.

O pensador para quem a ordem numérica das idéias desempenhou o maior papel foi, sem dúvida, Kant. Para todo julgamento, segundo Kant, quatro noções básicas são necessárias: quantidade, qualidade, relação, modalidade; e cada uma dessas noções compreende três modos de julgamento essencialmente diferentes. Daí resultam as doze ca-

(8) JOHN DEWEY, *Logic-The Theory of Inquiry*, New York, 1938, Chap. XXV: "The Logic of Inquiry and Philosophies of Knowledge".

(9) Cf. "Organization as a Technical Problem" e "The Function of Administration" in LUTHER GULICK, *Papers on the Science of Administration*, New York, 1937.

(10) "Police", no sentido de Adam Smith, compreende não somente a segurança interior do Estado, mas também a política econômica e social.

(6) *Política*, Liv. VI, Cap. VIII.

(7) *Principi d'una Scienza Nuova*, Liv. I, 2; Liv. IV, 5.

tegorias, as "noções puras da síntese *a priori*", que constituem a base de nosso pensamento. A êsse quadro central corresponde tôda uma série de noções correlativas, sempre bem ordenadas em quatro e em três. O conjunto da filosofia transcendental de Kant se apresenta assim como uma construção muito sólida mas, ao mesmo tempo, muito artificial.

O esquematismo extremo dessa construção foi muitas vêzes criticado, de modo mais severo talvez pelo compatriota de Kant, Arthur Schopenhauer, que, entretanto, se dizia kantiano e era, êle próprio, um grande organizador do pensamento quadripartido. Kant, dizia êle, colocou na fachada de sua

construção "falsas janelas, em favor de sua arquitetura simétrica" (11).

Essa objeção não atinge apenas a Kant; ajusta-se a muitos sistemas. A perfeita simetria arquitetural, a utilização dos mesmos esquemas, das mesmas disposições numéricas, é uma força, mas, ao mesmo tempo, um perigo para uma organização de idéias e para outras organizações também. Eis aí um ponto em que o racional e o irracional na organização se encontram, sem que disso resulte, sempre, uma bela síntese hegeliana.

(11) SCHOPENHAUER, *O mundo como vontade e representação*. Apêndice: "Crítica da filosofia kantiana".

Um conceito jurídico para Administração Pública

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA
Da Comissão de Orçamento

"Il giudizio civile é una vera battaglia, nella quale é necessario trionfi non la forza o l'astuzia, ma la ragione" — LUDOVICO MORTARA (1).

EM que pese tôda a opulenta literatura que os últimos anos viram crescer em tórno da Administração Pública, seu conceito continua para nós indecifrável, como a esfinge para os incautos beduínos. Passam os autores, é-lhes jogada a pergunta e a resposta é sempre hesitante, opaca. Ainda no último número desta Revista o Prof. Benedicto Silva forjou um habilidoso "sketch" em que os mais abalisados autores se enfrentaram de rijo a respeito dos conceitos de Administração e Organização. Dêsse choque ficou patente a inextricável balbúrdia em que todos se debatem. Todos falaram, ninguém se convenceu, e tudo continuou bem, como diria Ribeyrolles... Mas não é apenas a coincidência com os pressupostos da Organização que prejudica o adimplemento de um conceito puro para a Administração. Em se tratando da Administração Pública, a questão ainda mais se complica pelo seu inevitável entrelaçamento com o Direito Administrativo. Desta feita, se no campo privado o conceito de Organização persegue e atraiçoa o de Administração, no campo público o mesmo se dá com referência ao Direito Administrativo. Não há negar que até hoje não se pôde dar à Administração Pública um conceito puro, perfeito, sem jaça, justamente porque todos eles acabam por versar, em essência, valores também eminentemente jurídicos.

Do reconhecimento desta verdade é que nos veio o propósito de meter ombros a uma tarefa sem dúvida superior às nossas forças. Não temos ilusões a respeito: a escalada será penosa e talvez inoperante: o campo do Direito é sempre enga-

noso e escorregadio; os conceitos e os dogmas, as normas e as hipóteses baralham-se num caos vez por outra intransponível. Se, de um lado, a mera indagação do que é o Direito leva-nos sempre "ao impreciso, ao aproximativo, ao lateral, a noções de bordas franjadas, a explicações empíricas e ensinamentos penumbrosos", como nos adverte PICARD (2), de outro, temos que penitenciar nossa mesquinhez frente o rigor da Ciência Jurídica, cujo estudo, "particularmente delicado e difícil, requer atitudes intelectuais e morais que não se aperfeiçoam a não ser à custa de um rigoroso tirocínio espiritual", como solenemente nos sentencia RAVÀ (3). Em todo o caso, encorajados na melhor boa vontade, estribados numa árdua humildade intelectual, tentaremos achegar mais um ponto à linha evolutiva do conceito de Administração Pública, torcendo-o decisivamente para o próprio campo do Direito Administrativo, embora tenhamos que suprir com o entusiasmo dos idealistas a falta de credenciais que nos reverenciem a empreitada.

*
* *

A confusão de conceitos relativos ao Direito Administrativo e à Ciência da Administração é realmente desalentadora, perseguindo o estudioso logo aos primeiros passos da mais ligeira especulação.

Como lembra ORLANDO (4), "do mesmo modo que qualquer outra ciência, o Direito Administrativo tem seus pressupostos, isto é, aquelas noções

(2) EDMOND PICARD — *Le droit pur* — Paris — 1910 — Pág. 25.

(3) ADOLFO RAVÀ — *Istituzioni di Diritto Privato* — Padova — 1938 — Pág. 4.

(4) VITOR EMANUEL ORLANDO — *Primo trattato completo di Diritto Amministrativo Italiano* — Milão — 1897 — Vol. I, pag. 3.

(1) LUDOVICO MORTARA — *Manuale della Procedura Civile* — Torino — 1887 — Pág. 9.

que preexistem logicamente ao fim próprio e específico que toda ciência se prefixa". Pois bem, desde esta prefixação de valores é que decorre primordialmente o engodo: os pressupostos do Direito Administrativo muitas vezes se identificam com simples normas ou cânones de Administração ou mesmo Organização. Eis por que, ao tentar definir o Direito Administrativo ou a Ciência da Administração, os autores se vêem a braços com um paralelismo de valores que os leva irredutivelmente a um paralelismo de convicções. Tais definições começam por ser coincidentes em muitos pontos e terminam, no mínimo, por ser co-extensivas na sua totalidade...

Desde os primeiros anos de autonomia da Ciência da Administração que tal fenómeno é inevitável, o que tem mesmo levado autores de nomeada, como ORLANDO, a duvidarem da sua propalada autonomia (5). Em verdade, a Administração Pública tem sido continuamente definida como um "indefinido" reflexo do Direito Administrativo ou até mesmo do Poder Executivo... Em meados do século XIX, por exemplo, o clássico italiano DE GIOANNIS escrevia conhestramente que "a administração em sua organização está coordenada a um sistema de leis: nós nos encontramos aí diante do Direito Administrativo" (6), dando azo a que outro clássico, na França, lhe glosasse os termos, afirmando: "o Direito Administrativo é a reunião das leis positivas, segundo as quais deve mover-se a ação administrativa" (7).

Para chegarmos à noção mais viva de como esta identificação, muita vez perniciosa, tornava aguda a inconsistência dos termos do problema, lembremo-nos de que, àquela época, os conceitos de Direito Administrativo se perdiam todos na imprecisa imensidade dos hesitantes conceitos do Poder Executivo... Dêsse modo, se DUCROCK escrevia que o *Direito Administrativo* "era a reunião de princípios e regras que resultam das leis de interesse geral ou das que presidem o funcionamento de todos os órgãos, não judiciários, do Poder Executivo" (8), DE GIOANNIS ia mais longe e procurava simplificar do modo mais radical os dados

do problema, afirmando: "a Administração Pública responde à idéia do Poder Executivo" (9).

Felizmente, hoje, graças em princípio à escola italiana — com MEUCCI à frente — os termos da questão estão definidos com muito maior precisão. Limitada a simples "ação própria no momento executivo" (10), a Administração Pública não passa hoje de um pseudo poder contingenciado... Prova evidente, porém, de que nem todos os seus termos estão na realidade avisadamente discernidos são as mais recentes definições quer de Ciência da Administração, quer de Direito Administrativo, quer mesmo de Poder Executivo...

*
* * *

Para que não percamos o fio do intrincado novelo que pretendemos desfiar, é-nos mister voltar a outro clássico italiano — FERRARIS, ponto de partida para MEUCCI, BIELSA, e tantos outros. Estudando maduramente o assunto, chegou aquêle notável jurista aos seguintes resultados: "na complexa noção de Administração, distinguem-se dois elementos: o *organismo* e a *ação*. A ciência que considera a Administração em seu organismo é o Direito Administrativo; a ciência que considera a Administração em sua ação, em seus objetos, é a ciência dita propriamente da Administração" (11).

Desta premissa MEUCCI desenvolveu toda uma teoria *sui-generis*, que pode desta maneira ser sintetizada: a Ciência da Administração estuda simplesmente o elemento *técnico* e *material* da Administração, enquanto o Direito Administrativo estuda o elemento *formal* e *jurídico* (12). Como se vê, tal clareza de raciocínio pareceria cindir vez por todas a querela: — os fenómenos administrativos, em si, continuariam *unos*, devendo apenas ser estudados de independentes focos bifrontes. Tal escola se vislumbra em POSADA, MEYER, SABBATINI, etc. — não encontrando até hoje forte adversário. A verdade, no entanto, é que as controvérsias estão de pé, apesar de todas as inflexíveis demarcações tentadas. Dêsse modo, se a autoridade crescente de VON STEIN encontra na essência da Administração

(5) V. E. ORLANDO — *Op. cit.* — Vol. I, pág. 79.

(6) DE GIOANNIS — *Corso di Diritto Pubblico Amministrativo* — Firenze — 1877 — Vol. I, pág. 8.

(7) BATBIE — *Traité Theorique et Pratique du Droit Public et Administratif* — Paris — 1893 — Vol. III, pág. 8.

(8) DUCROCK — *Cours de Droit Administratif* — Paris — 1881 — Pág. 5.

(9) DE GIOANNIS — *Op. cit.*, loc. cit.

(10) MEUCCI — *Istituzioni di Diritto Amministrativo* — Torino — 1892 — Pág. 2.

(11) FERRARIS — *La statistica e la scienza dell'amministrazione nelle facoltà giuridiche* — In "Giornale degli Economisti del 1871" — Pág. 436.

(12) MEUCCI — *Op. cit.* — Págs. 11 e 12.

"a ciência da polícia dos velhos publicistas tedes-
cos" (13), FRITZ FLEINER, mais recente — se
deixa entrever que o Direito Administrativo é uma
parcela da Administração — logo, depois afirma
que a Administração "pode constituir o objeto de
uma disciplina jurídica" (14), para terminar reco-
nhecendo também que o livre-arbítrio, embora não
seja uma nota privativa, "desempenha um impor-
tante papel na Administração"... (15). Por sua
vez, BIELSA pensa em termos muito mais vagos
quando afirma que "a Ciência da Administração é,
com efeito, ciência política, embora de extensão e
fins limitados à eficiência e moral administrati-
vas"... (16).

Como se vê, dentro de uma condenável incon-
sistência de terminologia, passa-se do simples poder
de polícia, à órbita jurídica, e desta à própria órbita
moral. Fenômeno bem representativo da engana-
dora psicologia humana, em que, à força de se ten-
tar discernir um conceito arredo, se ampliam cô-
modamente os planos gerais, ao invés de se restrin-
girem com maior exatidão os valores particulares...

No meio de todo este emaranhado de concepções
as mais das vezes truncadas, uma premissa conti-
nua insofismável: há realmente um ponto comum,
uma fronteira intercorrente entre o Direito Admi-
nistrativo e a Ciência da Administração. Um pon-
to que deveria ser uma segura linha divisória, mas
que é, ao contrário, uma faixa de tangências im-
precisas, uma verdadeira terra-de-ninguém... Em-
bora estudando apenas o elemento *técnico* e *mate-
rial*, o certo, o provado cotidianamente nos palácios
ou nas repartições, é que a Ciência da Adminis-
tração Pública não pode prescindir do elemento
jurídico-formal: há sempre que inspirar princípios,
normas, regras e até regulamentos não afeitos ex-
clusivamente ao campo do Direito Administrativo,
pois que, circunscritos subsidiariamente no âmbito
do *jus-imperii* (próprio do Estado — *pessoa uni-
versal*), são primordialmente manifestações de sim-
ples *jus-gestionis* (próprios do Estado — *pessoa
privada*). Nesse ponto nevrálgico é que os autores
relutam e vão passando de largo: — ou não che-

gam mesmo a percebê-lo, como a maioria dos nor-
te-americanos; ou lhe dão tratamento insatisfa-
tório, como os sul-americanos.

*

* *

E' vero lugar comum dos nossos dias a bifur-
cação da Administração em dois elementos — o
formal e o *material* (17). Dêsse modo, estudam-se
em campos diferentes a construção de um edifício
público ou as novas posturas de um regimento in-
terno. Não padece dúvida que o elemento material
prescinde facilmente de conteúdo jurídico: — seus
pressupostos são todos calcados na experiência
acumulada, no tirocínio técnico, no bom-senso, en-
fim — fatores todos perfeitamente meta-jurídicos.
Tal, porém, não se pode dizer de seus pressupostos
formais. Uma norma, uma portaria, um regula-
mento, ainda que se restrinja muitas vezes a cân-
ones estritamente relacionados com o simples poder
ab-administrando do Estado, não pode prescindir
de uma sedimentação jurídica imanente. Nesse
ponto é que os dois hemisférios se tangenciam: é
que, de outro lado, partindo-se da órbita do Direito
Administrativo, se vamos encontrar um plano mais
alto de consolidação jurídica coerente com o *logi-
cismo* ideal do Direito, vamos também encontrar
um plano inferior de simples *aplicação* dos concei-
tos jurídicos — um plano *formal*, pois, que tende
sempre para a órbita da Ciência Administrativa.
Assim, ora se elevando do terreno administrativo,
ora descendo da cúpula jurídica, os elementos for-
mais de uma e outra ciência vão encontrar-se em
incontornáveis pontos de contato. Esta interpen-
tração é responsável por todos os elementos que
obstaculizam a independência dos dois conceitos
demandados, os quais, embora atinentes a fenô-
menos realmente co-extensivos, têm que — em
holocausto à lógica — fugir de uma fácil co-exten-
sividade *in-definitio*...

Até hoje se tem procurado solver o problema
tentando-se uma precisa delimitação de valores
formais em *jurídicos* ou *meta-jurídicos* — o que
nos parece errôneo e a prática tem demonstrado in-
suficiente, razão por que ainda hoje a questão con-
tinua em aberto.

Convictos de que a insistência em tal direção
jamais nos levaria a um satisfatório ajuste de con-

(13) L. VON STEIN — *La scienza della Publica Am-
ministrazione* — Torino — 1897 — Pág. 504.

(14) FRITZ FLEINER — *Instituciones de Derecho
Administrativo* — Barcelona — 1933 — Pág. 5.

(15) *Idem, idem* — Pág. 6.

(16) RAFAEL BIELSA — *Ciencia de la Administracion*
— Rosario — 1937 — Pág. 24.

(17) Veja-se, por exemplo, BIELSA — *Op. cit.* —
Pág. 41.

vicções, é que pretendemos levantar nossas especulações para outro terreno. Se nos é impossível prescindir totalmente do conteúdo jurídico para o elemento formal da Administração Pública — já que aí está, via de regra, o fenómeno da aplicação dos princípios do Direito Administrativo — por que não tentar em bases jurídicas uma delimitação daqueles dois campos coincidentes? O Direito, sempre de conceitos tão amplos e movediços, não nos facilitaria uma solução?

*

* *

Um dos mais sutis juristas europeus, GEORGES RENARD, escrevendo para um celeberrimo *recueil*, fez interessante paralelo entre o Direito Administrativo e o Direito Privado, chegando, por fim, à seguinte conclusão: “o Direito Civil e o Direito Administrativo são “autônomos” como as províncias de um Estado fortemente descentralizado, pois as suas “especificações” outra coisa não são que um modo de “descentralização jurídica”; a descentralização não quebra nem a unidade nacional nem a unidade científica: nem confusão, nem separação, mas comunicação” (18). Vamos, pois, ouvir a lição de RENARD e prosseguir num paralelo entre o Direito Privado e o Direito Administrativo, ciosos dessa *comunicação* por ele pressentida. Para tanto, circunscrevamos nossas especulações iniciais aos fenómenos de *aplicação* dos cânones do Direito Privado — que só a tanto nos leva o escopo do presente trabalho.

Dentro das mais variadas concepções de Direito — quer nos imaginemos regidos pela escola do *Direito Natural* de SÓCRATES ou ARISTÓTELES, PLATÃO ou BOSSUET; quer pela escola *idealista*, de DEL VECCHIO; ou a *objetivista*, de DUGUIT; ou a *institucional*, de HAURIU; ou a *positivo-intuitiva*, de GURVITCH; ou mesmo a *nacional-socialista*, dos tiranos — os fenómenos de dinamização do Direito se processam sempre mediante os trâmites conhecidos: em primeiro lugar, temos o plano do Direito chamado *Substantivo*, o Direito material, em que encontramos, de um lado, o Direito *Objetivo*, habitualmente, a lei (19), e, de outro, a faculdade de

cada um fazer valer esta lei em seu favor — o *Direito Subjetivo*, — “expectativa de um bem da vida, garantida pela vontade do Estado”, como poetizou CHIOVENDA (20). Quando a *pretensão* de um direito demanda um choque de interesses, forçoso se torna recorrer a um meio de arbitragem — é a *ação judicial*, empreendida mediante *processo*. Neste ponto, caímos então num plano jurídico de mera *aplicação* do Direito — plano instrumental, dinâmico, formal, isto é, plano do *Direito Adjetivo*, “complexo de normas ainda mais prevalentemente instrumental do que o próprio Direito Constitucional”, conforme sentenciou magistralmente CARNELUTTI (21).

Dêsse modo, é mediante o Direito Adjetivo que o Direito Substantivo se afirma e processa, através de um instrumental perfeitamente estruturado — a organização judiciária.

Tentemos, no entanto, o prometido paralelo. O Estado regularmente organizado, para manter-se e sobreviver, tem seus problemas de simples *jusgestionis*, semelhantes aos de cada pessoa física ou jurídica regida pela ordem pública. Tendo que realizar tarefas, éle as pratica mediante o Direito Público Substantivo, disseminado pelo Direito Constitucional, Administrativo, Fiscal, etc. Assim, cada vez que o Estado *pretende* realizar uma tarefa administrativa faz valer seus direitos subjetivos — de natureza idêntica ao de qualquer indivíduo capaz — mediante o direito objetivo — a lei. Vimos que, no Direito Privado, chegados a esta fase, entramos num novo plano jurídico — o plano instrumental — regido pelo Direito Adjetivo. No Direito Público, todavia, que se dá? O mesmo fenómeno, sem dúvida: entra-se na órbita de um Direito Público *instrumental*, engendrado para facilitar a realização da obra administrativa. Chegados a um certo grau desta aplicação, no entanto, sentimos que o conteúdo jurídico das relações administrativas vai a pouco e pouco se rarefazendo, iniciando-se aí a irremediável identificação do Direito Administrativo com a simples *Administração Formal* — identificação que até hoje tem colocado os mais veneráveis tratadistas diante do clássico dilema de valores.

Para nós, todavia, não há dúvida de que aquela *Administração Formal* referida por BIELSA e tantos

(18) GEORGES RENARD — *L'aide du Droit Administratif pour l'élaboration scientifique du Droit Privé* — In “*Recueil d'études sur les sources du Droit, en l'honneur de François Geny*” — Paris — S/data — Pág. 86.

(19) Veja-se, entre outros, GIUSEPPE CHIOVENDA — *Principii di Diritto Processuale Civile* — Napoli — 1929 — Pág. 29.

(20) *Idem, idem*, pág. 30.

(21) FRANCESCO CARNELUTTI — *Lezioni di Diritto Processuale Civile* — Padova — 1938 — Vol. I, pág. 1.

outros nada mais é, em essência, que um aspecto mais rudimentar do próprio Direito Administrativo. Direito Administrativo instrumental, formal, tão *adjetivo* como o Direito Processual Civil ou Penal. Mediante esta caracterização até hoje impressentida é que a *pretensão* governamental pode realmente tomar foros integrais de *processo jurídico* e realizar-se *juridicamente*, mediante a afirmação legal dos direitos subjetivos do Estado. Por este meio é que o ato governamental deixa de ser juridicamente um simples processo sumário, "pelo qual a personalidade explica unicamente a sua absoluta auto-determinação" (22) — o "Tat", da teoria alemã, tão comum nas velhas ou modernas autocracias — para se realizar como uma verdadeira obra — a "Arbeit", isto é, o ato juridicamente "influenciado pela ordem pública" (23), próprio dos Estados conscientemente operantes, quer dizer, organizados jurídica e administrativamente.

*

* *

Como chegamos de ver, é fácil estatuir um paralelo seguro entre o processo civil e o administrativo. Alguns pressupostos, porém, exigem um tratamento mais incisivo, já que penetramos numa zona de incertezas e enleamentos. Tentemos, portanto, focalizar o assunto de outros ângulos, que, paradoxalmente, se por vezes podem parecer mais amplos, dão sem dúvida maior intimidade ao tratamento da questão.

Enumeremos, em seguida, algumas das muitas razões subterrâneas que demarcaram a linha de nosso pensamento central.

Sabemos de antemão que alguns pontos obscuros nos podem ser lançados em apóstrofe: por exemplo, a temeridade que implica o fato de equipararmos os conteúdos jurídicos das relações públicas e privadas. Este, porém, foi um dos pontos que mais fundamente nos levaram ao paralelo tentado. Não é só possível equiparar aqueles conteúdos, como até é fácil verificar-se que neles existe *in abstracto* uma verdadeira identificação de valores: não só há relações de Direito Privado que têm conteúdo de Direito Público, como o mesmo se dá inversamente. Segundo nos ensina CHIOVENDA, assim como os direitos eleitorais têm evidentemente con-

teúdo de Direito Privado, assim como certas relações de Direito Público têm conteúdo estritamente *patrimonial* (impostos, taxas, expropriações, etc.), algumas relações de Direito Privado, como as atinentes à família, têm até conteúdo *ideal*... Destarte, opina aquele maciço tratadista que levar em conta "a forma do título de que nasce a relação é um critério falho: atos jurídicos comumente usados pelas manifestações da vontade privada, como o contrato, podem dar lugar a relações públicas, e atos juridicamente públicos podem dar lugar a direitos privados" (24).

Cumpra assinalar ainda que, além do mais, ao tentarmos fazer o paralelo baseados no Direito Processual, excluimos *ab-initio* o campo jurídico estritamente privado. E' que, há séculos, a natureza do Direito Processual perdeu suas características de Direito Privado. Desde o esplendor romano que o processo é de caráter eminentemente público, social. Na Idade-Média, com BULGARO e seus discípulos, e hoje, com BERTHMANN, HOLLWEG, BÜLOW, KÖHLER, etc. — o processo é o desenvolvimento de uma relação jurídica, *patrocinado pelo Estado*. Como bem esclarece ZANZUCHI, "o processo, em sentido jurídico, na sua mais singela acepção, é justamente o desenvolvimento de certas relações da vida social entre dados subjetivos (as partes) e o Estado (o juiz), a fim de praticar-se a justiça" (25).

Como se vê, também o próprio Direito Processual é um *instrumento público* da tutela jurídica estatal, o que muito o aproxima da índole da Administração Formal.

Devemos mesmo não esquecer que um e outra têm, acima de tudo, cunho essencialmente técnico. Se, como disse CARNELUTTI, "o escopo primário do Direito Processual é *técnico-jurídico*" (26), o da Administração Pública é *técnico-material*, como o afirmam desde FERRARIS a MAC-CORKLE — fenômeno que prodigaliza a certos aspectos das duas Ciências um cunho comodamente apolítico.

Outra questão que nos deve merecer tratamento especial, pelo muito de sutil que encerra e pelo muito de controvérsias que tem suscitado, é a que se prende à existência dos direitos subjetivos estatais. Embora para nosso entendimento tal assunto

(22) L. VON STEIN — *Op. cit.* — Pág. 14.

(23) L. VON STEIN — *Op. cit.*, *loc. cit.*

(24) CHIOVENDA — *Op. cit.* — Pág. 32.

(25) MARCO TULLIO ZANZUCHI — *Diritto Processuale Civile* — Milão — 1938 — Vol. I, pág. 6.

(26) CARNELUTTI — *Op. cit.*, *loc. cit.*

esteja definitivamente encerrado, nunca faltam saudosistas a clamar... Não nos parece necessário, porém, tecer aqui o panegírico da idéia. Se desde 1852 o assunto começou a crescer de interesse — consequência das palavras de GERBER — que então e pela primeira vez levantava a indagação — hoje tem sido apenas motivo para belas frases do mais puro gongorismo acadêmico — “variações” e “fugas” em torno das afirmações do próprio GERBER, JELLINEK, GIERKE, etc.

Aqui no Brasil, QUEIROZ LIMA arejou brilhantemente a matéria em seus dois livros básicos. Para ele, “o sujeito de Direito não é nunca, em sentido formal, o homem como realidade psico-física, e sim uma construção jurídico-normativa”. E continua: “a pessoa não é mais que uma expressão de síntese, para determinar um conjunto de deveres e faculdades jurídicas, isto é, um *complexo normativo*” (27). Tais pensamentos têm seu ponto máximo em suas afirmações anteriores, segundo as quais “o Estado, como pessoa jurídica, é o titular de direitos subjetivos que lhe são próprios: o poder público — *imperium*, soberania — e mais os direitos de ordem patrimonial que lhe couberem” (28).

Estas idéias têm cabimento desde a escola do Direito Natural de HUGO GROTIUS, sendo hoje pacificamente aceitas pelos maiores processualistas modernos — em particular os italianos, bebidos na clássica escola de Bologna. CHIOVENDA, por exemplo, parte do pressuposto de que “a doutrina distingue no Estado duas pessoas: uma, que age como ente privado (*iure gestionis*), outra, que age como autoridade, exercitando o direito de comando (*iure imperii*)”. E termina o mestre italiano: “Com esta distinção se consegue mesmo nos regimes absolutos sujeitar-se o Estado ao direito comum e aos tribunais ordinários, em função de uma grande quantidade de relações” (29).

Como se vê, não há o perigo — tantas vezes alegado — de os direitos subjetivos do Estado o levarem a uma irrefreável livre-determinação. É certo que muitos autores — desde CROME a PACIFICI-MAZZONI, CHIRONI, etc. — deixam aos direitos subjetivos o amplo caráter de *faculdade de querer*. Esta faculdade, porém, — no terreno público

como no terreno privado — pressupõe sempre uma órbita jurídica preestabelecida, sendo relevante apenas quando não se funda numa abstração absurda. Como demonstrou profusamente NICOLA COVIELLO, não se pode confundir o direito subjetivo com os simples *pressupostos jurídicos*, tais como a *qualidade jurídica* ou a simples *capacidade de direito* ou de *agir* em geral — capacidade de administrar, de dispor, de contratar, de doar ou fazer testamento. E explica: “comumente se fala de um direito de contratar ou de fazer testamento, de comprar, de vender, de doar, e assim por diante: mas tal modo de falar é impróprio” (30). E impreca o tratadista contra a impropriedade dos usuais conceitos de direito subjetivo, segundo os quais até hoje ele tem sido confundido com a simples *expectativa de direito*.

Por tôdas estas razões não nos parece temerário atribuir ao Estado direitos subjetivos: — é que estes existem apenas depois de sancionados pela chancela da organização social do Estado — pessoa moral.

*

* *

Embora nosso pensamento possa parecer até aqui um tanto desordenado — contingência natural a quem pretendeu versar problemas tão transcendentes num simples artigo de revista — é mister reconhecer que não recalcitamos com a verdade. Dar à Administração Pública Formal verdadeiros foros de Direito Administrativo Processual é, a nosso ver, compactuar com a serenidade especulativa. Como tentamos demonstrar, tal critério por certo iluminaria gratuitamente alguns pontos da Ciência Administrativa, até hoje carregados de sombra.

Para melhor compreensão, exemplifiquemos nossas idéias com um caso prático, procurando surpreender, em vários momentos, o conteúdo exato de certos atos governamentais. Não vamos lançar mão de nenhum caso em que uma pessoa privada manifesta a *pretensão* administrativa (um funcionário que pleiteia férias, por exemplo), ou em que a *pretensão*, embora manifestada pelo Estado, é meramente policial, porque tais estudos perderiam o interesse. Todos esses casos são de índole pacificamente *adjetiva*, dando lugar aos nossos conhecidos *processos administrativos*. Ao contrário, figu-

(27) QUEIROZ LIMA — *Teoria do Estado* — Rio — 1936 — Pág. 17.

(28) QUEIROZ LIMA — *Sociologia Jurídica* — Rio — 1932 — Pág. 48.

(29) CHIOVENDA — *Op. cit.* — Pág. 31.

(30) NICOLA COVIELLO — *Manuale di Diritto Civile Italiano* — Milão — 1929 — Pág. 19.

remos a hipótese de que o governo X resolve criar o Ministério Y. Temos então uma primeira *manifestação da vontade* do Estado. Se o governo X fôsse despótico, faria automaticamente delinear e estruturar os órgãos, demarcar a autoridade, e até mesmo construir o edifício — tudo com uma simples penada... Teríamos então apenas o *ato* da teoria exposta por STEIN. Ao contrário, se se tratasse de governo racionalmente organizado, aquela *pretensão* inicial passaria a ser objeto de metuculoso estudo, procurando-se nessa fase o equilíbrio entre o interesse do Estado e o interesse coletivo. Assim, ultrapassada a fase *legislativa*, eminentemente política, na qual os Direitos Constitucional, Administrativo, Fiscal, etc., tiveram papel decisivo na auto-limitação dos *pressupostos jurídicos estatais* — continuariam os estudos então no campo estritamente administrativo. Começaria aí o *processo administrativo*, independente do primeiro, absolutamente instrumental — ponte movediça entre o Direito Público Substantivo e a Administração estritamente *material*. Na fase política fôra determinado o que se *devia fazer* — agora, seria determinado o que se *irá fazer*, cabendo depois à Administração Material determinar *como se irá fazer*.

O paralelo poderia ainda continuar até à simples Administração Material. Assim como através do Direito Judiciário as partes demandam algo — *pretensão* a que o juiz deve ou não endossar — no caso administrativo também o mesmo se dá. No campo privado, passada em julgado a sentença, entra-se na fase final do processo — a sua execução. No processo administrativo, fixado cuidadosamente o plano de trabalho — se fôr o caso de não ter sido julgada impraticável a *pretensão* do Estado — cumpre à Administração Material executá-lo. Assim como no campo do Direito Privado a execução da sentença se dá mediante a regência da órbita total do Direito, do mesmo modo, também no campo do Direito Público, a Administração Material não prescinde jamais da tutela jurídica — em tais casos mais fácil e onipresente, pois que “ao contrário do Poder Judiciário, o Poder Administrativo é uma ação contínua e incessante, acompanhando a iniciativa em qualquer parte onde as necessidades e interesses sociais o exijam”, como já nos lembra MATTIROLO (31).

Para terminar, queremos ressaltar um possível lapso de interpretação às nossas palavras. Poderá parecer aos nossos administradores — ainda muito ciosos do seu recém-profissionalismo — que o caminho de nossas idéias levaria a Administração Pública a uma completa acefalia — tão ao gosto de nossos legisladores do passado.

— “Dar à Administração Pública uma função meramente instrumental, isto é, normativa, processual, é limitá-la inconseqüentemente, etc., etc. O ato administrativo muita vez tem conteúdo jurídico-substantivo, etc. etc.”.

Não. Ao procurarmos trazer à Administração um conteúdo essencialmente jurídico-adjetivo não lhe circunscrevemos de maneira alguma o âmbito. E' que previmos tudo e tudo nos foi permitido.

Antes de mais nada, cumpre salientar que ninguém hoje tentará sem esforço inútil negar ao Direito Processual uma parte da responsabilidade substancial no conteúdo das relações jurídicas. Como escreveu ZANZUCHI (32), “tôdas as relações jurídicas estão condicionadas também ao Direito Processual; existem, pois, relações jurídicas processuais, como existem relações de direito privado, etc.”. Com os olhos nesta lição é que tentamos o paralelo, sabendo com antecedência que, ao invés de limitarmos o âmbito da Ciência da Administração, íamos, ao contrário, sem dúvida ampliá-lo... Não é preciso parafrasear ZANZUCHI para podermos afirmar que há realmente conteúdo jurídico — até mesmo substantivo — em muitos atos meramente administrativos. Esta verdade, sempre de fácil reconhecimento mas de difícil explicação, até hoje tem “driblado” a perspicácia dos estudiosos, levando mesmo autores da responsabilidade de FRITZ FLEINER a simplificar maliciosamente a questão, declarando vencidos que os atos administrativos não prescindem de livre-arbítrio...

Longe de nós, pois, negar o conteúdo substantivo imanente muita vez aos mais indefinidos atos administrativos. Queremos frisar, no entanto, que tal fenômeno, por ser excepcional, ficou à margem do curso de nossas idéias. De modo geral, a índole do conteúdo jurídico dos atos administrativos não pode aspirar a um grau muito elevado na abstrata gradação dos planos jurídicos: não negamos que uma portaria que vem facultar férias a um funcionário tenha realmente conteúdo jurídico. Mas daí

(31) LUIGI MATTIROLO — *Trattato di Diritto Giudiziario Civile Italiano* — Torino — 1892 — Vol. I, página 18.

(32) ZANZUCHI — *Op. cit.* — Pág. 6.

dar-lhe uma importância à altura, por exemplo, das leis que regem a família, é prevaricar sobre a hierarquização dos valores jurídicos, é desconhecer aquela “descentralização jurídica” de que nos falou RENARD; é, pois, uma aventura inócua...

Tanto mais a Administração Pública se fôr aperfeiçoando, mais e mais se irá desbastando o seu caráter essencialmente instrumental — fenômeno que também se irá processando em certos aspectos do próprio Direito Administrativo, pois que, em última análise, os cânones administrativos não vão nunca além das “regras jurídicas apreendidas diretamente pela consciência”, das simples “regras construtivas, constatadas pelos processos técnicos”, como escreveu DUGUIT (33).

Tôdas estas idéias, aliás, encontram perfeito cabimento na mais recente teoria jurídica, do chamado *Direito Intuitivo*, criada por PETRASIZKI, a que teremos de fazer, ao menos, ligeira referência, porque elucida facilmente êste ponto obscuro do problema. Segundo aquele professor — o maior jurista polonês de todos os tempos, como insistentemente se tem propalado — o Direito é “uma experiência psíquica *imperativa-atributiva*”, que tem

duas funções sociais distintas: a função *distributiva* e a função *organizadora* (34). Mediante a primeira, é distribuída pelos tribunais a justiça do *honeste vivere, alterum non ledere, suum cuique tribuere*, etc. Como esta distribuição tem que ser juridicamente garantida, é necessário uma outra função jurídica *subsidiária* — a função *organizadora* — a qual, assegurada por uma autoridade, por um organismo eficiente, redundando na organização racional do Estado, com sua legislatura, seus ministérios, sua polícia, sua magistratura, etc.

Dêsse modo, exultem nossos modernos administradores: a teoria de PETRASIZKI — que se baseou, em grande parte, na análise dos códigos de Direito Administrativo — se atribui à Administração Pública apenas um conteúdo jurídico secundário, em compensação alonga êste conteúdo até aos simples atos de Organização...

Infelizmente, não nos é dado versar com maior profundidade os revolucionários conceitos do grande professor polonês. Não que nos faltasse ânimo. Mas é que, em virtude das atuais dificuldades, assim como PAUL CLAUDEL só conhece de Deus “o que lhe ensinou o catecismo”, nós só conseguimos conhecer de PETRASIZKI o que nos ensinou SOROKIN...

(33) DUGUIT — *Droit Individuel et Droit Social* — In “*Archives de Philosophie de Droit*” — 1931 — Página 568.

(34) Apud SOROKIN — *Les Théories Sociologiques Contemporaines* — Paris — 1938 — Pág. 521.

Como sistematizar as atividades de aperfeiçoamento?

ANNIBAL MAYA

Chefe da Secção de Planejamento e Contrôlo da D. A. do D.A.S.P.

FOI sem grande dificuldade que os nossos administradores compreenderam a importância que se deveria atribuir ao problema do treinamento; nem todos, porém, perceberam o papel que lhes estava reservado na sua solução.

Uma das causas disso talvez tenha sido o aparecimento no D.A.S.P. de uma Divisão de Aperfeiçoamento, à qual, no entender de muitos, deveria caber toda a responsabilidade pelo tratamento do problema. À primeira vista, essa conclusão parece acertada, justificando-se, assim, o fato de muitos dos dirigentes dos nossos serviços públicos terem considerado que o assunto fugia à sua alçada.

Embora as referências ao desenvolvimento do Estado Moderno e à grande complexidade das suas atribuições corram o risco de se tornar facilmente acacias, peço permissão ao leitor para tocar mais uma vez naquela velha tecla. A extensão da área sobre a qual se exerce a influência estatal e a imensa congêrie de profissionais e técnicos das procedências mais diversas convocados para o seu serviço, evidenciam a impossibilidade, se não o absurdo, de se pretender atribuir a um só órgão a tremenda incumbência de atacar os múltiplos e variados problemas de treinamento do pessoal.

Um dos princípios cardiais que nunca devem ser esquecidos ao se tratar daqueles problemas é o de que a responsabilidade de treinar cabe principalmente aos chefes imediatos dos empregados. Em qualquer *vademecum* do supervisor se encontrará a afirmativa de que o sucesso de um chefe depende, *maxima pars*, da sua capacidade para tirar o maior rendimento da sua equipe, o que exige um cuidado constante, ininterrupto, de sua parte, pelo aperfeiçoamento dos métodos de trabalho de seus auxiliares e pela majoração dos seus padrões de eficiência.

Outro princípio que também deve ser guardado na memória é o de que o treinamento, para produzir resultados, precisa relacionar-se bem de perto com o trabalho a ser executado, devendo, em vista disso, ser efetuado, sempre que possível, pelos próprios órgãos a que pertencem os servidores. Isso por motivos óbvios: primeiro, porque é do próprio interesse do órgão dispor de gente capaz; segundo, porque é nos órgãos executores que se farão mais fortemente sentidas as necessidades a atacar; e terceiro, porque são, via de regra, esses órgãos os que possuem o instrumental necessário para que o treinamento seja efetuado.

Com efeito, nenhuma entidade estará mais indicada para realizar cursos destinados à formação de médicos sanitaristas ou à especialização sobre diversos assuntos relativos à medicina preventiva, do que o Departamento Nacional de Saúde, junto ao qual funciona o Instituto Oswaldo Cruz; nenhum órgão estará mais aparelhado do que o Ministério da Agricultura para estudos sobre assuntos agronômicos. O mesmo pode ser dito, de um modo geral, das diversas atividades desempenhadas modernamente pelo Estado. O problema assume no Brasil características especiais, em consequência da pobreza de recursos do nosso aparelhamento de ensino.

A modalidade mais natural de treinamento é apresentada pelos chefes, que se incumbem de adaptar o indivíduo ao trabalho e de ensinar-lhe os melhores métodos de execução. Outra modalidade consiste na criação de uma unidade central que se incumba dessas atividades.

Sobre as vantagens e desvantagens de uma ou de outra dessas modalidades reina grande divergência. São inúmeros e razoáveis os argumentos em favor da atribuição, pelo menos em parte, aos

chefes, da incumbência de efetuar o treinamento. O primeiro dêles é inspirado nas incontestáveis qualidades da instrução em serviço, que dificilmente pode ser efetuada no caso do treinamento centralizado. Quando se trata de trabalho rotineiro, que exige a apresentação demorada e constante do homem ao material com que vai lidar, não pode haver dúvida de que o supervisor é a pessoa indicada para treiná-lo. De um lado, êle tem a seu favor a experiência sôbre aquêle "métier", e de outro, o fato de ser a pessoa mais naturalmente ligada ao indivíduo durante a realização dos trabalhos, o que lhe facilita a solução das dificuldades que forem aparecendo e a correção dos êrros que porventura venham a ser cometidos.

Sob o ponto de vista econômico é essa, em grande número de casos, a maneira mais aconselhável. Em repartições pequenas, situadas em localidades distantes, dificilmente há recursos para a instalação de unidades de treinamento. Por vêzes, o trabalho é de tal forma especializado que apenas aquêles que o executam ou dirigem estão qualificados para ensiná-lo.

Há, além disso, um sério inconveniente em dissociar a responsabilidade pela produção de um indivíduo, da responsabilidade de preparar o indivíduo para atingir àquela produção. Isso daria aos supervisores a excusa de que o insucesso dos trabalhos de sua secção era motivado pela inaptidão dos seus auxiliares que haviam sido insuficientemente preparados por instrutores estranhos. Sendo o treinamento realizado pelo chefe imediato, ou sob sua orientação, êste terá maior responsabilidade pelo sucesso do trabalho de sua equipe, e, conseqüentemente, empregará todos os meios para fazer sua produção atingir ao nível desejado.

Um dos inconvenientes do sistema reside, no entanto, em ser, geralmente, muito escasso o treinamento realizado nas repartições em que é deixado exclusivamente a critério dos supervisores. Isso se dá, ou porque êstes não acreditam nas vantagens que o treinamento pode acarretar, ou porque desconhecem os recursos de que se podem servir para levar a efeito a instrução.

Quando se cogita, por exemplo, do treinamento de empregados dos chamados departamentos horizontais, isto é, dos serviços de administração geral, encontrados em todos os órgãos, a centralização

oferece resultados bastante concludentes, reduzindo grandemente as despesas e evitando duplicação de trabalho. Em outros casos, quando se visa ministrar conhecimentos teóricos, de interesse para grande número de servidores, tais como os relativos à organização, métodos de trabalho, funções e objetivos de uma repartição, também é o treinamento centralizado o que produz maior resultado.

Podemos, pois, afirmar que os supervisores têm como título principal, para receber o encargo de treinar, a sua experiência no campo a ser tratado, faltando-lhes, em contraposição, na maior parte dos casos, conhecimentos técnicos sôbre a arte de instruir, o que grandemente lhes dificulta o trabalho. Por sua vez, falta aos especialistas em treinamento a necessária experiência sôbre o "subject matter", sobrando-lhes, entretanto, os recursos educativos.

Diante de tais elementos, não pode haver dúvida que a mais sábia política deveria consistir numa conciliação dêsses dois grupos, que se completariam e se tornariam aptos a realizar o trabalho com redobrada eficiência. Continuaria o encargo de treinar sôbre os ombros dos supervisores, que seriam aconselhados pelos órgãos de treinamento, sôbre os métodos a empregar. Quando as necessidades atravessassem as linhas departamentais, manifestando-se de maneira idêntica, em diferentes unidades, os órgãos centralizadores poderiam funcionar como elementos de coordenação e, conseqüentemente, de simplificação de atividades.

Durante os anos de crise que sucederam à primeira Grande Guerra, a indústria americana tentou promover a readaptação de alguns milhares de indivíduos, por intermédio do treinamento centralizado. Grande número de técnicos foram espalhados por toda parte para realizar êsse trabalho. Dentro de pouco tempo concluiu-se não ser essa a maneira mais indicada de solver o problema. Como era de esperar, passou a ser empregado o treinamento descentralizado, sendo cada indivíduo instruído pelo seu supervisor imediato. Também êsse processo evidenciou sérias lacunas, e aos poucos se foi chegando à adoção de um processo eclético em que se conciliam o trabalho levado a efeito pelo supervisor e o realizado pelos órgãos centrais de treinamento que prestam àquele a sua colaboração técnica.

Embora aceitas e aplicadas já há muito em outros climas, essas idéias constituem ainda novi-

dade no nosso meio, pelo menos nas rodas que ainda não tiveram a oportunidade de travar relações, nem mesmo cerimoniais, com a copiosa literatura norte-americana sobre supervisão e gerência.

Não admira, portanto, que seja ainda limitado, entre nós, o número de administradores que se têm realmente preocupado com o problema do treinamento.

A primeira providência a tomar seria, portanto, treinar os supervisores. Por enquanto isso tem sido feito por intermédio de cursos. Mas parece provado que não é esse o método mais indicado para o treinamento de indivíduos em postos de comando, não porque não adquiram eles por essa forma os conhecimentos de que carecem, mas porque o formalismo das salas de aula geralmente os afugenta. Outros processos — como o de conferências periódicas nos diversos níveis da organização, proposto nos Estados Unidos por LAWRENCE A. APPELY e pôsto em prática com excelentes resultados por grande número de instituições públicas e particulares, e o de reuniões com o fim de desenvolver nos chefes a capacidade para orientar, para trabalhar com pessoas e para obter melhores resultados, por meio das quais a “War Manpower Commission” (“Training Within Industry Program”) iniciou o treinamento de 800.000 supervisores (“Job Instruction Training”, “Job Methods Training” e “Job Relations Training”) — seriam muito mais produtivos, devendo desde já ser estudada a possibilidade do seu emprêgo no Brasil.

Mas, mesmo que a grande maioria dos nossos administradores dedicasse apreciável parte do seu tempo ao problema em questão, haveria providências, tais como as de determinar os métodos a serem aplicados, verificar o grau de eficiência dos que já estão em uso, coordenar os esforços de diversos órgãos e apurar os resultados obtidos — as quais não podem ser deixadas na alçada dos supervisores, sob pena de não serem tomadas, ou de o serem defeituosamente. Os chefes de serviço não dispõem de tempo suficiente e, como salientamos acima, não possuem conhecimentos específicos sobre a técnica do treinamento, para se incumbirem desses trabalhos que devem, assim, passar à competência de órgãos especializados.

Esses órgãos exercem atividades de estado-maior e de linha. As primeiras abrangem as suas

funções de conselho, estímulo, pesquisa, planejamento e controle. Por seu intermédio, a organização verifica as necessidades das diversas repartições, oferece-lhes assistência técnica, procura convencer os seus dirigentes sobre as vantagens de um treinamento sistematizado, colabora na elaboração dos programas, orienta a escolha dos métodos e, finalmente, toma parte no controle dos resultados. As restantes consistem na administração do treinamento, quer se destine aos seus próprios servidores, aos de órgãos que não dispõem de recursos para levá-lo a efeito, ou, finalmente, aos pertencentes a carreiras comuns a diversas repartições ou envolvidos em atividades afins.

No serviço público brasileiro, essas atribuições competem até a presente data, exclusivamente, à Divisão de Aperfeiçoamento do D. A. S. P., criada pelo Decreto-lei n.º 3.627 de 18 de setembro de 1941. A jurisdição, porém, é demasiadamente ampla e exige uma desconcentração. Apesar de já existirem nos ministérios alguns órgãos incumbidos da formação e do aperfeiçoamento dos servidores — tais como os Cursos do Departamento Nacional de Saúde e do Departamento Nacional da Criança, os Cursos de Biblioteconomia da Biblioteca Nacional e de Museologia do Museu Histórico Nacional, a Escola de Aperfeiçoamento do Departamento de Correios e Telégrafos, a Escola de Artes Gráficas da Imprensa Nacional, o Curso de Formação de Metrologistas (que funciona junto ao Instituto Nacional de Tecnologia) e os Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização do Ministério da Agricultura — essas atividades ainda não se podem desempenhar de modo sistemático. E isso porque quando surgem necessidades que não se enquadram no campo de funcionamento daquelas instituições, não existe no nível ministerial um órgão em que elas possam ser estudadas e que lhes dê um tratamento adequado. Ora, os problemas de treinamento via de regra se condensam fora dos âmbitos estreitos traçados para aquelas instituições, vindo todos cair, como é de esperar, sobre a Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. O interesse demonstrado, nos últimos tempos, pelo treinamento, leva a crer que dentro em breve aquela divisão não possa atender, por si só, às múltiplas solicitações que lhe serão feitas.

A solução seria desconcentrar as funções de treinamento. Os departamentos de administração

dos ministérios possuiriam divisões ou centros de aperfeiçoamento (o nome pouco importa), incumbidos da supervisão de todas as iniciativas tendentes a melhorar as qualidades de execução dos servidores dos respectivos ministérios. A responsabilidade de treinar permaneceria com os administradores, que promoveriam a realização do treinamento, assistidos pelos técnicos daquelas unidades.

Entre outras coisas, competiria ao centro ou à divisão de aperfeiçoamento do Ministério:

- 1 — realizar pesquisas e estudos destinados a apurar a capacidade dos servidores do ministério em relação ao exercício das respectivas atribuições, verificando, assim, quais os setores e os aspectos em que se deve realizar, de preferência, o treinamento do pessoal;
- 2 — fornecer às diversas repartições, sempre que necessário, os recursos indispensáveis à execução do treinamento;
- 3 — efetuar cursos, não só para treinamento dos atuais servidores mas também para preparação de candidatos a cargos e funções das carreiras ou séries funcionais especializadas do ministério, sempre que se fizer sentir deficiência no mercado de trabalho;
- 4 — controlar as atividades de treinamento de todas as repartições subordinadas e pres-

tar-lhes assistência quanto ao estabelecimento de métodos mais adequados; e

- 5 — promover a coordenação das diversas atividades de treinamento do ministério.

Para o desempenho dessas atribuições, o centro de aperfeiçoamento seria constituído por duas secções: uma de pesquisas e planejamento e outra de administração (executora).

Além de se incumbir de atacar, de modo sistemático, o setor administração geral, por meio dos seus Cursos de Administração, a Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., como órgão central, manter-se-ia informada sobre todas as realizações, no campo do treinamento, em todo o serviço público federal; coordenaria os diversos programas, evitando duplicidade de esforços e emprego de métodos inadequados; prestaria assistência técnica aos diversos centros no planejamento e na execução dos programas, bem como no controle dos resultados, sempre que surgissem problemas por demais complexos para serem tratados pelos órgãos departamentais isoladamente.

Seria esta, na minha opinião, a estrutura ideal para um verdadeiro *sistema de aperfeiçoamento*, com capacidade para atacar intensamente e para resolver o problema. Postos em funcionamento esses órgãos, cedo se fariam sentir os seus resultados, em termos de maior eficiência no serviço público.

Da apresentação material do texto das Leis

(Estudo sobre a técnica legislativa) (*)

HESIO FERNANDES PINHEIRO

Assistente Jurídico do D.A.S.P.

REDIGIR um ato da ordem legislativa é tender, obrigatoriamente, à sistematização do assunto que se objetiva disciplinar.

Essa sistemática, em nossa legislação, tem obedecido a um critério hierárquico *relativamente* fixo, cujo ponto central e básico à apresentação lógica do material jurídico, tanto para o agrupamento de assuntos quanto para a sua sub-divisão, é o ARTIGO.

Desde logo e como bem salientou o Mestre CLOVIS BEVILAQUA,

"A perfeição científica ainda não foi atingida, e os estudiosos, aqueles que ambicionam dar às construções do Direito a pureza de linhas alcançada pelas artes plásticas, aqueles que tratam o encadeamento das regras jurídicas como um todo cuja harmonia resulta do rigor lógico de seu arranjo, e aqueles que vêem nas leis jurídicas uma das mais elevadas expressões da vida do organismo social, ainda trabalham por detergir essas sombras" (1).

Nesta parte do estudo que vimos fazendo sobre a Técnica Legislativa, trataremos precisamente dessa matéria, porque a observação e a análise dos nossos atos da ordem legislativa, de qualquer período, bem retratam quão imperioso se torna estabelecer-se um critério *uniforme* para a apresentação material dos textos das leis.

Acorde com a orientação até agora seguida, ilustraremos a *parte prática* deste trabalho, exclusivamente com exemplos e comparações fornecidos pela legislação nacional, não só pelo respeito devido à tradição como, também, por estarmos convictos de que, se a técnica legislativa brasileira tem falhado algumas vezes, é mais pela aplica-

ção inadequada dos seus preceitos que pelas lacunas que lhe são imputadas.

Isto pôsto, estudaremos primeiramente o *Artigo*, sua etimologia e regras de redação e numeração; depois, passaremos ao exame dos diversos processos de sua divisão (*Parágrafos — Itens — Letras — Alíneas — Incisos*) e, finalmente, ocupar-nos-emos das formas de seu agrupamento (*Secção — Capítulo — Título — Livro — Parte*).

DO ARTIGO

Artigo tem o seu étimo latino *articulus*, como diminutivo que é da palavra *arthus*, retirada do grego *arthron*.

Em sentido legal, *artigo* significa parte, juntura, articulação dos assuntos de um ato da ordem legislativa e, na apresentação material dêste, desempenha êle relevante papel.

No texto, é o *artigo* a unidade básica para a apresentação, divisão ou agrupamento de assuntos.

A sua redação deve subordinar-se a um conjunto de regras próprias, que contribuem para a apresentação formal e material do texto, dentre as quais destacam-se:

1.^a REGRA — Cada artigo deve conter um único assunto.

Exemplo: (Código Civil — Parte Geral)

.....
"Art. 2.^o — Todo homem é capaz de direitos e obrigações na ordem civil.

(1) CLOVIS BEVILAQUA — Observações para Esclarecimentos do Código Civil Brasileiro, in FERREIRA COELHO, *Cód. Civ. dos EE. UU. do Brasil* — Vol. III — Rio, 1922 — Pág. 57.

(*) Ainda sobre o assunto: *O Fecho das Leis Brasileiras — O Preâmbulo dos Atos da Ordem Legislativa — As Cláusulas de Revogação e Vigência nas Leis — A Lei Escrita e o Problema da sua Revisão* — Publicados nesta Revista, respectivamente, nos números de setembro de 1942 (página 32) e novembro de 1942 (pág. 24), julho de 1943, (pág. 62) e abril de 1944 (pág. 15).

Art. 3.º — A lei não distingue entre nacionais e estrangeiros quanto à aquisição e ao gozo de direitos civis.

Art. 4.º — A personalidade civil do homem começa do nascimento com a vida; mas a lei põe a salvo desde a concepção os direitos do nascituro.”

2.ª REGRA — *O Artigo dará, exclusivamente, a norma geral, o princípio. As medidas complementares e as exceções serão reservadas, sempre, aos parágrafos.*

Exemplo: (Código Civil — Parte Especial).

“Art. 1.685 — O legado de crédito, ou de quitação de dívida, valerá tão somente a importância desta, ou daquele, ao tempo da morte do testador.

§ 1.º — Cumpre-se este legado, entregando o herdeiro ao legatário o título respectivo.

§ 2.º — Este legado não compreende as dívidas posteriores à data do testamento.”

3.ª REGRA — *Não serão usadas abreviaturas nem siglas nas referências às pessoas jurídicas, salvo quando forem elas consagradas pelo direito ou conhecidas e generalizadas por todo o território nacional como, v. g., S.A. (Sociedade Anônima), E. F. (Estrada de Ferro), etc. Mesmo nestes casos é aconselhável que a primeira referência ao nome seja escrita por extenso, seguindo-se-lhe então a sigla, entre parêntesis.*

A propósito, cabe salientar uma tendência que se vem notando de uns tempos a esta parte, principalmente nos atos de caráter administrativo, sobre o emprêgo imoderado e até mesmo abusivo das siglas. Esquecem-se os redatores dêsses atos, entretanto, que elas servem, apenas, para abreviar os nomes mas não para dar-lhes uma nova denominação. *Nova denominação* sim, não vacilamos em o afirmar, porque é justamente isso que se está verificando, e com tendência para um desenvolvimento assustador. De fato, muitos lêem nos jornais, ouvem e repetem: o D.A.S.P., o S.A.P.S., o I.P.A.S.E., o I.A.P.E.T.C., etc., etc. Saberão, entretanto, que D.A.S.P. significa Departamento Administrativo do Serviço Público? Que S.A.P.S. quer dizer Serviço de Alimentação e Previdência Social? Que I.P.A.S.E. resume Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado? Que I.A.P.E.T.C. equivale a Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados de Transporte e Cargas?

Podemos responder, com a observação e pela maioria, negativamente.

Muitos sabem a sigla, mas a sigla não é o nome. E o resultado curioso é que, algumas vezes, desconhecido o seu verdadeiro significado, troca-se o gênero da instituição, como por exemplo: a D.A.S.P., a S.A.P.S., etc.

Mais ainda, se presentemente os significados das siglas são desconhecidos por muitos, que dificuldades encontrarão, daqui a alguns anos, aqueles que consultarem os atos da ordem legislativa e depararem com as mesmas sem poderem compreender o seu real significado? Terão que recorrer ao ato de criação se não lhes favorecer a sorte de um encontro casual. Ademais, é de notar-se que as mudanças de denominação dos órgãos se processam com relativa freqüência e que os atos da ordem legislativa não são escritos, apenas, para serem consultados no presente ou em futuro próximo. Eles servirão de base, de manancial, de fonte de estudo, também em futuro remoto.

Nestas condições, opinamos, com preferência, pelo banimento definitivo das siglas dos textos dos atos da ordem legislativa nacional, ou pelo seu emprêgo, rigorosamente de acordo com a regra enunciada.

4.ª REGRA — *Quando o assunto requerer discriminações, o enunciado comporá o artigo e os elementos, objeto da discriminação, serão apresentados sob forma de itens.*

Exemplo: (Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939).

“Art. 12 — Os cargos públicos são providos por :

- I — Nomeação;
- II — Promoção;
- III — Transferência;
- IV — Reintegração;
- V — Readmissão;
- VI — Reversão;
- VII — Aproveitamento.”

5.ª REGRA — *Tôda vez que os artigos se sucederem, tratando de assuntos heterogêneos, deve ser mantida, quanto possível, a uniformidade inicial dos verbos.*

Sobre esta regra é curioso salientar a preocupação de certos legisladores em recorrer à sinonímia,

em inverter frases, em rebuscar palavras, em escolher formas elegantes, em fazer brilhar com lan-tejoulas lingüísticas o modo de dizer, somente para não manter a uniformidade inicial do articulado, aparentemente monótona para eles.

Esquecem-se, entretanto, os que assim procedem, que lei não é peça literária e que, nela, a poupança da repetição dos termos, muita vez, pode prejudicar a precisão da idéia.

Assim, *por exemplo*, ao invés de usar :

-
- Art. 18 — Extinguem-se com a presente lei...
- Art. 19 — São criados...
- Art. 20 — O M.V.O.P. fica autorizado a...
- Art. 21 — Com esta lei asseguram-se os direitos...
-

será preferível a forma seguinte, menos rebuscada, é verdade, porém tecnicamente mais correta, pela indicação imediata daquilo que o Artigo contém :

-
- Art. 18 — Ficam extintos...
- Art. 19 — Ficam criados...
- Art. 20 — Fica autorizado o Ministério...
- Art. 21 — Ficam assegurados os direitos...
-

6.^a REGRA — *A precisão de linguagem, técnica ou vulgar, deve ser absoluta a fim de que o objetivo do artigo seja perfeita, imediata e facilmente compreendido e o seu conteúdo se preste ao mínimo possível de interpretações.*

Exemplo curioso das conseqüências da impropriedade de termos, dentre algumas centenas deles que por aí existem, é o caso que passamos a transcrever e que originou uma decisão do 1.^o Conselho de Contribuintes no ano de 1942 (2).

"Na declaração de renda para 1941 de Dna... da cidade do Salvador, no Estado da Bahia, a Delegacia do Imposto de Renda naquele Estado glosou e reduziu algumas das deduções e exigiu o adicional de 15%, do artigo 32, do decreto-lei n. 3.200, de 1941.

A contribuinte se conformou com a glosa, mas reclamou contra o adicional, alegando que aquêle adicional é um ônus para aquêles que, podendo, deixam de constituir família; que, de acordo com a lei civil, os encargos da família estão afetos ao homem, enquanto a mulher é mantida pelo homem, e assim aquêle ônus

não deve tocar a quem não tem a seu cargo o ônus da família; que não lhe pode caber culpa por não constituir ela uma família, quando de fato e de direito esta obrigação toca ao homem; que a mulher não se casa quando quer mas quando é querida, ela é que está sujeita à escolha do homem; que em tais condições a a tributação da lei de proteção à família não se aplica ao seu sexo, mesmo porque ainda o citado artigo refere "os contribuintes", no masculino, sem usar a expressão "de ambos os sexos" tão usada na legislação brasileira, quando a ambos se quer referir".

O Primeiro Conselho de Contribuintes, ao examinar o assunto, assim se manifestou :

"Considerando que são procedentes as razões da recorrente, dignas até de louvor e ponderação a naturalidade e ausência de respeito humano com que foi esplanado o lado delicado da questão;

Considerando que, um exame atento do decreto-lei n. 3.200, de 1941, leva à convicção de que seus tributos somente são aplicáveis aos contribuintes do sexo masculino, porque na realidade os do sexo feminino não podem ser responsabilizados pela omissão do que lhes é impossível fazer, sob qualquer ponto de vista, qual seja a constituição de uma família, cuja proteção é o escopo único da lei;

Acordam os membros do primeiro Conselho de Contribuintes, por maioria de votos, dar provimento ao recurso para o efeito de isentar a recorrente do adicional da lei 3.200, mantido o lançamento em seus demais termos."

7.^a REGRA — *E' vedado o emprêgo de expressões esclarecedoras, tais como : "ou seja", "isto é", "por exemplo", "v. g.", e outras equivalentes. O assunto deve ser apresentado, no artigo, de forma tal que dispense quaisquer esclarecimentos. E' na exata definição da idéia, e na precisão terminológica, que reside o segredo da aplicação desta regra.*

8.^a REGRA — *No emprêgo dos termos, prefiram-se os que tenham o mesmo sentido e significado no maior espaço territorial possível. Daí a conveniência de serem evitadas as expressões locais e regionais, a menos que o ato legislativo tenha caráter absolutamente restrito, sem possibilidade, certa, de ser ampliado o seu campo de ação ulteriormente.*

9.^a REGRA — *As expressões devem ser usadas em seu sentido vulgar, salvo em se tratando de assunto técnico, quando, então, será preferida a nomenclatura técnica, peculiar ao setor de atividades sobre o qual se está legislando, ressalvados, entretanto e sempre, a observância da linguagem e o estilo jurídicos.*

10.^a REGRA — *As frases usadas devem ter a sua extensão reduzida ao mínimo possível sem, entretanto, prejudicar a idéia finalística.*

(2) Publicada n' "A Noite" de 10 de novembro de 1942.

11.^a REGRA (3) — *Cada artigo deve ser cuidadosa e exatamente colocado em seu justo lugar no texto, segundo o assunto que contém. Pode-se mesmo adaptar o conhecido preceito de organização ao caso, dizendo: cada assunto em seu artigo e cada artigo em seu lugar.*

DA NUMERAÇÃO DOS ARTIGOS

Quem, alheio aos conhecimentos da técnica legislativa, percorrer o articulado de um texto legal, observará, com justa curiosidade, que até o artigo nono (art. 9.^o) a numeração é ordinal e que a partir dêle (artigo décimo em diante) torna-se cardinal. Por que? E' a pergunta que sugere um espírito curioso.

Duas explicações hipotéticas são apresentadas:

I — A primeira é a de que, nos primeiros atos da ordem legislativa numerados, o articulado jamais ultrapassava o número 99. A escrita manual primeiramente e, depois, a composição tipográfica eram consideradas verdadeiras artes e, dêsse modo, competindo *calígrafos* e *impressores*, tornavam seus trabalhos objeto de caprichos especiais, a fim de vencerem uns a competição dos outros.

Assim, ao grafar uma lei, procuravam ambos observar o máximo de estética na apresentação material de suas tarefas. E, dentre muitos outros caprichos de estética, para efeito de alinhamento, nas margens-parágrafos empregavam até ao artigo 9 a numeração ordinal e, daí por diante, a cardinal:

Art. 1.^o

Art. 2.^o

Art. 3.^o

.....

Art. 8.^o

Art. 10.

A natural evolução do Direito, por um lado, e a série de novas necessidades e relações sociais, pelo outro, ambas reclamando imediata e constante disciplina legal, motivaram o crescimento dos textos dos atos da ordem legislativa, tornando-os, concomitantemente, mais complexos. Quanto ao articulado, é óbvio dizer-se, cresceu, em números que foram muito além da casa dos 99, em vários dêles.

(3) Foi-nos preciso subsídio para dedução dessas regras a leitura do livro de CARLOS MAXIMILIANO — *Hermenêutica e Aplicação do Direito*.

Impossível tornou-se, em consequência, continuar mantendo-se o alinhamento (de impressão) e aí cai a primeira explicação, mas... a tradição continua.

II — A segunda é mais aceitável, no presente. A leitura dos primeiros números de uma relação ordinal, qualquer que ela seja, até o número nove, é relativamente fácil. Daí por diante, entretanto, torna-se mais longa e complexa. Aplique-se o caso ao articulado da lei e então teremos a segunda justificação hipotética.

A maior facilidade para a leitura ou citação verbal fêz com que os leitores, ao chegarem ao artigo décimo — para contornar as dificuldades de uns ou para satisfazer à comodidade de outros — comesçassem a ler os artigos como se numerados cardinalmente, embora estivessem ordinalmente escritos.

Essa prática, que, a princípio, era meramente verbal, começou a ser adotada também na forma escrita e, dêsse modo, uma simples *praxe* passou a ser seguida e adotada pelos legisladores.

Cremos, entretanto, que uma ou outra dessas razões não constitui motivo bastante para que se prossiga numerando diversamente o articulado dos atos de ordem legislativa. E entre as formas cardinal, ordinal, ou mista, a primeira parece-nos preferível, pela sua simplicidade.

Expostas as duas versões que se podem apresentar para explicar a numeração do articulado em nossos atos legais, passemos ao estudo das formas de sua realização.

Não é raro existirem atos legais cujo escopo é o de apresentar, apenas, uma única disposição.

Nestes casos, a numeração não deve aparecer. Apenas, em seu lugar, deve-se escrever *Artigo único* e, a seguir, apresentar-se o texto, suprimindo-se, então, a *cláusula revogatória*. Preferindo-se incluí-la, é claro que a expressão "Artigo único" deve ser substituída pela abreviatura Art. 1.^o, reservando-se o Art. 2.^o para a cláusula mencionada.

Geralmente, os atos da ordem legislativa de um só artigo visam abrogar ou derrogar disposições legais preexistentes e, portanto, o "Artigo único", na mor parte das vêzes, constitui êle próprio a cláusula revogatória.

E, sôbre o tema da numeração, nada mais a acrescentar.

Organizando-se o articulado de um ato da ordem legislativa, nem sempre o assunto a ser tratado em cada artigo pode ser nele condensado em forma de escrita seguida. Surge, daí, a necessidade de desdobrá-lo para melhor disposição dos elementos que nele devem figurar.

Passemos, pois, a nos ocupar

DO DESDOBRAMENTO DOS ARTIGOS

O desdobramento dos artigos em nossa legislação tem-se processado sob tríplice aspecto:

usando-se parágrafos;
usando-se itens;
usando-se letras.

Apreciemos cada uma dessas três formas.

DO PARÁGRAFO

Paragraphus, em latim, e *paragrapheus*, em grego, é palavra composta de *para* (ao lado) e *graphein* (escrever).

Assim, pela sua própria etimologia, vê-se que *parágrafo* não é escrita principal e, sim, accessória, marginal, complementar do trecho escrito onde figura.

Também se costumava denominar de *parágrafos* aos sinais ortográficos que os antigos literatos apunham nas suas descrições e poemas para separar-lhes os assuntos.

SCHELER denominou expressamente de *parágrafos* as notas marginais em tipo de letra miúdo que são encontradas nas páginas de certos livros, resumindo ou indicando o assunto tratado nos períodos maiores.

O *parágrafo*, na legislação nacional contemporânea, entretanto, é exclusivamente reservado para constituir a imediata divisão de um artigo.

Sua apresentação gráfica abreviada é de todos conhecida: um sinal ortográfico característico (§). Segue-lhe sempre, tal como no *Art.*, uma numeração ordinal até o nono (9) e cardinal daí por diante.

Nos casos em que existe um só parágrafo, é sempre aconselhável e correto usar-se a forma por extenso "*Parágrafo único*" e não a abreviada "§ único".

Nem sempre, entretanto, nos atos da ordem legislativa, se observam tôdas essas regras. Como exemplos podem ser apontados os arts. 34 e 37 do Decreto Legislativo n.º 5.746, de 9 de novembro de 1929.

Transcrevâmo-lo para que o leitor o analise, permitindo-nos chamar-lhe a atenção para o art. 34, onde a discriminação é feita ordinalmente com algarismos arábicos e onde não é encontrado o § 2.º, embora ali figure expressamente o § 1.º; e, especialmente, para tôda a distribuição da matéria no art. 37 com os seus três parágrafos únicos (!?).

São os seguintes êsses trechos do Decreto citado:

"Art. 34 — Serão considerados representantes dos credores para todos os atos e deliberações da falência:

1.º — os administradores das sociedades, os gerentes, os liquidantes e os prepostos com poderes de administração geral;

2.º — os procuradores "ad-negotia", embora não tenham poderes especificados para a falência;

3.º — os herdeiros e sucessores;

4.º — os tutores e curadores, na forma de direito.

§ 1.º — A Fazenda Nacional, quando interessada por dívidas de impostos ou de letras e títulos, será representada no juízo da falência, pelo procurador da República, auxiliado pelos adjuntos, ajudantes ou solicitadores. A Fazenda dos Estados e a dos Municípios serão representadas pelos funcionários, aos quais, pelas respectivas constituições ou leis orgânicas, incumbir este dever."

"Art. 37 — Em virtude da declaração da falência ficam impostas ao falido as seguintes obrigações:

1.º — assinar nos autos, logo que tiver conhecimento da sentença declaratória da falência, termo de comparecimento em que declarará seu nome, estado, idade e naturalidade, indicando a rua e número da sua residência, para lhe serem dirigidas as notificações e avisos necessários, sob pena de revelia e outras cominadas por esta lei, declarando:

a) as causas determinantes da sua falência, quando pelos credores requerida;

b) se tem firma inscrita, quando a inscreveu, apresentando a segunda via ou certidão de declaração geral;

c) sendo sociedade mercantil, os nomes e residências de todos os sócios, apresentando o contrato e a certidão ou declaração de registo de firma, se sociedade regular;

d) o nome do guarda-livros que, desde um ano vinha escriturando os livros comerciais;

e) quais os seus bens imóveis e móveis que se não encontram no seu estabelecimento;

f) se faz parte de outras sociedades comerciais, exibindo o respectivo contrato;

Não se poderá ausentar do lugar da falência, sem justo motivo e autorização expressa do juiz e sem dei-

xar procurador bastante, sob as penas cominadas nesta lei.

Parágrafo único — Quando a ausência requerida fôr motivada por moléstia, deverá o falido instruir o seu pedido com atestado passado por médico previamente designado pelo juiz.

2.º — entregar, sem demora, todos os bens, livros, papéis e documentos ao síndico e lhe indicar os bens em poder de outrem para serem arrecadados;

Parágrafo único — No ato da assinatura do termo de comparecimento, deverá o falido entregar em cartório o Diário e o Copiador de Cartas, que serão imediatamente encerrados pelo escrivão e o termo assinado pelo juiz. Esses livros permanecerão em cartório e serão entregues ao síndico depois de findos os prazos do art. 64 § 3.º.

3.º — Comparecer a todos os atos da falência e às assembléias dos credores, podendo ser representado por procurador, quando ocorrerem justos motivos e obter licença do juiz;

4.º — prestar, verbalmente ou por escrito, as informações solicitadas pelo juiz, síndico, liquidatário, representante do Ministério Público e credores, sobre circunstâncias e fatos que interessem à falência, e auxiliar o síndico com zelo e lealdade;

5.º — verificar a legitimidade, regularidade e autenticidade das reclamações do crédito apresentadas à massa;

6.º — Assistir ao levantamento e verificação do balanço e exame dos livros;

7.º — examinar e dar parecer sobre as contas do síndico e liquidatário;

Parágrafo único — Faltando ao cumprimento de qualquer dos deveres declarados em os ns. 1 a 4, ou ausentando-se sem licença do juiz, embarçando as funções do síndico ou liquidatário, ocultando bens por qualquer modo, recebendo quaisquer quantias pelos créditos, subtraindo documentos, desviando a correspondência, que deva ser entregue ao síndico ou liquidatário, poderá o falido ser preso por mandato do juiz.

Da prisão cabe agravo e instrumento sem efeito suspensivo. A prisão não poderá exceder de 60 dias e será decretada desde que, por meio sumaríssimo, se verifique a exatidão dos fatos argüidos.

A prisão nos casos dêste artigo, poderá ser requerida pelo síndico, liquidatário ou representante do Ministério Público e também ordenada pelo juiz "ex-officio".

DA REDAÇÃO DOS PARÁGRAFOS

Estado o *parágrafo* intimamente relacionado com o *artigo* e sendo êle, sempre, uma consequência dêste, é lógico que se faça depender o seu assunto diretamente do assunto daquele.

Por isso, para a redação dos parágrafos existem também regras próprias, não muitas, é verdade, mas que devem sempre ser observadas. Vejamo-las :

1.^a REGRA — *Constituem objeto de parágrafo o conjunto de pormenores ou preceitos necessários à perfeita inteligência do artigo.*

2.^a REGRA — *A matéria tratada no parágrafo deve estar intimamente ligada à de que se ocupa o artigo. "Accessorium sequitur principalis."*

3.^a REGRA — *A regra fundamental, o princípio, nunca deve ser enunciada em parágrafo.*

4.^a REGRA — *O parágrafo deve conter as restrições do artigo ou, então, completar as disposições dêste último.*

São essas as principais normas a serem observadas para a inclusão de parágrafos no articulado das leis.

O Parágrafo, por sua vez, é passível de subdividir-se em *itens* ou em *letras*, conforme veremos a seguir.

DOS ITENS E LETRAS

De origem hindu, — a palavra *item* foi retirada do vocabulário Brahman *itham* (Sânscrito) e usada em forma latina como *item*, para significar, *igualmente, também, como, por conseguinte*.

Aplicado, por vez primeira, há poucos séculos atrás, para dividir os assuntos em trabalhos escritos, tornou-se também um precioso elemento auxiliar para a fragmentação dos atos da ordem legislativa.

Nestes, independentemente de servir para a divisão imediata do Artigo ou do Parágrafo (em alguns casos), o *item* é, ainda, empregado como elemento discriminativo do primeiro, desde que o assunto nêle tratado não se preste a ser condensado no próprio *artigo* nem a constituir *parágrafos*.

Tal é o caso desta sua utilidade quando, em um regulamento ou regimento, v.g., se deseja apresentar as atribuições de um órgão ou relacionar determinadas competências funcionais. Então, deve-se preferir o uso de *itens* e não de *letras*.

A razão é simples : a numeração dos *itens*, sempre feita em algarismos romanos — I, II, III etc., seguidos de um traço (—) ou de um ponto (.) — pode-se desdobrar indefinidamente, servindo, por-

tanto, não só para as grandes como para as pequenas enumerações. Já a discriminação feita com as letras do alfabeto — a), b), c), etc. — apresenta as suas possibilidades limitadas.

Daí os nossos melhores legisladores adotarem as letras somente para desdobrar os *Parágrafos* ou os *itens* e não os *Artigos*, diretamente.

Considerando-se que a apresentação material dos atos da ordem legislativa deve quanto possível tender à uniformidade, não se nos apresenta muito razoável que num mesmo ato, ou em atos diferentes, se adotem critérios díspares, somente pelo fato de serem mais ou menos numerosos os elementos a discriminar.

Por esses motivos é que os *itens* e as *letras*, como elementos de discriminação dos assuntos de um artigo de lei, não devem ser empregados indistintamente e sim em obediência ao preceito enunciado anteriormente, que retrata uma boa praxe da técnica legislativa.

Para terminar, ilustremos, com três modelos, o que ficou exposto, todos tomados do Decreto-lei n.º 1.608, de 18 de setembro de 1939 (Código do Processo Civil).

Do desdobramento feito por meio de itens :

“Art. 158 — A ação terá início por petição escrita na qual, delimitados os termos do seu objeto, serão indicados :

I — O Juiz a quem é dirigida;

II — O nome e o prenome, a residência ou domicílio, a profissão, a naturalidade e o estado civil do autor e do réu;

III — O fato e os fundamentos jurídicos do pedido, expostos com clareza e precisão, de maneira que o réu possa preparar a defesa;

IV — O pedido, com as suas especificações;

V — Os meios de provas com que o autor pretende demonstrar a verdade do alegado;

VI — O requerimento para a citação do réu;

VII — O valor da causa”.

Do desdobramento feito por meio de letras :

“Art. 336 — A pessoa injustamente desapossada de título ao portador, para obter novo e impedir que a outrem sejam pagos o capital e os rendimentos, declarará, na petição inicial, a quantidade, espécie, valor nominal dos títulos e série, se houver, a época e o lugar em que os adquiriu e recebeu os últimos juros ou dividendos.

Parágrafo único — Na conclusão pedirá :

a) a notificação do devedor do título, para que não pague o capital e os juros ou dividendos;

b) notificação do presidente da junta de corretores, ou câmara sindical, para que não seja permitida a negociação dos títulos;

c) a citação do detentor, ou de terceiros interessados”.

Do desdobramento feito por meio de itens e letras :

“Art. 798 — Será nula a sentença :

I — Quando proferida :

a) por juiz peitado, impedido, ou incompetente *ratione materæ*;

b) com ofensa à coisa julgada;

c) contra literal disposição de lei.

II — Quando fundada em prova cuja falsidade se tenha apurado no juízo criminal”.

ALÍNEA E INCISO

Em citações, não é raro encontrarem-se empregadas as palavras *alínea* ou *inciso* para indicarem, indistintamente, as duas últimas modalidades de sub-divisão tratadas, isto é, *itens* e *letras*.

Entretanto, se bem forem analisadas essas expressões, verificar-se-á que *alínea* ou *inciso* são termos genéricos e, como tais, podem ser usados tanto para indicar o *artigo*, quanto o *parágrafo*, o *item* ou a *letra*. Se não, vejamos, recorrendo aos dicionaristas :

CALDAS AULETE — *Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa* — Lisboa, 1925:

Alínea — “...nova linha escrita, cuja primeira abre parágrafo. Cada uma das subdivisões de um artigo, designadas por a), b), c), etc. F. lat. *linea*”.

Inciso — “...pequena phrase explicativa que corta uma phrase principal, interrompendo-lhe o sentido (Rhet.) Cada uma das partes de um membro do período: Logo volvia a emendar o *inciso* começado. (Lat. Coelho) — F. lat. *Incisus*”.

LAUDELINO FREIRE — *Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguesa* — Rio de Janeiro s/d :

Alínea — “Lat. *linea*. Nova linha escrita cuja primeira letra abre parágrafo// 2. Subdivisão de artigo de lei ou regulamento// 3. Parágrafo”.

Inciso — “Lat. *incisus*... Gram. Pequena frase explicativa que corta uma frase principal, interrompendo-lhe o sentido// 2. Ret. cada uma das partes de um membro ou período.”

CÂNDIDO FIGUEIREDO — *Novo Dicionário da Língua Portuguesa* — Lisboa s/d :

Alínea — “Nova linha escrita, cuja primeira palavra abre paragrapho. Uma das subdivisões de artigo, designada por a), b), c), etc. Fr. *Alínea*”.

Inciso — “...M. Phrase, que interrompe o sentido de outra... (Lat. *incisus*)”.

ANTENOR NASCENTES — *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa* — Rio, 1932 :

Alínea — “Do lat. a *linea*, da linha, empregado quando se ditava para indicar que era preciso partir do começo da linha seguinte”.

Inciso — “Do latim *incisus*, cortado”.

A. DE MORAES SILVA — *Dicionário da Língua Portuguesa Recopilado* — Lisboa, 1813 :

Inciso — “Usa-se subst. por frase, que fazendo sentido breve, e separado da proposição principal, lhe acrescenta alguma circunstância : v. g. Vós viveis quietos e descansados, sem temores, nem cuidados : *sem temores, nem cuidados, são incisos*”.

DOMINGOS VIEIRA — *Grande Dicionário Português ou Thesouro da Língua Portuguesa* — Pôrto 1871 :

Inciso — Do latim *incisus*. Têrmo de Gramática. Phrase que, formando um sentido parcial, entra no sentido total da oração... Rhetórica — Parte de um membro num período”.

JAYME DE SÉQUIER — *Diccionario Prático Ilustrado* — Pôrto, 1928 :

Alínea — “s. f. (lat. ad. *linea*). Nova linha escrita, abrindo paragrapho uma das sub-divisões de artigo, designadas por a), b), c), etc.”

Inciso — “adj. (lat. *incisus*). Cortado com instrumento de gume : ferida incisa. S. M. Phrase curta, formando sentido à parte, que interrompe outra mais importante”.

LAROUSSE — *Grand Dictionnaire Universel du XIX^e Siècle* — Paris, 1873 :

Alínea — “S'emploie quand on dicte à une personne, pour l'avertir qu'elle doit quitter la ligne ou elle en est pour en commencer une autre au-dessous. Dans ce sens, ce mot a vieilli, et s'écrivait ainsi : a *linea*”... “Le passage, le paragraphe lui-même, jusqu'à un alínea suivant : “J'ai marqué tous les alínea qui m'ont le plus frappé”...

Incise — “Gram. — Petite phrase incidente explicative, qui coupe une phrase principale, dont elle interrompt le sens, comme dit-on, je crois, etc. Les incises multipliées sont un grand embarras dans les discours”.

WEBSTER — *Webster's International Dictionary of the English Language* — London, 1897 :

Aline — “To range or place in a line; to bring into line, to align”.

O emprêgo jurídico, evidentemente, transformou-lhes o conceito gramatical; daí *Alínea* e *Inciso* se equivaleram atualmente. Não obstante, é forma preferível mais precisa e correta, ao fazerem-se indicações de dispositivos legais dêsse gênero, dizer-se *item ou letra tal do art. (ou do parágrafo) tal*, e não *alínea ou inciso tal do art. tal*.

Cabe salientar, ainda, que citam alguns juristas, como *alíneas*, os simples parágrafos de um artigo que precedem aos pontos parágrafos dêstes, sem qualquer indicação. Assim (a parte por nós grifada) :

“Art. 27 — Na contagem dos prazos, salvo disposição em contrário, incluir-se-á o dia do começo e enccluir-se-á o do vencimento. Se êste cair em dia feriado, o prazo considerar-se-á prorrogado até o primeiro dia útil.

Os prazos fixados por hora contar-se-ão de minuto a minuto”. (4)

Neste caso, a forma mais correta de citação seria :

Última parte do art. 27, do Código do Processo Civil (ou do decreto-lei n. 1.608, de 18-9-1939).

DO AGRUPAMENTO DOS ARTIGOS

Opondo-se à divisão e sub-divisão que acabamos de comentar, existe a questão do agrupamento dos artigos.

O artigo, como vimos, é a *unidade* do texto de qualquer ato da ordem legislativa. Partindo-se dêle, pois, é que se sub-dividem ou agrupam os assuntos. A sub-divisão já foi analisada. Passemos ao estudo do agrupamento.

Segundo o vulto de um ato da ordem legislativa (encarado pela quantidade dos seus artigos), torna-se algumas vezes forçosa a sistematização da matéria para englobar os artigos afins em pequenas frações que, somadas, constituirão o texto do mesmo ato.

(4) Decreto-lei n. 1.608, de 18 de setembro de 1939. Código do Processo Civil.

Os códigos são os exemplos mais completos e perfeitos que podemos apontar. Isto porque :

“Um código é uma organização lógica de regras jurídicas. Por força da sistematização, que os simplifica, ordena e esclarece, os preceitos adquirem maior nitidez de forma e maior energia de império, do que teriam se se conservassem dispersos ou desordenadamente amontoados” (5).

A sistematização da matéria e a divisão da lei tornam-se imperativas e, para esse fracionamento, a nossa legislação, em seus atos mais perfeitos e em princípio, há muito vem adotando o seguinte critério :

Um conjunto de *Artigos* constitui uma *Seção*.
Um conjunto de *Seções* constitui um *Capítulo*.
Um conjunto de *Capítulos* constitui um *Título*.
Um conjunto de *Títulos* constitui um *Livro*.

Quando este ainda requer desdobramentos, adotam-se as *Partes*, que se denominam então de *Parte Geral* e *Parte Especial*.

Esse critério é o mais correto e o mais divulgado entre nós. Por isso mesmo, foi ele escolhido para o nosso Código Civil. Não é ele indígena nem recente entretanto, já se pode encontrar adotado, de forma quase idêntica, em diversos países e até mesmo nos primeiros Códigos romanos, onde fartamente se fez uso das seguintes divisões : *Parte*, *Livro*, *Título*, *Lege* ou *Parágrafo*.

DA SEÇÃO

Sendo a Seção um conjunto de artigos que versam sobre um mesmo tema, pode ser conceituada como a parte da lei em que se subdividem imediatamente os capítulos.

Não é esse o conceito, entretanto, em que a têm os anglo-norte-americanos. Veja-se, por exemplo, como WEBSTER conceitua a Seção :

“A distinct part or portion of a book or writing; a subdivision of a chapter; the division of a law or other writing; a paragraph; an article; hence, the character §, often used to denote such a division” (5).

E em que termos BLACK também o faz :

“In text-books, codes, statutes, and other juridical writings, the smallest distinct and numbered subdi-

visions are commonly called “sections”, sometimes “articles”, and occasionally “paragraphs” (7).

Numerando-se as Seções em um ato da ordem legislativa, deve-se usar os algarismos romanos, que seguem sempre a palavra Seção : Seção I, Seção II, Seção III, etc.

DO CAPÍTULO

Capítulo, adotado como vimos para indicar um agrupamento de Seções, tem a sua origem no latim *Capitulum* de *caput* (cabeça). *Cap.* é a sua forma mais usada de abreviação.

A necessidade do capítulo de há muito se fez sentir e é bem conhecido o trecho de uma poesia francesa que assim lhe resume a necessidade, ao mesmo tempo que lhe exalta as vantagens :

“Un grande ouvrage embarasse, incommode,
Mais un chapitre... Ah! la bonne méthode”.

A regra de numeração dos capítulos é idêntica à que foi enunciada para as Seções. Não obstante, nem sempre em atos da nossa ordem legislativa se obedeceu a essa regra, razão por que encontramos, em alguns deles, empregadas formas como estas :

1.º Capítulo; ou Primeiro Capítulo; ou Capítulo 1.º; ou Capítulo I; ou Capítulo Preliminar.

DO TÍTULO

O Título indica um agrupamento de capítulos e provém, para uns, do latim, *titulus* palavra formada provavelmente do radical grego *tiôr* com o sufixo *tulus*; ou diretamente do grego, como querem outros, composta do radical *tit* com o sufixo *hylo*. Abreviando-se a palavra usa-se *Tit.*; e numerando-se deve-se empregar algarismos romanos, na forma idêntica à indicada anteriormente para as Seções e os Capítulos.

Alguns legisladores usam o *Título preliminar* em substituição à *Introdução*. Estudaremos o assunto oportunamente, quando nos ocuparmos das “*Partes complementares e suplementares dos atos da ordem legislativa*”.

DO LIVRO

O *Livro* nada mais é que um conjunto de *Títulos*, usado para englobar assuntos correlatos no corpo de extensas leis.

(5) CLOVIS BEVILAQUA — *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil* — (Comentado) — Rio, 1916, pág. 78.

(6) Webster's *International Dictionary of the English Language* - - London, 1897.

(7) *Black's Law Dictionary* — St. Paul, Minn., 1933.

Tal como nas Seções, os Capítulos e os Títulos, numeram-se os *Livros* com algarismos romanos. Releva a sua importância, porém, o fato de serem rotulados com o que encerra o conteúdo geral, rótulos esses que se colocam sempre imediatamente sob eles.

Assim os temos, v. g., no *Código Civil*:

Parte Geral	Parte Especial
Livro I	Livro I
Das pessoas	Do direito da família
.....	
Livro II	Livro II
Dos bens	Do direito das cousas
.....	
Livro III	Livro III
Dos fatos jurídicos	Do direito das obrigações
.....	
Etc.	Etc.

E no *Código do Processo Civil*:

Livro I
Disposições Gerais
.....
Livro II
Do Processo em Geral
.....
Livro III
Do Processo Ordinário
.....
Etc.

PARTE GERAL E PARTE ESPECIAL

Nos atos da ordem legislativa extensos, quando a divisão em *Livros* se torna deficiente, pode-se, ainda, dividi-los em *Partes*.

Ao contrário do que acontece com as outras formas de divisão, uma *Parte* da lei não é numerada e sim, tão somente, classificada em: *geral* e *especial*, palavras essas que a seguem, caracterizando a natureza do conjunto de disposições nelas incluído.

Seu emprego nos textos legais comuns é raro, pois somente pode ser encontrado, usado com acerto, em códigos ou em leis que sem o serem propriamente, o admitem, não obstante, em face da sua extensão.

E é referindo-se à Parte Geral do Código Civil Brasileiro, que assim observou o mestre CLOVIS BEVILAQUA:

"Destina-se a parte geral à exposição dos princípios que se aplicam ou se podem aplicar às diversas matérias do direito civil, e dos assuntos que se não incluíam naturalmente em nenhuma das seções da parte especial" (8).

A Comissão encarregada de estudar e rever o Código Civil, por sua vez, assim opinou sobre as Partes Geral e Especial do mesmo Código:

"b) Uma *Parte Geral*, apta a conter os princípios, as idéias, por assim dizer, abstratas e gerais do direito civil, no que diz respeito aos seus elementos capitais, subdividida, sob este critério, em três Livros, um sobre as Pessoas, outro relativo aos Bens, um terceiro referente aos Fatos jurídicos;

c) Uma *Parte Especial*, composta de quatro Livros, abrangendo o direito civil, na quádrupla ramificação de suas aplicações práticas: a Família, as Cousas, as Obrigações, as Sucessões" (9).

Algumas exceções à regra supra encontram-se em nossa legislação, como no Código Comercial v. g., onde se pode ler: Parte Primeira, Parte Segunda, etc.

Como exceção que é, entretanto, foge à regra e por isso mesmo o precedente não deve servir de argumento favorável.

Pelo sumário estudo e pelos exemplos que acabamos de apresentar, encarando por mais um prisma a técnica legislativa nacional, pretendemos haver deixado patente a necessidade da existência de normas oficiais que orientem e determinem a uniformização material dos textos dos atos da nossa ordem legislativa.

Somente assim será possível resolver, de uma vez por todas, um problema que tantas dificuldades tem causado aos legisladores, e maiores ainda aos que lidam com as leis aplicando-as e citando-as constantemente.

E com elas, também, muito se beneficiará a legislação brasileira.

(8) Clovis Bevilacqua — *Observ. etc. in FERREIRA COELHO — Ob. cit. pág. 60.*

(9) FERREIRA COELHO — *Ob. cit., pág. 220.*

Apuração de responsabilidades no serviço público

LUIZ GUILHERME RAMOS RIBEIRO

Técnico de Administração

O INQUÉRITO administrativo é um dos instrumentos de que se utiliza a Administração para apurar as irregularidades ocorridas no serviço público. Dizemos “um dos instrumentos” porque é sabido que o Estatuto dos Funcionários previu outra forma de apuração dos fatos irregulares, os denominados “meios sumários”. Estes, pela inexistência de regulamentação da matéria, ainda não foram convenientemente definidos, verificando-se certa liberalidade em sua caracterização objetiva.

Talvez, por esse motivo mesmo, não sejam muito comuns, na prática, os casos de sindicância por meios sumários. De tudo, resulta uma aplicabilidade maior do processo administrativo como instrumento da ação disciplinar do Estado. Daí deriva, como é óbvio, a grande importância de que se reveste o assunto, não só para os servidores, como também para a própria Administração.

Ordinariamente, os termos “inquérito administrativo” e “processo administrativo” são empregados como sinônimos, embora o Estatuto haja preferido este último. A nosso ver, teria sido mais correto o uso da expressão “inquérito”, visto que, geralmente, os atos administrativos assumem o aspecto formal de “processo”. Com efeito, e *grosso modo*, todos os “papéis” que transitam pelas repartições públicas são intitulados de “processo”, sendo desnecessário citar exemplos. Assim, aquele termo, evidentemente restritivo, teria a vantagem de concorrer para a melhor conceituação do “processo administrativo”. Ademais, é indubitável que o vocábulo “inquérito” desperta, sempre, a idéia de “ação disciplinar”, inerente ao caráter daquele procedimento.

Entretanto, convém reconhecer que a aludida sinonímia, embora dispensável, pode ser aceita, pois não causa nenhum prejuízo à determinação das responsabilidades.

Outrossim, para bem se avaliar do relêvo que o inquérito administrativo possui, no conjunto de

normas legais relativas ao funcionalismo, basta atentar-se para o fato de que o mesmo “precederá sempre a demissão do funcionário”. Desta maneira, o processo administrativo constitui condição imprescindível à imposição daquela penalidade, quer em sua forma simples, quer “a bem do serviço público”.

E’ certo que a vigência daquele preceito estatutário está suspensa, em virtude do estado de guerra. No entanto, e como já se tem oficialmente entendido, a suspensão da obrigatoriedade prévia do inquérito só se aplica nos casos concernentes à segurança nacional, quando se faz mister a ação rápida e imediata do Estado, na defesa de seus interesses vitais. Relativamente ao pessoal extranumerário, embora não obrigatória a instauração de inquérito, antes da dispensa como penalidade, convirá que sejam apuradas as irregularidades argüidas, conforme dispôs a Circular 11/42, da Secretaria da Presidência da República. Esse dispositivo, segundo ali se lê, tem por finalidade positivar convenientemente a responsabilidade do indiciado.

Observa-se, destarte, que, em sentido amplo, o inquérito administrativo se estende à totalidade dos servidores públicos, pois a tanto equivale a apuração de responsabilidades aconselhada, como vimos, na hipótese de acusações a extranumerários. A referida norma é digna de encomios, de vez que proporciona uma garantia, de âmbito geral, e que muito recomenda os responsáveis pela nossa administração de pessoal.

No início destas notas, referimo-nos aos “meios sumários” de apuração de responsabilidades, cabendo, agora, quando já ficou evidenciada a importância do assunto, bem como a sua amplitude, pesquisar mais detidamente, a respeito dos mesmos.

Entendemos por meios sumários de apuração todas as sindicâncias e diligências capazes de elucidar, de modo breve e satisfatório, as faltas admi-

nistrativas de pequena gravidade, e suscetíveis de fácil esclarecimento. Aliás, cumpre salientar que só as aludidas faltas deverão, a juízo da autoridade competente, ser apuradas por aquêlê meio.

A apuração sumária, porém, deverá, de preferência, ser feita por um funcionário especialmente designado para êsse fim, incumbindo-lhe reunir, em processo, os elementos de prova, colhidos no desempenho de sua missão. Como "autoridade competente", no caso, podemos relacionar todo funcionário que fôr ocupante de cargo ou função de chefia ou de direção.

No decorrer da apuração sumária, poderá surgir a hipótese da aplicação das penas de demissão ou demissão a bem do serviço público, ao responsável pelas irregularidades. Em tais circunstâncias, é óbvio que os elementos de prova, constantes da apuração sumária, servirão como subsídio ao necessário inquérito administrativo.

O problema da defesa, em se tratando de apuração sumária, não encontra fácil solução. De fato, por um lado, ninguém contesta que êsse direito deve ser amplamente assegurado, proporcionando-se ao acusado larga oportunidade para defender-se. Mas, por outro lado, convém ressaltar que o Estatuto dos Funcionários, sem ferir êsse postulado jurídico, não condicionou a aplicação de certas medidas disciplinares à prévia defesa.

De qualquer modo, somos de opinião que, quando houver apuração de responsabilidades, por meios sumários, poderá a autoridade, se entender conveniente, diligenciar a audiência do indiciado, antes de impor-lhe qualquer pena. Conferir-se, assim, às autoridades do serviço público uma faculdade, da mais destacada significação, cujo uso responderá pelo acêrto ou desacêrto da providência.

Examinando-se o inquérito administrativo como um todo, o primeiro aspecto que nos prende a atenção é a extrema rigidez do rito estabelecido pelo Estatuto dos Funcionários. Na verdade, não há qualquer maleabilidade nos termos essenciais e nos prazos fixados pelo Estatuto, para o processo administrativo. Isso é um bem e é um mal. Tem a vantagem de garantir a terminação dos inquéritos, em lapso de tempo relativamente curto, apresentando os inconvenientes que dessa mesma circunstância derivam.

Cumpra reconhecer, porém, que, dentro dessa rigidez, o Estatuto colocou-se em plano elevado, formulando, apenas, e como precipuamente lhe competia, as regras fundamentais e os princípios básicos do inquérito administrativo. Não desceu a minúcias, conferindo a tarefa de fixação dos detalhes à regulamentação respectiva. Na ausência desta, recai sôbre os executores da lei a missão de completar, através de interpretação conscienciosa e rigorosamente jurídica, o sentido específico que lhe presidiu a elaboração. E, neste ponto, assume especial destaque a atuação do D.A.S.P., em sua qualidade de órgão fiscalizador da execução das leis relativas a pessoal. Nesse caráter, tem êle desempenhado a função de uniformizar a jurisprudência, já pelo exame dos inquéritos que lhe são submetidos pelo Senhor Presidente da República, já pela prescrição de normas orientadoras, já pelo atendimento de consultas dirigidas, em face de casos concretos, pelas repartições interessadas.

Em nosso entender, a regulamentação do inquérito administrativo constitui um problema que está a reclamar a atenção dos *experts* em administração de pessoal, no Brasil. Existe, atualmente, uma Comissão incumbida de proceder à reforma do Estatuto dos Funcionários, na parte referente à ação disciplinar, devendo consubstanciar o resultado de seus trabalhos em um anteprojeto de decreto-lei. Talvez fôsse oportuno conferir-se à aludida Comissão, composta de membros ilustrados e competentes, a atribuição de realizar estudos sôbre a regulamentação dos inquéritos, com o objetivo de completar o tratamento legal da matéria, iniciado com a decretação do próprio Estatuto. No largo terreno do regulamento cabe a consideração de vários e importantes questões, improprias no texto da lei.

As atribuições das Comissões de Inquérito, às quais o Estatuto dos Funcionários deu uma larga amplitude, rezando que as mesmas procederão a tôdas as diligências julgadas convenientes, ouvindo, se necessário, a opinião de técnicos ou peritos, carecem de melhor caracterização e disciplina, em benefício da própria apuração de responsabilidades. A respeito, é urgente a elaboração de um formulário para uso das Comissões de Inquérito, em que se lhes tracem diretrizes, para a devida aplicação aos casos ocorrentes. Sobretudo, con-

vém que essas instruções ponham um termo às diversidades que ora existem na redação de atos processuais, tais como atas, termos de assentada, de abertura e encerramento dos trabalhos, etc.

Quanto aos relatórios das Comissões de Inquérito, pensamos que poderiam ser divididos em três partes: *a)* histórico; *b)* apreciação das pro-

vas colhidas; *c)* conclusões, com o parecer sobre as penalidades a impor e providências, que, porventura, seja mister adotar.

Cremos que, dêste modo, muito se teria caminhado, no sentido de obter-se melhor e mais eficaz apuração de responsabilidades no serviço público.

Administração orçamentária no Estado de New York

JOHN E. BURTON

Diretor do Orçamento do Estado de New York
(Tradução de N. C. RAMALHO)

(Publicado na revista "State Government", de Chicago, número de outubro de 1943).

O artigo que se vai ler não se destina a especialistas. Apresenta, porém, de forma clara e ordenada, certas noções que ainda carecem de divulgação em nosso meio. Além disso, sugere processos para análise das despesas públicas e trata, ainda que sucintamente, de questões de grande oportunidade, como as relativas às dotações globais ou discriminadas. Parece justificar-se, dêsse modo, sua tradução e publicação. (N. do T.).

A ADMINISTRAÇÃO orçamentária do Estado de New York classifica-se no sistema de orçamento executivo (1). A eficiência de tal sistema, em New York como em toda parte, depende do Governador, de sua administração. Com efeito, a máquina administrativa instituída pela Constituição e pela legislação ordinária executa apenas uma pequena parte do processo orçamentário. O perfeito controle financeiro só poderá ser atingido mediante ação do próprio Governador.

A existência do sistema de orçamento executivo em New York data de 1927, e resultou de emenda constitucional adotada pelo povo. O primeiro orçamento executivo foi submetido ao Legislativo em 1929. Contudo, já em 1915 o Governador Whitman tinha dado os primeiros passos para instalação definitiva daquele sistema, mediante nomeação de um funcionário para trabalhar em caráter não oficial com as comissões de finanças do Legislativo.

(1) Pode-se conceituar esse sistema como aquele em que o orçamento, que serve de base à votação da lei de meios, é preparado pelo Executivo, mediante órgão capaz de coordenar a ação dos diversos serviços públicos de modo a obter orientação que se conforme com a política administrativa do Governo. É essencial ao sistema a noção de que o Legislativo não deve alterar significativamente o plano das despesas públicas, apresentado pelo Executivo. (N. do T.).

Em 1921, estabeleceu-se uma Comissão de Estimativas e Controle, que foi incumbida de preparar as estimativas da receita e o projeto da lei de meios, para serem submetidos ao Congresso. Faziam parte daquele órgão o Governador, o Controlador (2) e os Presidentes das Comissões de Finanças das Câmaras.

A Constituição atual (art. VII, Secção 2) determina que "anualmente, no dia 1.º de fevereiro ou antes dessa data, o Governador submeterá ao Legislativo um orçamento contendo um plano completo das despesas que proponha realizar até o encerramento do ano financeiro seguinte e de todas as rendas e receitas estimadas para atendê-las". Esse plano deve ser acompanhado dos projetos de lei de meios, de uma explicação das bases das estimativas e de recomendações sobre a legislação em projeto (3).

O Governador pode emendar ou suplementar o orçamento enviado ao Legislativo, no prazo de trinta dias contados da data da remessa às Câmaras ou com o consentimento destas, a qualquer tempo, antes da prorrogação da sessão legislativa.

(2) O controle financeiro externo da administração, em governos estaduais e locais dos Estados Unidos, é em geral atribuído a órgãos colocados sob a autoridade singular de um "Comptroller" ou "Auditor" ou "Controller", nomeados pelo Legislativo, pelo Executivo, ou eleitos pelo povo. As funções daqueles órgãos não obedecem a um modelo geral; ao contrário, são extremamente variáveis, e costumam abranger a tomada de contas, o controle de pagamentos e por vezes a própria escrituração das despesas e da arrecadação. (N. do T.).

(3) Nos Estados Unidos, os órgãos orçamentários auxiliares do Executivo (inclusive o "Bureau of the Budget" do Governo Federal Americano) costumam opinar sobre os projetos de lei elaborados por repartições ou submetidos à sanção. A finalidade dessa providência é obter o parecer do órgão de planejamento financeiro e administrativo relativamente às consequências das leis em projeto, sobre os programas governamentais em execução ou sobre as finanças públicas. (N. do T.).

O Legislativo pode suprimir ou reduzir itens de despesas no projeto da lei de meios, mas não aumentá-los, embora lhe seja lícito adicionar novos itens, desde que os distinga das rubricas originais do projeto e os destine a objetivos específicos.

A Lei Estadual de Finanças confere ao Governador e à Divisão de Orçamento amplos poderes para proceder à revisão das estimativas formuladas pelas repartições e para elaborar o orçamento, além de definir em termos gerais os requisitos do "relatório orçamentário", isto é, os pormenores comparativos que devem ser apresentados ao Legislativo separadamente dos projetos da lei de meios.

A Constituição e a legislação ordinária, entretanto, dispõem sobre o processo orçamentário apenas até o momento de apresentação do orçamento ao Legislativo. Daí em diante, as determinações legais relativas à execução do plano orçamentário dizem respeito especialmente a requisitos técnicos ou a procedimentos facultativos.

Nova York tem sido um campo de batalha entre os advogados do orçamento discriminado e os defensores das verbas globais. A Constituição não determina que as dotações se façam sob uma ou outra dessas formas, mas diz que o Legislativo pode "suprimir ou reduzir itens da despesa".

Os tribunais têm interpretado essa linguagem como uma determinação de que na lei de meios os itens de despesa sejam tão minuciosos quanto possível. Reconhecem-se, entretanto, exceções a essa regra geral, pois são admitidas dotações globais a departamentos ou divisões que devam ser reorganizadas durante o ano financeiro ou quando se torne necessário atender a uma situação de emergência. Um bom exemplo dessa última hipótese são as dotações para os parques estaduais. Nos orçamentos anteriores tais dotações apresentavam-se discriminadamente. Para o ano corrente foi impossível prever, mesmo de maneira aproximada, a frequência do público aos parques e a conseqüente despesa de custeio e melhoramento dos mesmos. Em virtude dessa incerteza, decidiu-se pelas dotações globais por parque. As verbas deste gênero são, porém, excepcionais no orçamento de Nova York.

As limitações do sistema acima descrito são evidentes para o administrador financeiro. Com efeito, deve-se em primeiro lugar observar que o Governador e a Divisão de Orçamento controla-

vam somente a preparação da proposta orçamentária. Cada orçamento, no passado, era estudado com certo rigor pelo Executivo, mas isso ocorria apenas uma vez por ano, pois não se acompanhava a execução orçamentária diária ou mensalmente. Em resumo, o controle era prévio e periódico, em vez de corrente e contínuo.

Em segundo lugar, deve notar-se que a apresentação da despesa no orçamento, sob forma minuciosamente discriminada, resulta no estabelecimento de um plano inflexível de gastos, que reduz o controle da Administração por parte do Executivo, e torna difícil aos chefes de departamentos ajuizar da conveniência de certas despesas e promover reajustamentos. O orçamento em que a despesa aparece rigorosamente especializada torna-se um orçamento congelado, impossível praticamente de ajustar-se durante o exercício à instável realidade das novas condições e necessidades emergentes.

O orçamento de New York sem dúvida oferece possibilidades de controle ao Executivo, mas essas são menores que as restrições que lhe impõe. E parece que até há pouco tempo a política orçamentária foi orientada antes no sentido de restringir que de ampliar as possibilidades do controle executivo das despesas.

Recentemente, porém, New York experimentou sua primeira mutação política em vinte anos. E a atual administração coube o problema de dilatar o controle orçamentário pelo Executivo, sem embargo das óbvias limitações sob as quais tem a administração financeira de operar. Antes de discutir os esforços empreendidos nesse sentido, é conveniente esclarecer a posição legal e as funções da Divisão de Orçamento.

ATRIBUIÇÕES DA DIVISÃO

A Divisão de Orçamento, diretamente subordinada ao Governador, é órgão seu, para a administração financeira. Compete a essa repartição auxiliar o chefe do Executivo na elaboração orçamentária, mediante revisão e coordenação das estimativas e pedidos de dotações. A lei também determina, de modo geral, que a Divisão assistirá o Governador na análise, supervisão e coordenação das despesas e em outras operações financeiras.

Além disso, ao Diretor de Orçamento compete discriminar as verbas globais votadas, especiali-

zando-as em dotações para pessoal e outras despesas de custeio. A lei ainda lhe confere limitados poderes para realizar estornos entre dotações de repartições e instituições diferentes, desde que a experiência aconselhe a medida; também lhe é facultado realizar transposições entre itens de discriminação das despesas de custeio de uma mesma unidade administrativa.

A espinha dorsal da Divisão de Orçamento tem sido e continua a ser o corpo de analistas (4). A força que a Divisão hoje possui constituiu-se da força e competência individuais desses funcionários, os quais, entretanto, têm sido obrigados a trabalhar sem o auxílio de qualquer dos modernos instrumentos para análise orçamentária e controle de despesas. Esses servidores têm sido forçados a realizar suas próprias pesquisas e investigações, a eliminar os obstáculos e mesmo a efetuar trabalhos auxiliares de escritório sem o auxílio de máquinas que lhes simplifiquem as tarefas.

APERFEIÇOAMENTO DE MÉTODOS DE TRABALHO

Com esse quadro em mente, iniciamos os primeiros passos destinados a aperfeiçoar nossos instrumentos de análise orçamentária e controle de despesas. As providências iniciais nesse sentido foram as seguintes:

1. Organização de uma Secção de Pesquisas

Esse órgão já está a serviço dos analistas, do Diretor de Orçamento e do Governador. A política orçamentária em New York abrange um largo campo e envolve o dispêndio de aproximadamente quatrocentos milhões de dólares arrecadados dos contribuintes. Se bem que em termos de despesas federais e de linguagem federal isso seja apenas "uma gota no oceano", em New York quatrocentos milhões de dólares ainda são uma respeitável quantia. O Governador tem a responsabilidade de dispendir judiciosamente esse dinheiro, e a Divisão de Orçamento é o órgão que

o auxilia no planejamento, direção e controle da execução das despesas do Estado. Como poderia essa repartição desempenhar tais funções sem uma adequada secção de pesquisas para avaliar as necessidades reais do Estado, analisar os processos pelos quais essas necessidades vêm sendo satisfeitas e descobrir melhores meios de atendê-los?

As funções da Divisão de Orçamento constituem largo campo para pesquisas relativas a problemas de administração pública. Por exemplo: há noventa mil doentes mentais internados em sanatórios do Estado, número equivalente a seis divisões de infantaria, e os especialistas advertem-nos de que sob o impacto das condições caóticas dos últimos anos a legião vai aumentar. Nossa secção de pesquisas, por isso, tem-se aplicado intensamente a estudos da organização e dos recursos existentes para prestar assistência a esses doentes, visando a melhorar o serviço e a reduzir seu custo. Não estamos à espera de que aquele número cresça consideravelmente e nos obrigue a adotar providências desesperadas de "situações de emergência". Por outras palavras: nossa secção de pesquisas é uma "intelligence unit", que está constantemente avaliando fatos, para guiar os analistas orçamentários no penoso exame das propostas parciais e orientar o Diretor de Orçamento e o Governador no trabalho de esboçar as linhas mestras da política orçamentária, a qual, sem essa orientação com bases de fatos, não poderia ser inteligentemente estabelecida.

2. Criação de uma Secção de Organização

Estabeleceu-se uma Secção de Organização como parte da Divisão de Orçamento. Sua finalidade será servir aos analistas orçamentários e aos chefes de serviço, especialmente em matéria de reorganização administrativa, abrangendo pessoal, instalação de sistemas de trabalho racionalização de processos.

Esta é uma das partes mais difíceis do trabalho orçamentário, pois o órgão encarregado de realizá-la embora deva estar aparelhado para oferecer sugestões e conselhos de valor, precisa saber evitar, escrupulosamente, qualquer atitude de interferência nos trabalhos pelos quais são responsáveis as repartições estudadas. Isso porque, afinal de contas, a eficiência dos serviços é maior ou menor em

(4) Os analistas são funcionários incumbidos de estudar os pedidos de dotações orçamentárias formulados pelas diversas repartições. Nesse trabalho costumam eles comparar as despesas propostas com as da mesma unidade em exercícios anteriores ou com as de outras unidades que realizam trabalho análogo; também procedem a estudos e investigações do próprio trabalho do órgão interessado, a fim de poder emitir juízo seguro sobre seus pedidos de crédito. (N. do T.).

consequência do trabalho de cada chefe ou diretor de repartição, os quais, virtualmente, são também funcionários de orçamento, pois participam do trabalho de executar a política orçamentária do Estado. Dêsse modo, é essencial que prevaleça entre os órgãos de orçamento e os executivos um regime de mútua compreensão e cooperação, que a Secção de Organização não deve por inabilidade prejudicar, quando tiver de prestar auxílio concreto onde for necessário.

3. *Contrôle contínuo das despesas*

O controle contínuo das despesas, no sentido de análise dos gastos e serviços das repartições, feito mensalmente, trimestralmente ou noutro prazo, ainda não foi seriamente empreendido no Estado de New York. Aparentemente tem prevalecido uma cômoda presunção de que o sistema orçamentário não impõe ou permite êsse tipo de controle. Contudo, a Lei de Finanças do Estado estabelece :

"Dos créditos orçamentários ou abertos por lei especial dispender-se-á apenas o que fôr necessário para realizar integralmente os objetivos definidos na lei orçamentária ou especial".

Segundo interpretação da administração atual, êsse dispositivo lhe impõe a responsabilidade de efetuar contínua análise e controle das despesas departamentais.

Havia, porém, uma alarmante falta dos dados mais elementares para realização dêsses objetivos. Foi necessário, por isso, organizar um completo repositório de elementos informativos (inclusive dados para pesquisas de tendências estatísticas) essenciais à apreciação dos serviços públicos e das despesas estaduais no decorrer do ano.

Estabeleceram-se, para êsse fim, dois instrumentos elementares, que serão descritos sem minúcias técnicas. O primeiro é simplesmente uma demonstração de tendências mensais num triênio, segundo as divisões departamentais e as classes mais amplas de despesas, na forma da *tabela 1*. Trata-se apenas de uma indicação grosseira, uma vez que as categorias de despesa são muito gerais e abrangem somente as despesas efetivamente pagas. A *tabela* fornecerá, porém, à Divisão de Orçamento algumas indicações úteis. Indicará, por exemplo, se os ser-

viços e despesas dos vários departamentos estão de modo geral se contendo no quadro de gastos que intencionalmente lhes fôra traçado; e evidenciará os afastamentos dêsse quadro. Isso chamará a atenção para as causas que produziram aquêles afastamentos e dará ao Diretor de Orçamento e aos chefes de serviço a oportunidade de avaliar as repercussões dessas causas sobre as futuras necessidades e despesas departamentais.

O segundo instrumento consiste numa demonstração mensal de despesas pagas, despesas empenhadas e saldos de dotações, relativamente a cada mês e acumuladamente até o mês em curso. Êsse quadro permitirá uma análise muito mais minuciosa. Os totais acumulados das despesas pagas e empenhadas são comparados mensalmente com os quadros de gastos projetados para cada departamento, no ano financeiro. Êstes quadros são estabelecidos no começo do exercício e refletem as despesas previstas para cada mês. Em relatórios mensais, os totais acumulados das despesas previstas são comparados com os das pagas e empenhadas.

Acredita-se que êsse relatório mensal e outras tabulações que aqui não serão descritas fornecerão uma base real de informações para orientação dos analistas orçamentários, colocarão o Diretor de Orçamento e o Governador em condições de poder julgar os programas departamentais e oferecerão aos próprios diretores de departamentos um instrumento útil, que lhes permitirá manter contacto com a situação financeira e as necessidades dos diversos serviços departamentais.

Deve ser acrescentado que todo êsse esforço no sentido de tornar exequível o controle das despesas visa a assegurar realização eficiente dos serviços do Estado. Esperamos, por êsses processos, encontrar possibilidades de melhorar a qualidade e reduzir o custo dos serviços públicos, ou pelo menos eliminar todo desperdício e despesa desnecessária. O objetivo diário do procedimento orçamentário é a execução dos serviços públicos com o menor sacrifício possível do contribuinte.

New York está tomando medidas práticas para alcançar êsse objetivo. Se êle fôr atingido com algum sucesso, acreditamos que terá sido também alcançado o objetivo final da sã administração financeira.

TABELA 1. DEMONSTRAÇÃO COMPARATIVA DAS DESPESAS DE CAIXA

(O ano fiscal em New York é de 1º de abril a 31 de março)

	MÊS DE JULHO			PERÍODO DE 1.º DE ABRIL A 31 DE JULHO			DIFERENÇA (PARA + OU -) MÊS DE JULHO		DIFERENÇA ENTRE OS PERÍODOS DA 2.ª COLUNA	
	1943	1942	1941	1943	1942	1941	1943-42	1943-41	1943-42	1943-41
Pessoa.....	\$255,962.33	\$263,422.51	\$276,817.90	\$887,750.99	\$880,820.17	\$908,035.23	— \$ 7,460.18	—\$20,855.57	\$ 6,930.82	—\$20,284.24
Custeio.....	50,019.72	73,082.09	98,957.97	200,646.03	290,404.17	308,230.33	— 23,062.37	— 48,638.25	— 89,758.14	— 107,584.30
Encargos gerais.....	134.89	—	97.50	318.77	—	212.55	134.89	37.39	318.77	106.22
Investimentos.....	842.40	5,588.44	19,425.61	3,423.60	46,087.73	112,545.30	— 4,746.04	— 18,583.21	— 42,664.13	— 109,121.70
	\$306,959.34	\$342,093.04	\$395,298.98	\$1,092,139.39	\$1,217,312.07	\$1,329,023.41	—\$35,133.70	—\$88,339.64	—\$125,172.68	—\$236,884.02

A futura lei de acidentes do trabalho

OSVALDO FETTERMANN

Técnico de Administração

O DIÁRIO OFICIAL de 11 de maio do corrente ano estampou o anteprojeto da futura *Lei de Acidentes do Trabalho*.

Foi acolhido, desta maneira, o alvitre da respectiva comissão elaboradora, no sentido de ser aquele anteprojeto publicado a fim de se receberem, durante o prazo de sessenta dias, "sugestões sobre os termos, permitindo o aprimoramento dos seus dispositivos, de modo a atender cabalmente às altas finalidades sociais para que foi elaborado" (pág. 8.370).

Na véspera dessa publicação, um dos nossos mais autorizados diários, o *Jornal do Brasil*, estranhava que, apesar de já escoado (?) grande parte do prazo, não houvesse ainda o anteprojeto merecido "os debates das classes interessadas, que se poderiam esperar". E, embora reconhecendo a ingente tarefa dos elaboradores do anteprojeto, "reveladora não só de conhecimentos jurídicos especializados, mas também de compreensão das nossas realidades sociais e econômicas", encarecia o referido matutino a conveniência de todos os interessados se manifestarem com franqueza a respeito de tão importante trabalho.

De fato, tais debates e a contribuição dos estudiosos do assunto são de grande valia para o aprimoramento a que alude o Sr. Ministro Alexandre Marcondes Filho.

Estudioso do problema, queremos, por isso, trazer a nossa pequenina colaboração, onde, procurando fazer crítica construtiva, tentaremos examinar a forma e o fundo do anteprojeto.

I

Da ementa

O anteprojeto, tomando, talvez, por modelo, a *Consolidação das Leis do Trabalho* (Decreto-lei n.º 5.452, de 1 de maio de 1943) ou o *Código de Caça* (Decreto-lei n.º 5.894, de 20 de outubro de

1943, segue a técnica empregada na elaboração dos regulamentos ou dos diplomas legais expedidores de consolidações, isto é, compõe-se de duas partes: uma, a primeira, que baixa ou aprova o ato, e a outra, a segunda, que constitui realmente o ato.

Usadíssima em atos de tal natureza, é essa técnica, no entanto, de pouca utilização nos diplomas com outros objetivos; e, por isso, preferimos a que o legislador brasileiro tem empregado na feitura de nossas grandes leis, como, por exemplo, o *Código do Processo Civil* (Decreto-lei n.º 1.608, de 18 de setembro de 1939), o *Estatuto dos Funcionários Cíveis da União* (Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939), o *Código Penal* (Decreto-lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940) ou a *Lei Orgânica do Ensino Comercial* (Decreto-lei n.º 6.141, de 28 de dezembro de 1943).

Assim sendo, propomos não só a eliminação da primeira parte do anteprojeto, mas ainda a mudança da ementa:

"Aprova a Lei de Acidentes do Trabalho."

para:

"Regula as obrigações resultantes dos riscos profissionais."

Nada inovamos com isso, mas apenas restabelecemos, com a necessária modificação, a ementa da lei n.º 3.724, de 15 de janeiro de 1919, *in verbis*:

"Regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho."

Fizêmo-lo com certa alteração, porque, perflhando a terminologia que vai, entre nós, ganhando foros de cidadania, nos pareceu mais preciso o emprego da expressão *riscos profissionais* (1), ao in-

(1) A circunstância de a nossa lei básica usar, no art. 137, letra m, a expressão *acidentes do trabalho* não nos parece impeditiva do emprego de outra que, com mais exatidão, compreenda a matéria que se quer disciplinar. E, em prova do que sustentamos, podemos lembrar que, embora aquele diploma político empregue, no art. 156, letra c, a palavra *exonerados* e, no art. 157, *exoneração*, para designar a pena de perda do cargo, não obsteu a que o legis-

vés de *acidentes do trabalho*. Justificando-a, já em trabalho escrito em 1940 e publicado nesta Revista, em o número de março de 1941 (2), dizia-mos :

“Preferimos usar da expressão *riscos profissionais* e não *acidentes do trabalho*, porque entendemos estar mais conforme com o assunto a que concerne, pois não disciplina somente as relações de direito resultantes do risco por acidente do trabalho, mas ainda as que decorrem da doença profissional e da agressão não provocada. Além disso, ao que nos parece, não há necessidade de assimilar a doença profissional ao acidente do trabalho, pois o único ponto de semelhança que poderá existir entre uma e outro é a sua origem ou, melhor, a sua causa : a prática de um trabalho, o exercício de uma profissão. Afora êsse ponto de contacto, nenhum outro existe. O acidente é, na maioria das vezes, súbito, violento e perceptível. A doença é, em geral, lenta, insidiosa e só é notada tempo depois do seu aparecimento... Para Mongin, a doença profissional supera em importância os acidentes do trabalho, pois o risco de a contrair, em certas profissões, é mais provável e fatal do que a realização do acidente do trabalho; e disso é prova o fato de muitos operários chegarem a uma idade avançada sem *nenhum* acidente, embora trabalhando em *indústrias tidas por perigosas*, enquanto pouquíssimos são os que logram escapar aos efeitos das doenças profissionais” (3).

E, ao que acreditamos, houve acêrto nessa justificativa, pois, com impessoal contentamento, temos observado que a expressão vai sendo consagrada pela doutrina e pela jurisprudência.

II

Da distribuição da matéria

Incontestavelmente, a comissão elaboradora dá ao anteprojeto não somente “uma estrutura lógica”, mas também um conteúdo muito mais consentâneo com a finalidade a que êle visa: procura corrigir defeitos das leis anteriores, preenchendo-lhes as falhas, e adaptar à nossa legislação trabalhista as mais expressivas conquistas do direito alienígena, como, por exemplo, o importantíssimo instituto do reajustamento profissional. E', em suma,

lador ordinário se servisse, no Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, da palavra *demissão* ou *demitir* para indicar a mesma idéia (arts. 39 — 43 § 2.º — 93 § 2.º — 192 — 231 — 238 — 239 — 240 — 242 — 245, II — 246 e 268, parágrafo único). Cumpre, porém, a êsse respeito, advertir que o referido decreto-lei não prima pela precisão terminológica, como prova, por exemplo, a contradição entre o § 4.º do artigo 16 e o § 1.º do artigo 93.

(2) Também foi publicado no “Boletim do Ministério do Trabalho”, n.º 90, 91, 92, respectivamente de fevereiro, março e abril de 1942.

(3) *Dos riscos profissionais*, pág. 32. Ver também página 5.

obra que, sob vários aspectos, se avanta à legislação vigente. Entretanto, a nosso ver, o anteprojeto se ressentia de lacunas e pequenos senões que, sem o comprometerem nem o afearem, reclamam, todavia, uma cuidadosa revisão, que, de comêço, deverá apreciar o critério observado na distribuição dos dispositivos, a fim de que nenhum dêles apareça desgarrado ou perdido em capítulo impróprio. E' o caso, ao que pensamos, dos arts. 32 e 108, que ficam melhor no Capítulo IX — *Do procedimento judicial*; dos artigos 109 e 110, que devem passar para o Capítulo XV — *Da garantia do pagamento das indenizações*; do artigo 111, que se enquadra perfeitamente no Capítulo V — *Das incapacidades e das indenizações*, ou ainda dos artigos 28 e 29, cujo assunto pede capítulo, ou seção, subordinado à epígrafe *Da assistência ortopédica*.

Temos ainda o artigo 67, que pede igualmente sua inclusão num capítulo em que se possam agrupar sistematicamente os dispositivos referentes à *prescrição e a decadência*.

E outras transposições ainda se poderão processar, se, sujeitando o anteprojeto a uma rigorosa classificação da matéria regulada, desdobrarmos ou fundirmos alguns dos seus capítulos, como, por exemplo, o de n.º V — *Das incapacidades e das indenizações*, que poderá ser decomposto em dois, a que, por brevidade, chamaremos A e B. No primeiro (A), incluir-se-ão todos os artigos relativos aos diversos graus de *incapacidade*, enquanto no segundo serão incorporadas tôdas as disposições que disserem respeito à *reparação* do infortúnio, incluídas as que, no anteprojeto, figuram no capítulo IV. A respeito lembraremos que, no projeto de lei sobre os riscos profissionais no Serviço Público, constante do nosso referido trabalho (páginas 24 a 26), demos ao capítulo correspondente a B o título *Das reparações* e, em seções próprias do mesmo capítulo, tratamos :

- a) — da assistência médica;
- b) — da assistência farmacêutica;
- c) — da assistência hospitalar;
- d) — da assistência dentária;
- e) — dos serviços de enfermagem;
- f) — da assistência ortopédica;
- g) — do tratamento em estações hidrominerais ou em sanatório;
- h) — do auxílio pecuniário;
- i) — do auxílio para os funerais;

- j) — da licença; e
- l) — da aposentadoria,

modalidades de reparação que, a despeito de todos os tabus existentes, podem e devem, com as indispensáveis adaptações, ser extensivas a tôdas as vítimas de infortúnios do trabalho. A reparação deve ser o mais integral possível e nunca será demasiado o que se fizer em benefício da vítima, que paga maior tributo com a sua própria carne ou com a sua saúde. O que, nesse sentido, urge fazer, paralelamente ao trabalho do legislador, é a modificação de nossa mentalidade medieval, que, por via de regra, vê na reparação do dano apenas um favor, concedido muitas vêzes pelo receio da coação do Estado.

III

Do domínio da lei

Não há, em rigor, no anteprojeto, dispositivo que expressamente demarque o campo de aplicação da futura lei. A extensão do seu domínio infere-se principalmente da parte final do artigo 1.º:

“...que determine a morte, a perda total ou parcial, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho, ou que de qualquer forma reduza a capacidade de ganho do EMPREGADO.”

E, para melhor se apreender essa inferência, torna-se necessário combinar aquela parte final com

o artigo 8.º e seu parágrafo, que nos dão o conceito de *empregado*, colhido, aliás, na *Consolidação das Leis do Trabalho* (Decreto-lei n.º 5.452, de 1 de maio de 1943, art. 3.º e parágrafo único). Urge ainda, nesse sentido, não esquecer o § 2.º do artigo 9 (4), em que temos outro elemento demarcatório daquele domínio, enquanto o artigo 76 e seu parágrafo único, extraviados do seu verdadeiro lugar (o capítulo II), restringem a área de aplicação da lei.

IV

Das inovações

O anteprojeto encerra um conjunto de providências de grande alcance econômico e social e que, por isso, estão destinadas a exercer uma profunda influência na vida profissional do nosso trabalhador.

Desejávamos passá-las em revista, mas a premissa de tempo nos impede de o fazer no presente artigo.

(4) O § 2.º do artigo 9.º parece-nos deslocado, pois não diz respeito ao *empregador*, mas à extensibilidade da lei e, quando muito, poderia estar subordinado ao artigo 8.º, com o qual tem um ponto de contacto: o *empregado*. Para êsse parágrafo solicitamos a atenção dos interessados, pois, se êle fôr mantido com a atual redação, dará ensejo a uma série de controvérsias e chicanas, nocivas não só à vítima, mas também ao prestígio da lei.

Localização - fator de organização

JOAQUIM BERTINO DE MORAES CARVALHO

Professor Catedrático do I.N.O.

ESTUDAMOS em artigos anteriores, nesta Revista, problemas gerais de organização e direção científica do trabalho, aplicando-os em exemplos específicos (refs. 5, 6, 7 e 8), para melhor facilitar as conclusões.

A alta importância da localização de uma instituição particular ou oficial, científica ou industrial, na técnica da organização, obriga os engenheiros e responsáveis pela melhor resolução do problema a um conhecimento real dos fatores que garantam a eficiência do sistema. A ausência de um estudo detalhado na região ou do próprio local tem levado particulares e governos ao fracasso.

Na nossa primeira viagem de estudos pelas regiões produtoras e industriais do Brasil, em 1921 e 1922, salientamos que "a localização das fábricas é um dos problemas mais sérios da engenharia industrial, principalmente tratando-se de um país novo, como é o Brasil" (ref. 9, pág. 33).

Posteriormente, designado para dar parecer sobre a localização de uma fábrica de óleo de algodão numa zona produtora de algodão, opinamos pela sua instalação *fora dessa zona*, em Belo-Horizonte, baseado nos princípios elementares que orientam uma boa localização (10 e 11). No nosso parecer ainda repetimos: Um dos problemas mais interessantes da engenharia industrial é o da localização de uma fábrica, por exigir uma série de conhecimentos que só podem ser estudados de conjunto, para garantia do êxito da empresa.

Se analisarmos com atenção as causas do fracasso de várias indústrias do país, verificaremos que a má escolha do local foi que aniquilou a empresa, apesar de não lhe faltar matéria prima e capital financeiro.

Pelas colunas de "O País", quando tratamos de "O imposto de renda e a agricultura", notamos que: o valor de uma fazenda não pode ser calculado pela soma de capitais invertidos em terras,

construções, etc. O valor das suas terras ou seja da fazenda está sujeito ao clima, ao solo, topografia do terreno, às possibilidades de transporte, à distância do mercado ou do ponto de embarque, às possibilidades de suprimento de trabalhadores rurais, aos insetos nocivos e às doenças ou pestes comuns à região, etc., etc. (12). Vários outros fatores também afetam essa seleção, e G. F. WARREN, professor da "Universidade Cornell", estuda-os muito bem no seu trabalho --- "Farm Management". Ocasões existem em que os ensinamentos da economia agrícola e da industrial se acham tão entrelaçados, que o técnico não os pode estudar, separadamente (15), como acontece na industrialização da carnaubeira.

O desprezo desse estudo de conjunto tem também concorrido, no nosso meio, para certos estudos exclusivos dos livros de organização e direção industrial aplicarem, erradamente, as suas observações nas resoluções, altamente específicas, de detalhes referentes ao ensino, à economia industrial-agrícola, etc.

A localização de uma instituição, às vezes, é determinada na própria objetivação da idéia de sua criação (7) e dificilmente poderá ser dela separada. Mas casos existem em que a sua importância não é tão taxativa; por exemplo, naqueles que não são inerentes à indústria nas suas diversas modalidades: — um centro militar, onde se encontram reunidas tôdas as armas, inclusive a aviação, as quais deverão operar, nos casos de guerra, etc., fora da sua sede. Entretanto, não se afastam dos princípios gerais as fábricas de armamentos, respeitados os planos militares, a orientação do centro de distribuição de forças, ação e movimento, etc.

Os governos possuem, hoje, instituições industriais, para atender às suas próprias necessidades e às do interesse privado, em casos especiais.

A localização de uma indústria é, às vezes, o "resultado de um acidente ou de muitos meses de

estudos de parte de especialistas" (16). Os fatores que justificam a preferência geográfica e local estão bastante esquematizados, e para bem aplicá-los torna-se necessário, primeiramente, definir e distinguir a própria indústria. Considerando-a sob o ponto de vista da produção, TYLER (1) dividiu-a em: "*produção agrícola* (produção do solo e dos animais domésticos); *produção extrativa* (produtos de minas, florestas e do mar; exemplo: carvão, minerais metálicos, petróleo, gás natural, enxôfre; madeira, peixe, etc.); e *produção fabril ou manufatureira* (No futuro, a exploração das florestas poderá tornar-se uma ocupação agrícola; algumas operações agrícolas transformar-se-ão em bases fabris)". Esta poderá ser classificada em produção baseada essencialmente na mudança da "forma física" (automóvel) e da "forma química" (composição), dando origem a uma terceira substância (borracha sintética). Em certos casos, é difícil distinguir estas duas modalidades fabris. Os produtos são primários ou essenciais, secundários ou sub-produtos, "combinados ou unidos ou juntos" e constituem *matéria prima* para as indústrias.

Estudando a *indústria* sob o ponto de vista de *produção da matéria prima*, a classificação mais simples é aquela também seguida por LESTER (2): *Produto bruto* — matéria prima em estado natural, que ainda não passou por qualquer processo de beneficiamento ou melhoria: cápsula de algodão, latex, óleo bruto de petróleo, minério de ferro; *Produto semi-manufaturado* — é o já tratado e necessário à manufatura do "produto acabado": aço, madeira, etc.; as suas características são indicadas por especificações, incluindo como itens as dimensões, peso, análises físicas e químicas, etc.; *Produto manufaturado ou acabado* — é aquele que foi completamente processado ou fabricado e está pronto para uso final, sem maior trabalho que o da sua localização onde vai ser usado: um prego, uma estante de livros, uma máquina de escrever, etc.

O modo pelo qual se processam as transformações físicas ou químicas da matéria prima ou produto levou KIMBALL (4) a classificar as indústrias em duas classes: contínuas e intermitentes. Na *contínua* o material passa, consecutivamente, através uma série de máquinas ou processos que operam como uma unidade. O processo é constante a qualquer momento que sejam iniciadas as operações. Pode ser *analítico*, quando se toma um produto natural separando-o nas suas

partes componentes, e *sintético*, quando se muda a sua forma geral. Neste caso, já vimos a classificação de TYLER.

Na indústria de "processos intermitentes ou interrompidos", a matéria prima passa por processos ou tratamentos que permitem a sua interrupção e distribuição ao mercado. Cada fase do processo pode constituir uma indústria própria. Para exemplificar, citamos o algodão: colhido, é limpo e descaroçado, e a fibra é vendida para vários setores industriais: fábricas de fios, cordoarias, de tecidos, etc.

Da produção e classificação da matéria prima, do processo do seu aproveitamento, passamos à classificação das indústrias pelas suas necessidades e utilidades. PERRY dividiu-as em: indústrias básicas, intermediárias, tributárias e complementares.

1. *Básicas* — aquelas cuja matéria prima, na sua maior parte, não é acabada destina-se a outras indústrias. Para serem bem sucedidas, devem ser localizadas perto de combustível e energia baratos. A matéria prima pode ser obtida, vantajosamente, em qualidade e preço ou, no mínimo, nas bases de competição com as mesmas indústrias, em outras localidades."

2. *Intermediárias*, em várias etapas ou fases — A matéria prima já foi trabalhada e a indústria é dependente, em certo grau, da procura do produto processado pelos produtores locais. A indústria para ter êxito precisa ter conexões prováveis com os produtores locais ou compradores no mercado competidor e ser capaz de vender, vantajosamente, no mínimo, uma parte da produção no mercado nacional.

3. *Tributárias* — Os produtos primários ou secundários daquelas origens não são vantajosamente comparados com os originados da competição externa. Para ter sucesso, depende, exclusivamente, das vantagens do mercado local, conseqüentes das diferenças de tarifas de transporte."

Além destes três tipos principais, temos as denominadas de "*complementares*, aquelas que completam uma outra indústria como fonte de matéria prima, na forma de produto semi-acabado". A indústria de óleo vegetal na de sabão, tintas e vernizes.

Devemos notar que vários autores, quando tratam das *indústrias químicas*, pouco se referem às dos ácidos sulfúrico, nítrico e clorídrico, e não se afastam da classificação acima.

Conhecidas as indústrias nas suas diversas classificações, necessidades e vantagens comer-

ciais, ou sejam as de êxito industrial, é que se vai procurar localizá-las.

Poder-se-á dizer que só após a objetivação e esquematização da idéia, de se estruturar a execução e preferir o tipo de organização (7), é que se pode localizar a indústria, geográfica e localmente.

ROBERT P. KING, engenheiro da "Du Pont Rayon Company" (3), dividiu os fatores para seleção da localização de uma indústria em dois grupos: "A — *Geográficos*, referentes à procura de um estado ou cidade; e B — *Locais*, concernentes à situação específica em uma dada área".

Para melhor servir ao leitor não especializado, resumimos, nas considerações que se seguem, aquelas que foram feitas por KIMBALL (4), KING (17), CHARLES W. CURRO (3) e DIEMER (18). Preferimos seguir as divisões de CURRO (3), completando-as com os elementos encontrados nas citações acima, para bem esclarecer os *fatores que governam a localização de uma indústria*, a qual se dirige "para pontos estratégicos, onde convergem os fatores econômicos que determinam o custo mínimo da produção e da distribuição".

Conhecidos êsses fatores que determinam a localização de uma indústria, facilmente *poderão ser selecionados e aplicados na "indústria de servir ao público"* (Serviço Público), na distribuição das instituições de ensino e de pesquisas, etc., etc., convergindo para um fim determinado — *produzir eficientemente*.

Os fatores que governam a localização de uma indústria são (3):

"Fatores principais de produção :

1. *Matéria prima* — bruta ou semi-acabada. Quantidade, reserva, proximidade da fábrica, fontes de material competidor.
2. *Operário* — a) Quantidade, nacionalidade, diversidade, inteligência, sistema de pagamento de salários e eficiência. Organizações trabalhistas e tendências trabalhistas. Leis trabalhistas e tendências do Estado. Sistema de vida; b) Custo de vida, sistema de habitação, facilidades de instrução, distrações e saúde (pública e particular), meios de manutenção. Facilidades e custo local da condução (bonde, ônibus e trens). População operária: número de empregados — mulheres e menores, e salários. Aumento ou diminuição dos salários no último quinquênio e causas.
3. *Energia* — (Quedas d'água e situação em relação ao local da indústria, e aproveitamento). Hidro-elétrica. Fornecimento e sistema de energia local, e custo. Utilidades públicas e fontes alternadas.
4. *Combustível* — Espécie, eficiência, reserva, fontes alternadas. Facilidades existentes e custo.

5. *Água* — Origem. Sistema de fornecimento, controle, análises físico-químicas e bacteriológicas. Quantidade atual e facilidades para maior fornecimento. Temperatura estacional.

Fatores principais de distribuição :

1. *Facilidades de transporte* : estradas de ferro e de rodagem, linhas de navegação aérea, marítima e fluvial. Sistema de serviço e legislação a respeito. Armazens gerais, depósitos alfandegados ou não. Distância da matéria prima e dos mercados consumidores e distribuidores. Fretes, tráfego mútuo e legislação. Condições de conservação das avenidas, ruas e das estradas. Sistema de transporte nas estradas de rodagem e tipo de motores usados, e de combustível.
2. *Frete* (tarifas) : — pontos de competição, diferenciais e território favorável.
3. *Mercado* : — área local, área favorável, área de competição e área nacional. Valor relativo da área do mercado local, restrições municipais e estaduais. Condições financeiras. Capital e juros do capital. Bancos. Dependências de outras indústrias. Possibilidade de expansão. Orientação e preferência seguida na aplicação do capital nas indústrias locais e títulos do Governo Federal, Estadual e Municipal. Facilidades existentes para construção de edifícios iniciais e futuras extensões. Influência da propaganda por meio de anúncios, etc. nesta região. Serviços industriais do Estado e do Município.
4. *Competição* — *Fornecimento e Consumo* são, às vezes, os fatores mais importantes da localização de uma indústria. Saber qual a indústria que com ela competirá no seu território, que alimenta as demais fornecendo matéria prima bruta, semi-manufaturada ou acabada, não deixa de ter importância para o êxito de uma indústria.

Fatores que afetam não só a produção como a distribuição :

1. *Clima* : Mudanças de estações, precipitação, umidade, ventos, etc.;
2. *Taxas e contribuições* diversas, etc.;
3. *Restrições municipais*: legislação relativa ao local e à instalação de fábrica, descarga de impurezas, fumaça, etc."

Para compreendermos as vantagens ou desvantagens da seleção do local ou zona para instalação de uma indústria, foi necessário que distinguíssemos, primeiramente, as próprias indústrias entre si ou sejam as suas funções no setor industrial.

O mesmo raciocínio poderá ser empregado na seleção do pessoal. É indispensável definir as carreiras ou funções, para conhecer as vantagens elementares da aplicação dos princípios que a orientam. Entretanto, um outro problema aparece, conseqüente da falta desta definição, quando

tiverem que ser classificadas visando as necessidades das instituições; uma vez que, em vários casos, não estão bem caracterizadas, dadas as alterações sofridas nos objetivos que justificaram a sua criação.

Se precisamos definir as carreiras ou funções do "Pessoal", é mais do que evidente que as instituições oficiais precisam ter os seus fins bem expressos, para serem tecnicamente localizadas e atenderem aos seus objetivos.

Aplicando o estudado nas páginas anteriores, observamos que no nosso país não existe uma característica técnica para distinguir os institutos, as estações e campos ou postos experimentais agrícolas. Nos Estados Unidos, as estações experimentais são verdadeiros institutos e poderiam ter tais designações (Instituto Experimental Agrícola ou Instituto de Pesquisas Agrônomicas), compreendendo a "ecologia, a experimentação e a química", como existe no quilômetro 47 da Estrada Rio-São Paulo. Poderão estar em edifícios separados, mas constituem divisões ou seções, de acordo com o seu desenvolvimento, estão sob uma única direção (13) e, geralmente, instaladas ao lado das "escolas de agricultura e artes mecânicas", que gozam das vantagens dos seus magníficos laboratórios e corpo técnico. Em certas regiões, a parte mais importante, a vital do ensino agrônômico, está na "Estação Experimental". Ela exige, logicamente, laboratórios e várias divisões ou seções, com elementos especializados. Sob o ponto de vista de saúde pública e de polícia, é o "hospital-escola" ou a chefatura de polícia.

Os "campos experimentais" são menos exigentes. Ocupam-se de uma ou mais culturas, trabalham sob a orientação e fiscalização técnica da Estação, e todos os trabalhos de pesquisas em laboratório são feitos na Estação. Em casos especiais, possuem pequenos laboratórios de emergência, para as primeiras observações ou controle. Num grau mais simples, está o "Pôsto Experimental".

Mais facilmente se compreende o exposto, encarando a divisão hospitalar e se considerarmos o hospital-escola (Santa Casa da Misericórdia), destinado ao serviço hospitalar geral (diversas clínicas) e ao ensino; os hospitais especializados (tuberculosos, cancerosos, lázaros), sem e com ambulatórios; os "centros ou postos de saúde" específicos ou não, que são os "ambulatórios" dos hospitais, em vários casos, uma vez que destes é

que irão os doentes para aqueles. Uma modalidade destes postos, com maior desenvolvimento, dado o fato de ter hospitalização, é o "Pronto Socorro". Socorros de urgência e distribuição dos seus socorridos pelos hospitais, quando necessário, é um dos seus fins.

A localização preferida de um hospital de clínicas, com ambulatórios, divisões ou enfermarias para ensino, é aquela em que possa atender maior número de doentes, que são, no caso, *matéria prima bruta ou semi-acabada*. O hospital especializado sem ambulatório depende dos fatores inerentes aos seus fins específicos e pode estar afastado da "matéria-prima", que será examinada, analisada e classificada pelos "postos de saúde".

Os institutos de medicina experimental e os de pesquisas científicas aplicadas à medicina estão, em vários casos, reunidos numa única instituição, principalmente naqueles em que a parte médica experimental (a enfermaria) é, apenas, um laboratório humano. *Não fazem* a parte fiscalizadora da venda dos medicamentos. Em casos específicos, poderão fiscalizar a produção e a fabricação, como elementos de controle, e para melhor garantia, a exportação. *Não fiscalizam* os produtos no mercado, uma vez que as falsificações e as fraudes estão entregues aos laboratórios fiscais, e cabe a estes o contato direto com o grande público, a interpretação das leis federais, estaduais e municipais, referentes à venda e consumo do produto, à exportação e à importação, etc.

Os métodos de análises para controle e fiscalização dos produtos deverão ser fornecidos aos laboratórios fiscais, pelas seções especializadas de "pesquisas de métodos de análises" das instituições científicas ou tecnológicas.

Não é possível a uma instituição científica ou tecnológica de pesquisas ou mista executar fiscalização comercial. Ela deve trabalhar, cooperando com os laboratórios fiscais. No Rio de Janeiro, temos os laboratórios: Bromatológico, destinado à fiscalização dos gêneros alimentícios, e o Nacional de Análises, à dos produtos importados. Devido a circunstâncias diversas, inclusive a falta de maior desenvolvimento dos laboratórios fiscais, certos produtos são fiscalizados por outros laboratórios, pela falta da verdadeira distinção entre laboratórios fiscais e de pesquisas.

Os laboratórios de pesquisas tecnológicas e os fiscais não podem ser localizados afastados do

centro industrial e comercial, dada a necessidade do seu contato constante com a indústria e com o comércio; principalmente quando são pertencentes à União, pelo papel que devem desempenhar. Evidentemente, a sua localização deverá ser também considerada sob o ponto de vista de maior irradiação interestadual e continental (14).

A grande dificuldade, até agora observada, repetimos, consiste na falta de definição das instituições. E' preciso distinguir, no nosso país, as organizações: científicas e tecnológicas, de ensino e de trabalho fiscal, dando-lhes as designações próprias, e isto feito, aplicando princípios já conhecidos, escolher-se-á, facilmente, a localização mais adequada a uma instituição.

A preferência de um local, é preciso não olvidar, está sujeita a uma série de fatores técnicos definidos e o êxito, ou melhor, a vida útil da instituição depende da sua boa localização. Não existe processo técnico capaz de modificar a influência decisiva dos fatores econômicos no fracasso de uma instituição mal localizada, por prejudicar a organização e a coordenação do sistema. As linhas do organograma poderão estar bem traçadas, mas as suas interpretações e aplicações não são realizáveis, dada a circunstância de não ser possível atender aos fatores principais da eficiência que a instituição precisa satisfazer, por contrariar as normas de uma boa localização.

As necessidades do público orientarão também a localização de repartições de caráter informativo, fiscalizador, pagador, etc., que só podem ser localizadas na parte convergente do maior movimento, podendo ter, entretanto, dependências em outros locais ou regiões.

Encarando este problema sob uma outra modalidade, o Engenheiro LUCILIO BRIGGS BRITO, da Divisão do Material do D.A.S.P., escreveu, no número de março de 1941 desta Revista, um magnífico artigo intitulado — "*Localização de serviços públicos na Capital Federal*", do qual retiramos, *data venia*, os seguintes conceitos:

"A instalação de repartições, mesmo a título provisório, em locais distantes da direção geral, traz à administração graves inconvenientes.

A centralização da direção, base de todo sistema racional de organização, torna-se impraticável. A falta de assistência direta dos chefes sobre os subordinados dá ensejo a que se forme um ambiente onde se desenvolve a desordem, a negligência e a indisciplina.

"A inexistência de um plano de conjunto para construção dos edifícios públicos, obediente a um programa previamente organizado, tendo em vista a racionalização de trabalho e a simplificação das comunicações entre os órgãos da administração, impede que esforços isolados de centralização na localização de repartições produzam um sistema administrativo simples, prático e econômico".

Trata ainda da localização imprópria de serviços especializados de caráter industrial e lembra a construção das "sedes de zona", onde seriam localizadas todas as repartições em cada distrito, etc. Dá um plano, estudando cada caso em particular, e diversas das suas sugestões estão sendo postas em vigor, pela força das circunstâncias.

A reunião de serviços da União em uma única sede, constituída de delegacias dos diversos ministérios, é assunto defendido por todos aqueles que estudam organização e direção produtiva do trabalho, mas, até hoje, está sem solução adequada.

Do trabalho do Engenheiro BRIGGS BRITO, evidencia-se um outro fator na organização, a necessidade da distribuição dos órgãos, divisões ou seções, num sistema técnico de coordenação dos elementos ou unidades que vão constituir o sistema.

Não há em absoluto vantagens técnicas ou econômicas em colocar sob uma mesma direção unidades heterogêneas de trabalho. Não nos devemos esquecer de que *organização* é um conjunto de elementos, que devem trabalhar harmonicamente.

Muitos confundem direção administrativa com capacidade coordenadora ou de comando técnico, e daí várias são as dificuldades ainda existentes, pela falta da divisão do trabalho pelas instituições, coordenação dos seus valores de produção e distribuição.

Nada existe que desaconselhe a construção sugerida pelo Engenheiro BRIGGS BRITO. Num mesmo edifício, pertencendo a um mesmo dono (o Governo da União, Estadual, etc.), poderá funcionar uma série de repartições autônomas, subordinadas a ministérios diferentes, etc.; apenas o administrador ou superintendente do edifício deverá estar subordinado a uma única direção ou órgão central de administração e conservação dos edifícios públicos. Um bom exemplo temos no do Ministério da Fazenda, cuja concepção e construção honram à engenharia nacional e ao Governo que a possibilitou.

Seguidos os princípios técnicos da organização, a Nação terá bem localizadas as suas repartições e delas poderá exigir a produção desejada.

Não se pode julgar um sistema desprezando partes desse sistema, cujo valor é conseqüente da distribuição e funcionamento das suas partes.

As considerações acima mais evidenciam o papel saliente, na verdadeira organização dos serviços públicos, da nova Divisão de Edifícios Públicos do D.A.S.P., quando tiver de encarar os seus problemas, estritamente técnicos e de engenharia, em colaboração com as Divisões do Material e de Organização e Coordenação. São divisões absolutamente técnicas e com ótimo material humano, que, estudando nos respectivos setores os problemas que se lhes oferecem, para apresentar-lhes a melhor solução, como resultado dos estudos realizados em conjunto, poderão alcançar lucros econômicos consideráveis e, mais do que isto, a expressão técnica dos seus valores.

Já estudamos as vantagens da "centralização e do controle de edifícios públicos" no Serviço de Obras do D.A.S.P., hoje Divisão de Edifícios Públicos, no número de dezembro de 1943 desta Revista, e estamos convictos de que a centralização e o controle serão feitos de maneira mais ampla e decisiva, mesmo que sob outras modalidades do processo de coordenação sugeridas naquele artigo, para benefício do Serviço Público ou seja dos interesses nacionais.

Em conclusão: é dependente da *localização* do órgão a *eficiência* do sistema de organização e direção científica do trabalho;

é condenável localizar unidades heterogêneas num mesmo local ou região, ou subordiná-las à mesma direção, quando a sua ação é independente dos fatores que as governam;

é elogiável a cooperação das Divisões de Edifícios Públicos, Material, Organização e Coordenação, prevista no regimento do D.A.S.P., para o "planejamento da nova organização e funcionamento, a assistência na implantação da nova organização, nos planos de aparelhamento, equipamento e instalação de serviços" (7);

é indispensável que *organização* seja considerada como um todo e que as suas partes não se

afastem desta concepção, tecnicamente indestrutível; e

é vantajoso que os técnicos de administração e outros estudiosos de "organização e direção do trabalho" científico ou tecnológico, agrícola ou industrial, estudem a *localização* sob o ponto de vista da *eficiência*, da *produção* e *distribuição*.

REFERÊNCIAS

- 1 — CHAPLIN TYLER — *Chemical Engineering Economics*, 2nd ed., 1938.
- 2 — BERNARD LESTER — *Applied Economics for Engineers*.
- 3 — JOHN H. PERRY — *Chemical Engineers' Handbook*, 1st ed., 5th imp., 1934, páginas 2.404-2.412.
- 4 — DEXTER S. KIMBALL and DEXTER S. KIMBALL JR., *Principles of Industrial Organization*, 1939.
- 5 — JOAQUIM BERTINO DE MORAES CARVALHO — *Tecnologia e Tecnologistas*, "Rev. Serv. Público", out. 1943.
- 6 — *A centralização e o controle das construções de edifícios públicos*, "Rev. Serv. Público", dez. 1943.
- 7 — *Aplicando alguns princípios de organização*, "Rev. Serv. Público", fevereiro de 1944.
- 8 — *Dos elementos vitais de uma organização (Pessoal — Material-Financiamento)*, "Rev. Serv. Público", abril de 1944.
- 9 — *Notas sobre a Indústria de Óleos Vegetais no Brasil*, 1.^a ed., 1924.
- 10 — *A Indústria de óleo de algodão*, "Boletim do Ministério do Trabalho", Ano II, n. 21, Maio 1936.
- 11 — *O Norte e a Indústria de Óleos Vegetais sob o aspecto técnico-econômico*, 1942.
- 12 — *A Indústria de Óleos Vegetais e seus Problemas (Questões Técnicas-Industriais e de Ensino)*, 2 vols. 1936.
- 13 — *Os Óleos Vegetais na Economia Mundial* (Relatório sobre as viagens de estudos a Trinidad e aos Estados Unidos), 1939.
- 14 — *O Brasil e os Óleos Vegetais* — Relatório da Comissão Americana de Técnicos em Óleos Vegetais, 1942.
- 15 — *Ensaio sobre a Carnaubeira*, 1942.
- 16 — FRANKLIN E. FOLTS — *Introduction to Industrial Management*, 2nd ed., 1938.
- 17 — W. J. DONALD — *Handbook of Business Administration*, 1st ed., 5th Imp., 1931.
- 18 — HUGO DIEMER — *Factory Organization and Administration*, 5th ed., 3rd imp., 1935.

A administração de pessoal em ritmo de guerra

LAWRENCE A. APPLEY (*)

(Tradução de ANIBAL MAYA)

("PERSONNEL SERIES N. 63", American Management Association, 1943)

AS ATIVIDADES de pessoal, modernamente denominadas "industrial relations", passaram a abranger tôdas as relações humanas na indústria, no governo, na agricultura e nas forças armadas, achando-se, presentemente, no auge do seu desenvolvimento. Cumpre indagar se os que entre nós se acham identificados com essas atividades são suficientemente capazes para exercê-las. Sobre os nossos ombros repousa a responsabilidade de decidir se êsse setor deve continuar com a sua importância atual, ou se deve degenerar numa função de relativa mediocridade.

Até esta data, é magnífica a tarefa realizada. Dificilmente se pode encontrar um grupo mais valoroso do que o composto pelos que investigam o campo das relações humanas na indústria. São pessoas de visão, de envergadura, de capacidade técnica e de compreensão humana. Mas não descansemos sobre nossos louros!

Alarga-se o Campo das Relações Humanas na Indústria

A capacidade de se modificar de acordo com o tempo e com as circunstâncias e de se adaptar aos novos desafios, às novas condições e às novas realidades constitui uma verdadeira demonstração de grandeza. Estamos em plena evolução. Um dos maiores serviços que a "American Management Association" tem prestado é o de reconhecer e deixar consignada essa evolução. Se examinarmos os programas e os trabalhos das conferências de pessoal da A.M.A., nos últimos tempos, notaremos novas tendências de ano para ano.

Somos, portanto, obrigados a reconhecer um progresso definitivo nos métodos e nas atitudes dos diretores de pessoal. A transformação que

se vinha realizando, gradualmente, nos últimos dez anos, cresceu em intensidade devido às contingências da guerra e floresce agora em toda a sua glória. O diretor de pessoal deixou de ser um simples técnico, para se tornar um pioneiro do progresso, um "leader" capaz de exercer uma influência construtiva e dinâmica sobre a administração. É o administrador moderno que faz de administração e relações-humanas expressões sinônimas.

Aquêles que reconhecerem e aceitarem essa transformação, e que governarem suas atividades de acordo com ela, terão asas possantes, sentirão o prazer de participar no fornecimento do potencial humano indispensável ao esforço de

(*) LAWRENCE A. APPLEY formou-se pela "Ohio Wesleyan University", tendo, após um período de três anos na Congregação da "Colgate University", se lançado no mundo de negócios, como Diretor de Pessoal da Divisão de Buffalo da "Socony-Vacuum Oil Co.". Isso ocorreu em 1930. Mais tarde, transferiu-se para Nova York, na qualidade de Diretor de Educação, permanecendo com a companhia até 1941, quando então se tornou Vice-Presidente da "Vick Chemical Company", incumbido das atividades relativas a planejamento e pesquisa no setor de pessoal. Em 1941, o Sr. Appley conseguiu uma licença para servir como consultor técnico do Secretário da Guerra, em assuntos concernentes à administração do pessoal civil. No outono de 1942, passou a servir na "War Manpower Commission", na qualidade de Diretor do "Placement Bureau", tendo, pouco depois, sido nomeado Diretor Executivo da Comissão.

A sua grande experiência sobre os múltiplos problemas que, dia a dia, a complexíssima máquina do governo propõe aos responsáveis pela sua operação, o Sr. Lawrence Appley alia um extraordinário senso prático, que o torna um elemento de grande utilidade para a administração americana, e uma excepcional capacidade descritiva, o que faz com que seus artigos sejam lidos sempre com agrado e proveito.

Temos, por isto, grande prazer em apresentá-lo novamente, em tradução, aos leitores da R.S.P. que, por certo, já de há muito o conhecem, não só pelo seu artigo publicado no nosso número de outubro de 1943 (*Como Organizar a Administração de Pessoal*), como também pelos muitos outros trabalhos, todos de grande interesse, que tem publicado em revistas técnicas norte-americanas.

guerra e, mais tarde, colaborarão no reajustamento dêsse potencial à economia de após-guerra. Os que não a reconhecerem, farão lembrar os médicos que se negaram a aceitar Pasteur.

O moderno diretor de pessoal deve empenhar-se para que a alta administração adote e ponha em prática certos conceitos básicos sobre supervisão e gerência, de que resultem boas relações humanas; êle compreende que os ramos de uma árvore não poderão ser fortes se o tronco estiver em decomposição e que um departamento de pessoal, tènicamente perfeito, enxertado a uma organização doentia, não pode dar frutos.

Essa observação enfática não pretende diminuir a importância dos conhecimentos tènicos sobre pessoal, que são essenciais, mas que terão pequeno valor se não se apoiarem numa grande compreensão do elemento humano. Temos verificado que os nossos conhecimentos tènicos são mais perfeitos do que os nossos princípios básicos e os nossos métodos de supervisão.

O diretor de pessoal não deve ser apenas um tècnico bem treinado; deve exercer uma influência dinâmica sobre a administração de linha. O novo funcionário de pessoal deve ser treinado como tècnico, do mesmo modo que um médico em formação deve, primeiramente, servir como interno. Da sua capacidade e da sua visão dependerá o seu futuro profissional.

Eis a escôlha que devemos fazer: continuaremos como internos e tènicos especializados, ou atravessaremos a fronteira, passando a exercer forte influência sobre os programas e os métodos de trabalho da administração?

Não é necessário explicar aqui o que quero dizer com conhecimentos tènicos de administração de pessoal. Êles compreendem tóda a escala, desde os métodos de exame e seleção, até os de classificação de cargos, atribuição de salários, previdência social e treinamento. Embora talvez não seja necessário esclarecer também a significação das palavras: "exercer influência sobre as práticas e os conceitos básicos da administração de linha", procurarei estender-me sobre essa atividade, explicando o meu ponto de vista.

CONCEITOS BÁSICOS

Foi recentemente publicado pela "War Manpower Commission" um memorandum com o tí-

tulo: "Conceitos Básicos que Devem Guiar as Ações e Decisões de cada Chefe, Administrador e Supervisor da "War Manpower Commission". Êsse memorandum é presentemente discutido e os seus conceitos são aplicados nas reuniões de pessoal de todos os níveis, através dos "bureaus", das divisões, das seções e das turmas. Examinemos, a seguir, êsses conceitos.

1 — *O que foi feito; foi feito* e, nas circunstâncias do momento, foi bem feito. Se aceitarmos isso como um fato, não haverá mais justificativa, nem tempo, para explicações ou desculpas; nem haverá motivos para que as modificações ou sugestões novas que forem feitas daí em diante sejam consideradas como crítica aos atos do passado. Uma vez aceito êste conceito, não há mais razão que leve o criador de um determinado processo de trabalho a defendê-lo contra os melhoramentos sugeridos, por temer que o seu consentimento equivalha a admitir sua falência ou imperfeição. E' óbvio o efeito que a modificação dessa atitude terá sobre as relações humanas e sobre o moral.

2 — *E' chegado o momento de agir*. Já se fez muito planejamento e muita pesquisa; portanto, o que deve ser feito, deve ser feito. Não há mais lugar para expressões tais como: "não é possível"; "nunca se fez assim"; "experimentamos, mas não deu resultado"; "sempre o fizemos dêsse modo"; "meu antigo chefe disse tal coisa ou prometeu-me isso ou aquilo". Os homens poderão realizar o impossível, se a guerra o exigir.

Se aceitarmos êste princípio, cedo sentiremos o seu efeito sobre as relações humanas e o moral. As desilusões do passado serão esquecidas e a atenção se voltará para a pesquisa detalhada e cuidadosa e para as esplêndidas recomendações que foram esquecidas na gaveta ou que desapareceram nas atas das conferências, sem que delas resultasse qualquer ação ou decisão.

3 — *A atividade só tem valor em termos de realização*. Não há mérito nem honra em trabalhar pelo simples prazer de trabalhar. As realizações devem ser apreciadas em termos de necessidade e esta em termos de progresso. Mais trabalho útil e menos dispersividade são coisas essenciais nesta guerra, para completa utilização da capacidade, do esforço e do conhecimento humano.

O efeito que a aceitação dêste conceito terá sobre as relações humanas e o moral é também óbvio. Não mais encontraremos empregados pon-do em dúvida a importância do que estão fazendo ou da sua contribuição para o esforço de guerra.

4 — *Tôda atividade deve estar relacionada a um programa.* Se houver programa, muito bem; se não houver, então deverá ser formulado, quer pelo "bureau", pela divisão, pela seção, pela turma ou pelo indivíduo. Tudo deve estar relacionado, contribuindo para o conjunto, sem conflito ou duplicidade. O programa deve indicar o que deve ser feito, em termos de resultados específicos, onde deve ser feito e quando. Além disso, deve indicar a maneira de execução, no que diz respeito à política, organização e ação. Se se pôde preparar um programa dêsse tipo para a campanha da África, por que então não acreditar que deve e pode ser feito para todo esforço de guerra produtivo? Mais uma vez, é óbvio o efeito que a sua aceitação terá sobre as relações humanas e o moral.

5 — *A responsabilidade e a autoridade devem ser delegadas clara e decisivamente.* Se êste conceito fôr aceito e pôsto em prática eficientemente, poder-se-á reduzir a duplicidade de esforço, a omissão de responsabilidade, os ciúmes, a politiquice, os atritos e tôdas as causas comuns de perda de tempo e de energia. Já os empregados não se queixarão de que não têm serviço ou de que o seu trabalho não tem razão de ser.

6 — *As providências devem ser tomadas sem que seja necessário esperar pelo exame de todos os detalhes e pela solução de tôdas as dificuldades.* A guerra não esperará até que estejamos seguros de acertar. Muitos enganos serão cometidos. Sem erros não há progresso. As falhas deverão ser desculpadas se estivermos realmente progredindo.

7 — *Não se deve dar consideração ao prestígio individual ou aos conflitos jurisdicionais.* O trabalho deve ser feito pelos órgãos mais indicados, no que diz respeito a instalações, pessoal e outros elementos. Nossa responsabilidade consiste em fazer com que o trabalho seja executado, não em executá-lo. Não importa saber quem recebe o dinheiro, ou quem recebe o pessoal, mas sim que êsses elementos permitirão que os trabalhos sejam efetuados com rapidez e eficiência.

8 — *Devem ser reconhecidas as diferenças básicas entre organização de linha e de estado-maior.* Juntos, o estado-maior e a linha determinam a política. Quando a linha entra em operação, o estado-maior presta-lhe assistência. Em qualquer organização, ambos são igualmente importantes, devendo as suas atividades estar identificadas, funcionando de comum acôrdo. Não é necessário propriamente executar, para conseguir que um trabalho seja feito. Se êste princípio fôr aceito, os departamentos de estado-maior não se esforçarão para usurpar as responsabilidades dos órgãos de linha e êstes, não tentarão continuamente expulsar os departamentos de estado-maior.

9 — *Os órgãos regionais devem executar o trabalho no nível mais baixo possível.* A matriz deve fornecer às filiais as ferramentas, a munição e a assistência necessária. Isto significa que a organização regional não deve ficar tão sobrecarregada com serviços de estado-maior que não possa realizar a tarefa que lhe foi confiada.

10 — *A inteligência e a capacidade de cada membro da organização devem ser utilizadas em tôda a sua extensão.* Ninguém será capaz de fazer qualquer coisa, nesta guerra, sem auxílio. Tanto os empregados como os supervisores devem contribuir para o aperfeiçoamento dos programas e dos processos de operação. E' evidente o efeito que a aceitação dêste princípio exercerá sobre as relações humanas e o moral. Os seres humanos querem e merecem consideração; querem sentir que têm um lugar ao sol. Para que qualquer organização possa realmente ajudar na gigantesca tarefa de vencer a guerra, precisará de todo o auxílio e de tôda a assistência que o seu mais modesto empregado puder prestar.

11 — *Os chefes de repartição, os diretores de divisão e serviço, os chefes de seção e de turma devem reunir o seu pessoal em conferências regulares com o fim de examinar até que ponto êstes conceitos básicos são observados dentro de cada sector e de avaliar as realizações em relação aos mesmos.* Há, naturalmente, outras razões, de ordem prática, aconselhando a realização dessas conferências, mas, no caso em vista, elas são necessárias para fazer com que êsses conceitos se tornem elementos dinâmicos e ativos através da organização, em vez de serem apenas frases pomposas em algum documento oficial. A mera publicação de um memorandum não é bastante para

torná-lo parte do pensamento da administração — pensamento êsse refletido em atos. Deve seguir-se um contrôlo contínuo e cuidadoso.

Imaginai, por exemplo, uma organização incumbida de uma missão específica no esforço de guerra, pondo em prática êsses 11 conceitos básicos de administração e supervisão. Não são evidentes a força e a eficiência de um programa de pessoal baseado em tais princípios? E se tivermos, ainda, um seguro conhecimento técnico da administração do pessoal, então, o seu sucesso estará definitivamente assegurado.

Esforcei-me por demonstrar aqui que as atividades de um diretor de pessoal representam muito mais do que à primeira vista pode parecer.

Tentei elucidar o meu ponto de vista, citando um memorandum recentemente editado pela "War Manpower Commission". Apresento-o como um exemplo do tipo de atividade que a administração de pessoal em ritmo de guerra está a exigir. Nossa estrutura administrativa, nossos conceitos e práticas devem ser dinâmicos, baseados em fatores que representem um moral sadio, criando maior compreensão humana e completa utilização da capacidade individual. Seguem-se, então, os conhecimentos técnicos, segundo fator em importância e eficiência. Temos, diante de nós, o maior trabalho em administração de pessoal jamais enfrentado e temos de executá-lo imediatamente. Não podemos falhar.

EDIFÍCIOS PÚBLICOS

Reportagem de ADALBERTO MARIO RIBEIRO

A EXPOSIÇÃO que o D.A.S.P. vai realizar em julho próximo, promovida pela sua Divisão de Edifícios Públicos, revelará não só os serviços desse novo órgão, como também os das Divisões de Engenharia e Obras de todos os ministérios civis.

Pretendemos antecipar aos leitores desta revista algumas informações sobre edifícios construídos recentemente e em construção pelo Governo, sem descer, entretanto, a minúcias, que seriam exaustivas numa simples reportagem.

Vamos tratar primeiro da Divisão de Edifícios Públicos, que, como dissemos, promove a exposição. Criada pelo Decreto-lei n.º 5.993, de 16 de novembro de 1943, é ela uma transformação do antigo Serviço de Obras do D. A. S. P., incluído na Divisão de Material, quando foi esta reformada pelo Decreto-lei n.º 2.143, de 22 de abril de 1940.

Muito acertada a sua denominação, porque lhe cabem funções de opinar quanto à construção, remodelação ou adaptação de todos os edifícios destinados aos serviços públicos civis do país. E' o que consta do decreto de sua criação. Mas tais atribuições podem ainda ser definidas com mais precisão, fora do texto legal. E ninguém melhor para fazê-lo do que o próprio diretor do novo órgão do D.A.S.P. Fomos então ouvi-lo a respeito. O Dr. Jorge Oscar de Melo Flores recebe-nos no seu gabinete de trabalho, no 7.º andar do Palácio da Fazenda.

Perguntamos-lhe de início como a Divisão opina sobre a construção, remodelação ou adaptação de edifícios públicos.

— Manifestando-se, antes de aprovação do presidente da República, sobre os projetos das obras e respectivos orçamentos e especificações.

E a nossa entrevista assim prossegue:

— Já está estabelecida uma rotina certa no encaminhamento à Divisão de cada processo de obra?

— Sim. Quanto à apresentação de projetos, especificações e orçamentos, está regulada pela circular D.M./203, de 24 de dezembro de 1940, cujas instruções foram submetidas ao Presidente da República pela exposição de motivos n.º 1.629, do D.A.S.P., e aprovadas em despacho de 29 de novembro do mesmo ano. Quanto à marcha processual, ficou recentemente estabelecido na circular da Presidência da República n.º 3/44, de 20 de abril de 1944, que os projetos e orçamentos deverão ser encaminhados, obrigatoriamente, por intermédio e com o parecer do D.A.S.P.

— E como a Divisão pode julgar se tal ou qual orçamento de obra está exagerado ou não?

— Pelo conhecimento da composição de preços, bem como dos preços unitários de material, mão de obra e demais fatores intervindo no assunto.

— Está a Divisão em dia quanto a preços de mão de obra e de material?

— Atualmente é difícil estar-se sempre em dia com os preços do material e mão de obra, dadas as circunstâncias anormais do momento que atravessamos. Entretanto, procuramos, tanto quanto possível, acompanhar as variações de preços no território nacional e as respectivas oscilações no tempo.

— Quem dá à Divisão as informações a respeito?

— No Distrito Federal, ela as obtém diretamente nas fontes próprias. Nas demais unidades federadas, há vários meios de as conseguir, agindo por intermédio das Prefeituras Municipais, de Agências do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, das sedes regionais da Diretoria do Domínio da União, de órgãos regionais de entidades estatais e paraestatais, de resultados de concorrências ou de obras executadas por administração, etc.

— As Divisões de Engenharia e Obras de todos os ministérios já se puseram em contacto com a nova Divisão de Edifícios Públicos?

— Sim. Esta Divisão vem se pondo em contacto com os órgãos específicos de edifícios públicos existentes nos Ministérios civis, com cujos dirigentes são feitas reuniões semanais, desde o início do corrente ano. Aliás, tal contacto é previsto no art. 16, inciso XI, de seu regimento interno.

— São esses órgãos obrigados a acatar as decisões da Divisão de Edifícios Públicos?

— Não há propriamente decisões, mas sim informações visando orientar, do ponto de vista técnico, as decisões que deverão ser tomadas, conforme o caso considerado pelo Presidente da República ou pelo Presidente do D.A.S.P.

— Há na Divisão comissão de inspeção às sedes das repartições públicas a fim de constatar se elas se acham instaladas de forma adequada?

— O estudo do aparelhamento dos órgãos da administração pública federal é atribuição em que operam conjuntamente esta Divisão de Edifícios Públicos e a de Organização e Coordenação, também do D.A.S.P. A ação de ambas é supervisora, fazendo constatações diretas, estudos e revendo, respectivamente, os trabalhos nesse sentido executados pelas Divisão de Obras e Comissões de Eficiência ministeriais.

— No caso de qualquer modificação a fazer-se num edifício, espera esta Divisão solicitação de providência a



O Palácio da Fazenda. À esquerda, o Palácio do Trabalho

respeito da parte da repartição interessada, ou, espontaneamente, pode tomá-la, como julgar conveniente?

— Normalmente as providências são tomadas com entendimentos diretos entre o Diretor da Divisão de Edifícios Públicos e os dirigentes dos órgãos específicos de obras ministeriais, ou, mesmo, entre o Presidente do D.A.S.P. e os Ministros de Estado. Em casos especiais, o assunto é levado ao Presidente da República em exposição de motivos, e, uma vez aprovada esta, fica o Ministério obrigado a executar a medida solicitada.

— Seria possível à Divisão estabelecer projetos padronizados de construção para bibliotecas ou hospitais ou para qualquer outro fim?

— A padronização, embora seja um elemento simplificador e econômico, deve manter-se dentro de limites, pois em projeto bem elaborado não se pode deixar de levar em consideração todas as particularidades influentes, inclusive os característicos próprios funcionais do futuro edifício, a forma, as dimensões e a topografia do terreno, a orientação, as condições climáticas, as disponibilidades e preços locais dos materiais de construção, etc.

— Como se faz o entendimento entre a Divisão e os Serviços de Engenharia sobre assuntos de ordem geral que lhes dizem respeito?

— Normalmente os entendimentos são diretos entre o Diretor da Divisão de Edifícios Públicos e os dirigentes dos órgãos específicos de obras, seja nas reuniões periódicas a

que já aludi, seja em encontros ou comunicações eventuais. Também, para maior simplicidade processual, há entendimentos entre os técnicos dos órgãos específicos de obras que os elaboram, havendo naturalmente para isso autorização dos respectivos dirigentes.

— A Divisão já se tem valido da colaboração do Instituto Nacional de Tecnologia na parte referente a exames de materiais de construção?

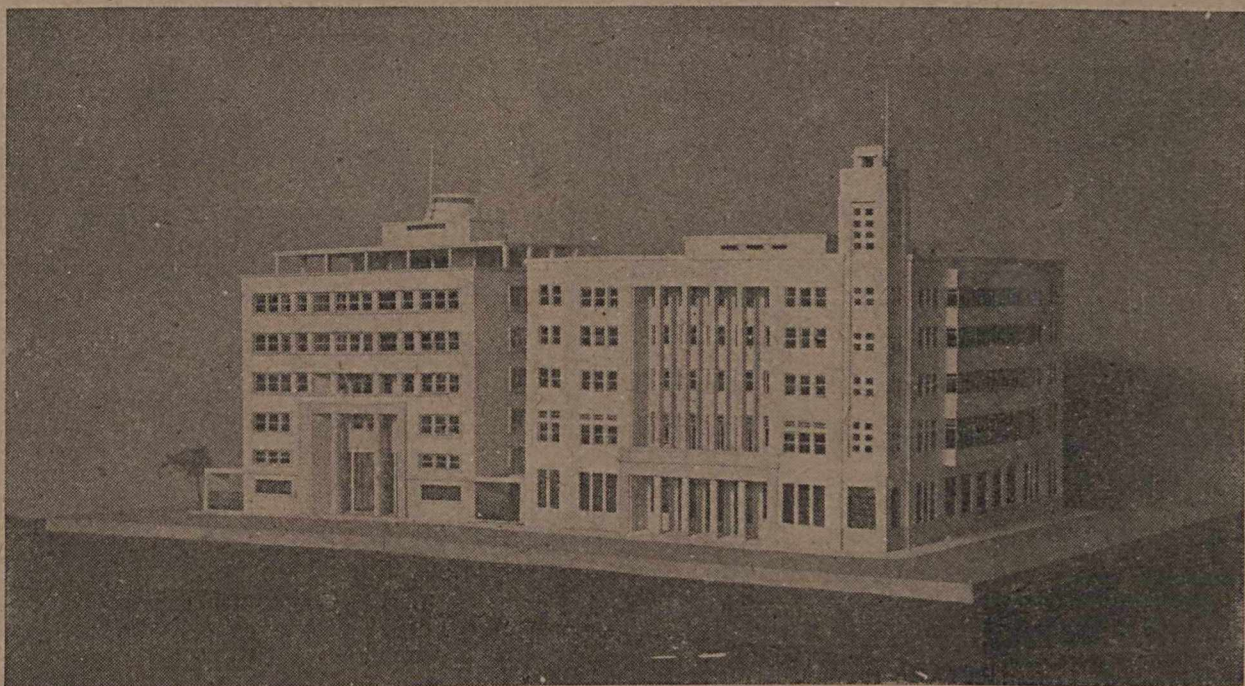
— O Instituto Nacional de Tecnologia é de grande utilidade para os órgãos executivos de obras, já tendo sido várias vezes sugerida sua ação, por parte da Divisão de Edifícios Públicos. Entretanto, esta última, pelas funções que lhe são próprias, raramente tem oportunidade de recorrer ao referido Instituto.

— Qual a marcha de qualquer processo na Divisão, desde sua entrada no protocolo?

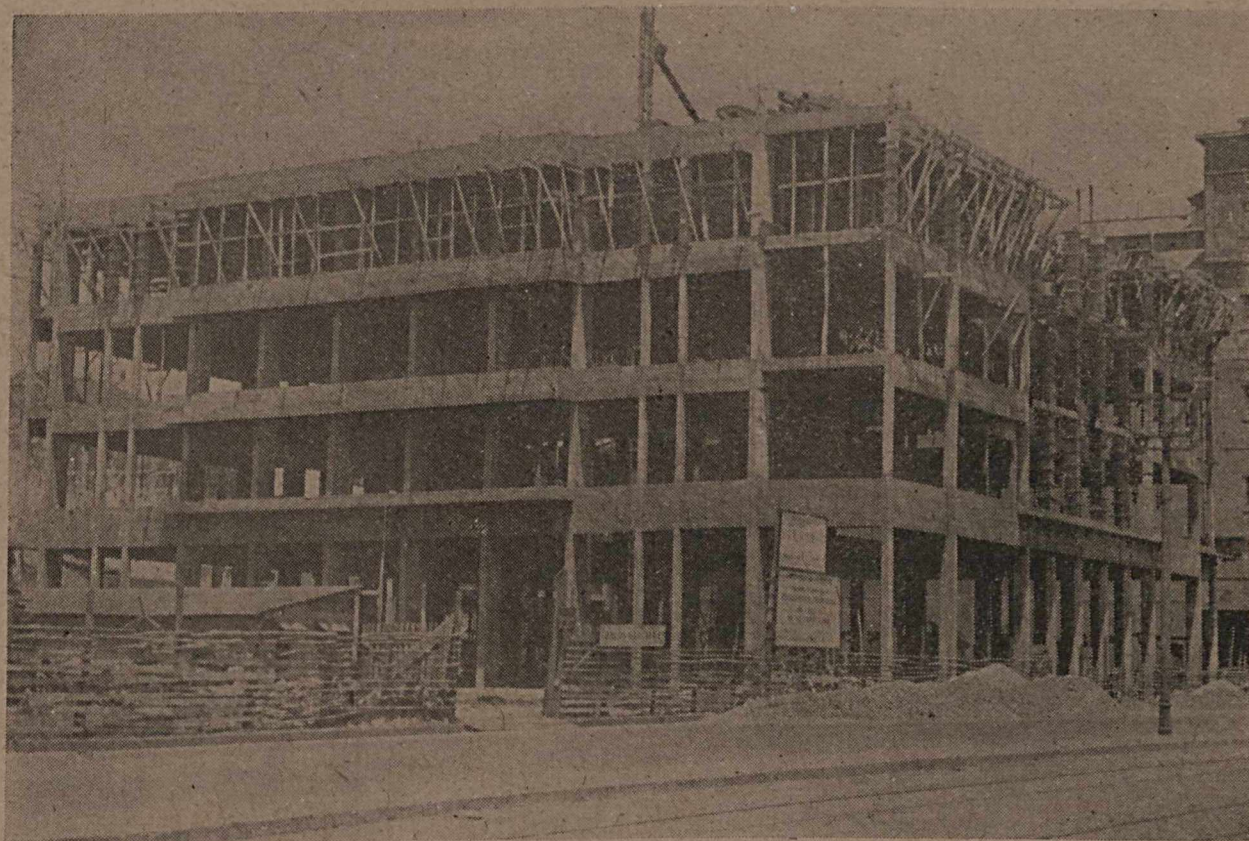
— A marcha processual é simples: recebido o processo na Secção de Comunicações do Serviço de Administração do D.A.S.P., é automaticamente distribuído à Divisão de Edifícios Públicos, onde é estudado, sendo as conclusões submetidas ao presidente do D.A.S.P.

— Como se classificam os técnicos que compõem atualmente a Divisão?

— Os nossos técnicos são ou engenheiros arquitetos ou engenheiros civis especializados em construções, mais particularmente em cálculos de estruturas, instalações, orçamentos, etc.



M.F. — Maquetas dos edifícios da Delegacia Fiscal em Pernambuco (à direita), que se acha em construção, e da Alfândega de Recife, cujas obras serão iniciadas brevemente



M.F. — Sede da Delegacia Fiscal em Pernambuco, em construção à Avenida Alfredo Lisboa, em Recife

— Há na Divisão perfeito registro das firmas que exploram o comércio de materiais de construção?

— Não. Há apenas um fichário auxiliar. O registro de fornecedores de materiais de construção, como o de quaisquer fornecedores do Governo, cabe ao Departamento Federal de Compras, pelo Decreto-lei n.º 6.204, de 17 de janeiro de 1944.

— Está a Divisão aparelhada para informar de pronto o valor das obras em andamento em todos os ministérios civis?

— De acordo com a instrução de serviço DM-203, devem os órgãos específicos de obras ministeriais remeter à Divisão de Edifícios Públicos relatórios mensais, por intermédio dos quais é possível conhecer, com pequena defasagem, o valor das obras já executadas no exercício considerado.

— E pode classificar essas obras, quanto à sua precisa necessidade no momento?

— Ainda não houve uma classificação de obras quanto à prioridade de sua execução, particularmente tendo em vista as necessidades do momento. Todavia, o estudo dos planos de edifícios públicos ministeriais revelará a ordem de preferência a ser adotada, em que predominarão, primeiramente, o esforço de guerra e, a seguir, as condições de vida das populações.

— Não seria ideal que a própria Divisão executasse todas as obras do Governo?

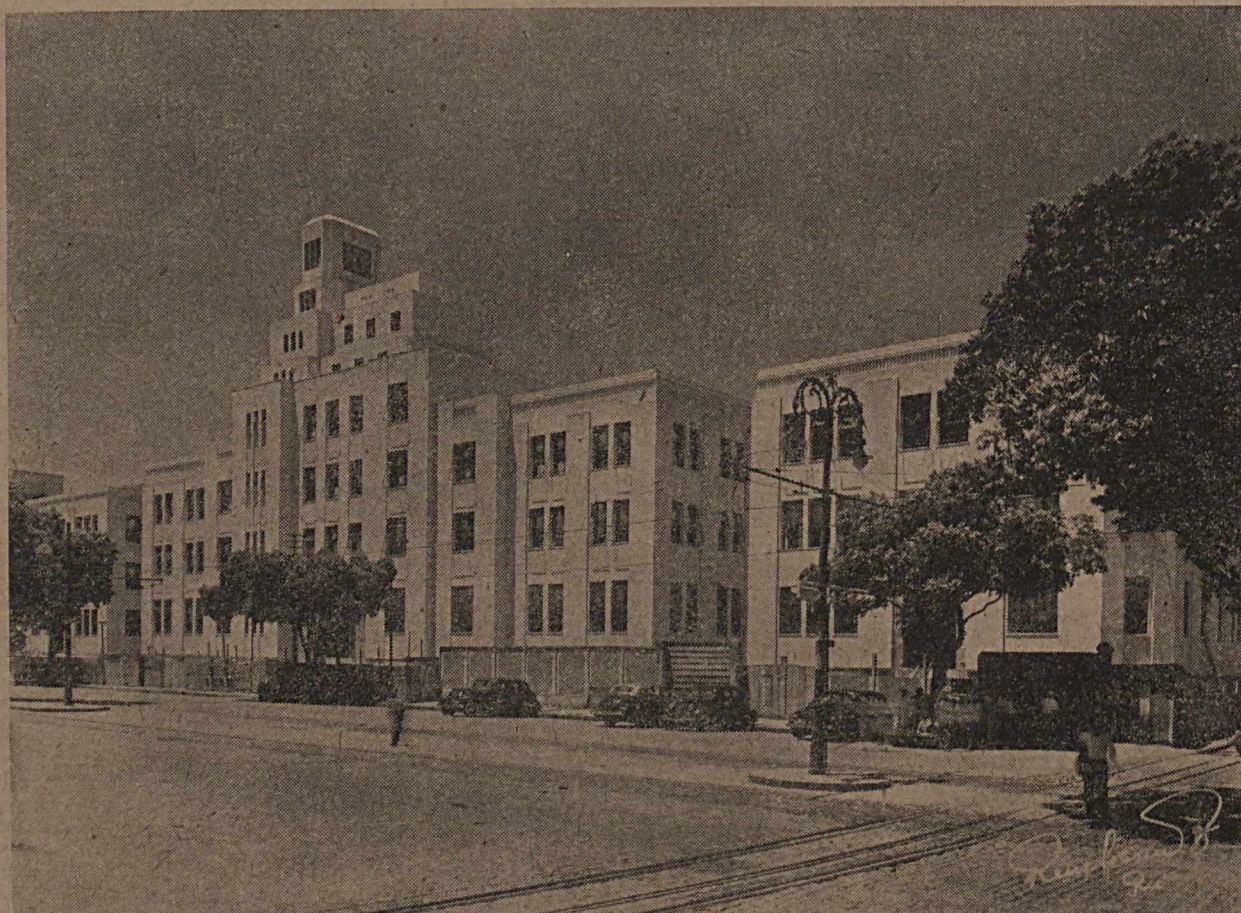
— Não. A Divisão de Edifícios Públicos não deve ter função executiva. Além disso, a centralização geral de obras exigiria uma organização muito grande, onde fatalmente a burocracia ficaria acrescida. Preferível se torna, pois, a existência de órgãos executivos dentro dos ministérios, especializado cada um no seu setor, ficando a Divisão de Edifícios Públicos com ação normativa, controladora e supervisionadora.

— A Divisão já começou suas inspeções a obras fora do Rio?

— A fiscalização sistemática e as inspeções periódicas devem incumbir aos órgãos específicos de obras ministeriais. Caberá à Divisão de Edifícios Públicos proceder a inspeções esporádicas, para verificar o andamento dos trabalhos e respectiva fiscalização ou para opinar sobre alguns casos que mereçam atuação especial.

— E o edifício para sede futura do D.A.S.P., que há sobre ele?

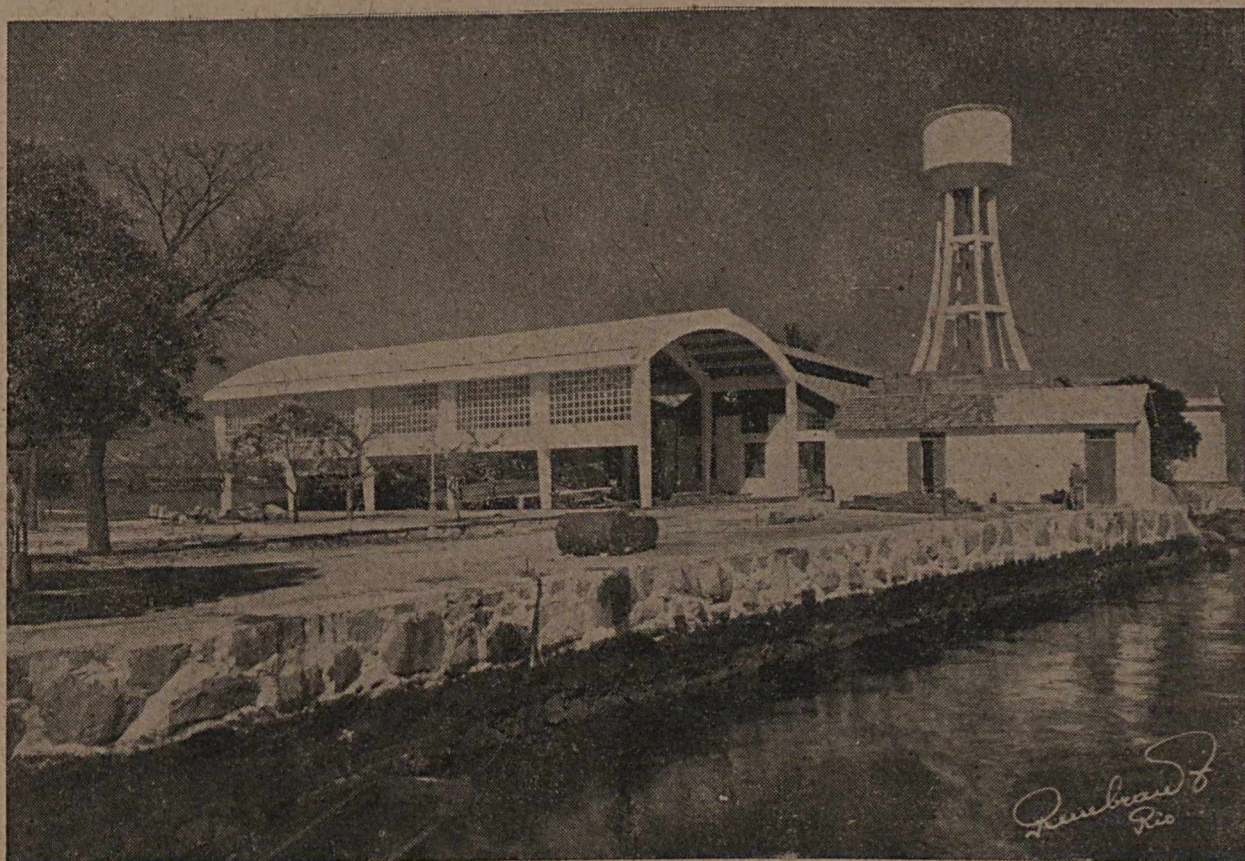
— Até o presente momento, apenas foram iniciados estudos acerca do funcionamento dos diversos órgãos a serem instalados. Não há, porém, uma pressa especial para a solução do assunto, porque, com abstração dos salões dos cursos de aperfeiçoamento e das provas de concurso, acha-se atualmente o D.A.S.P. bem instalado no Palácio da Fazenda. Ademais, passou o tempo em que os estudos eram apressados e incompletos, ao passo que a execução



M.F. — Novo edifício-sede da Alfândega do Rio de Janeiro, à Avenida Rodrigues Alves, vendo-se à sua direita e esquerda, respectivamente, as novas sedes do Laboratório Nacional de Análises e da Guardamoria daquela aduana



M.F. — Pôsto de Fiscalização da Alfândega do Rio de Janeiro, na ilha de Santa Bárbara, fronteira ao Cais do Pôrto



M.F. — Nova carreira das Oficinas da Alfândega do Rio de Janeiro, na ilha de Santa Bárbara

se tornava demorada por impreviões, falta de detalhamentos ou alterações no curso da obra; hoje em dia a tendência é para trabalhos preliminares cuidadosos e demorados, ficando a construção uma simples realização de um plano geral adrede preparado.

— Qual o objetivo do plano de edifícios públicos a que se refere a Circular n.º 3/44 da Presidência da República, em seus itens finais?

— E' sistematizar a execução das obras e a instalação dos equipamentos correspondentes, de forma a permitir a realização de um programa a longo prazo, reajustado periodicamente, onde os interesses nacional e público sejam atendidos da melhor maneira, de qualquer ponto de vista, particularmente quanto à satisfação às necessidades de melhoria e expansão dos serviços a aparelhar, ao respeito à sequência racional de prioridades, à economia resultante dos estudos de conjunto e às vantagens gerais das previsões cuidadosas sobre as improvisações de última hora.

— Qual a relação entre o plano aludido e o "Plano de Obras e Equipamentos"?

— O primeiro é um plano técnico e econômico, com prazo indeterminado, que se destina ao aparelhamento adequado dos serviços públicos, no que concerne a edifícios e respectivos equipamentos, variando sua duração, no que diz respeito a cada Ministério, com o grau de aproximação das previsões efetuadas, a eficiência de execução dos programas traçados e as condições de evolução dos serviços a atender. O segundo é um plano financeiro, com o prazo fixo de cinco anos, objetivando quaisquer obras e equipamentos, em especial os relativos a edifícios públicos, de modo que, no período de sua vigência, deverá ser o mesmo utilizado na aplicação prática do primeiro plano.

— A organização e as atribuições dos serviços de obras ministeriais, tal como existem no momento, são de molde a satisfazer as finalidades que se tem em vista?

— Em parte; aliás isso presentemente é variável de um para outro Ministério. De qualquer forma, é preciso atribuir a esses serviços a necessária autoridade dentro dos respectivos Ministérios, bem como dar-lhes uma organização uniforme e leve, onde a qualidade predomine sobre a quantidade, e facultar-lhes os meios de agir eficientemente, em um regime de iniciativa e responsabilidade. Devo dizer que os assuntos apontados estão sendo objeto de estudo.

— Os serviços de obras ministeriais deverão existir em todos os Ministérios Cíveis e formarão um sistema análogo ao existente para o pessoal e o material?

— Como os assuntos há pouco aludidos, estes também estão sendo examinados detidamente, parecendo provável a constituição do sistema em apreço, onde os serviços componentes, além da atribuição de órgãos específicos de obras, terão a de órgãos subsidiários de contabilidade orçamentária e patrimonial.

QUADRO DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS AUTORIZADAS NO EXERCÍCIO DE 1943

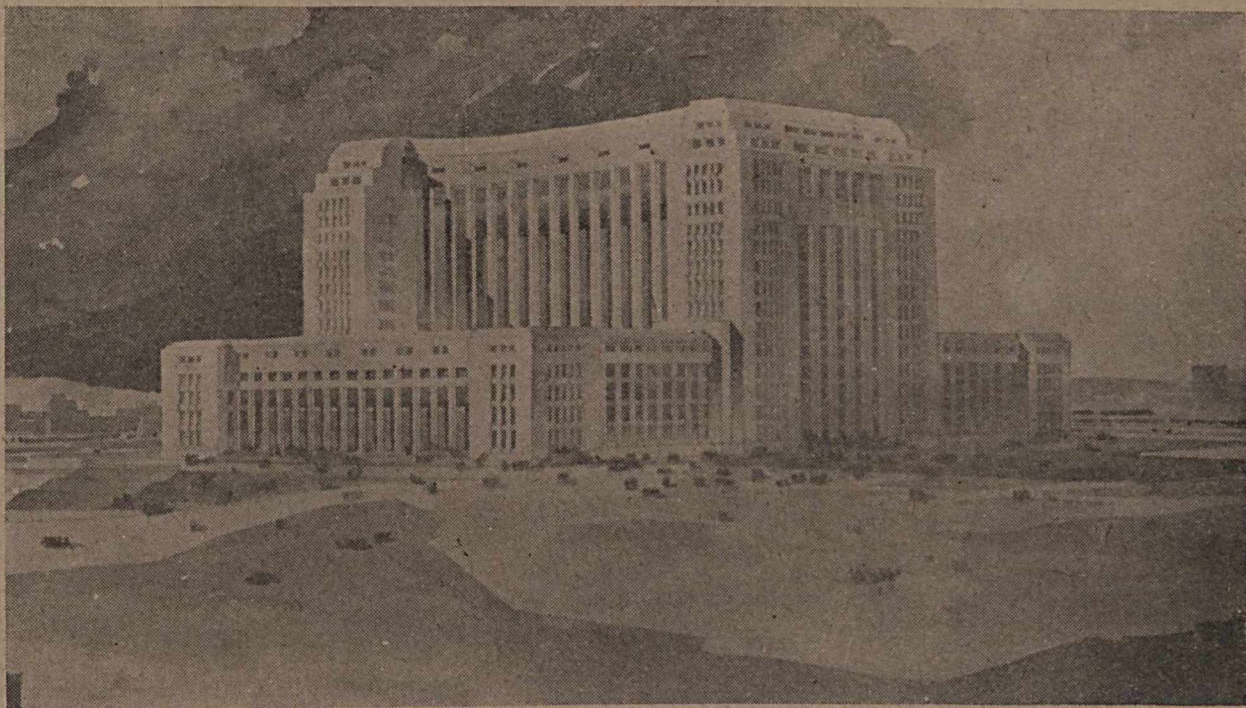
(Por grupos de obras da mesma natureza)

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA		
	Obras	Despesas autorizadas
Aprendizados agrícolas e veterinário	3	477.383,80
Campos experimentais de sementes	4	960.697,10
Centros de ensino e pesquisas agrônomicas	1	17.202.764,29
Estações experimentais de gado	6	1.802.261,40
Núcleos coloniais	1	2.331.392,40
Parques e serviços florestais	6	3.400.029,30
Diversos	3	8.944.043,70
	24	35.118.571,90
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE		
Centros de Saúde	4	1.687.175,00
Hospitais e Sanatórios	7	20.828.601,80
Leprosários	18	5.883.117,91
Liceus Industriais	9	4.298.491,80
Museus e Monumentos	8	3.734.712,29
Preventórios e Educandários	25	5.053.721,60
Diversos	10	10.413.607,20
	81	51.890.427,60
MINISTÉRIO DA FAZENDA		
Alfândegas	4	4.499.852,80
Delegacias Fiscais	6	12.100.740,20
Mesas de Rendas	2	236.390,00
Diversos	1	56.390,10
	13	16.893.703,10
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E NEGÓCIOS INTERIORES		
Palácio do Trabalho	1	1.400.000,00
MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS		
Agências Postais Telegráficas	1	500.528,25
Obras contra as secas	4	292.313,00
Obras de saneamento	1	41.500,00
Diversos	6	11.986.178,00
	12	12.820.519,25
Total geral	138	155.802.925,54

*
* *

NO MINISTÉRIO DA FAZENDA

Em seguida à entrevista com o Diretor da Divisão de Edifícios Públicos, passamos a colher notas na Divisão de Engenharia e Obras, da Diretoria do Domínio da União, no Ministério da Fazenda. Seu chefe, o engenheiro Ademar B. de Almeida Portugal, disse-nos que, depois de reajustados, em 1941, os serviços de sua Divisão, com o seu enquadramento nas exclusivas atribuições que lhe confere o Regimento da Diretoria, foram adotadas providências diversas, não só visando à uniformização de normas gerais de trabalho, como à mais fácil fiscalização das obras em



M.J.N.I. — Edifício do Palácio da Justiça, a ser construído na Esplanada do Castelo, de autoria do arquiteto vencedor do concurso, Antonio Dias Carneiro



M.J.N.I. — Penitenciária Agrícola do Distrito Federal (Ilha Grande). Vista panorâmica



M.J.N.I. — Penitenciária Agrícola do Distrito Federal. Vista panorâmica da penitenciária e do bairro residencial

andamento, atendendo-se, por outro lado, e muito especialmente, à elaboração de projetos de perfeito acôrdo com as condições locais de construção. *

— E já se sentiram os efeitos dessas providências?

— Sem dúvida. Foram elas muito benéficas, pela normalização afinal alcançada nos serviços de construção afetos ao Domínio da União. Antigamente, o andamento das obras realizadas nos Estados, sob a fiscalização dos órgãos regionais da Diretoria, era-nos dado a conhecer por meio de comunicações geralmente contidas num único relatório final, nem sempre, de resto, apresentado. Quando isso, no entanto, ocorria, era comum omitirem êles esclarecimentos essenciais, de todo indispensáveis ao conhecimento do que se fizera, enquanto outros, de nenhuma importância para o caso, desciam a mínimos pormenores, inteiramente desnecessários, o que, não é preciso acentuar, deixava-nos sem conhecimento exato da situação geral de tais trabalhos. Para que, portanto, não houvesse omissões e falhas nessas informações, organizou esta Divisão fórmulas apropriadas para os relatórios das obras, fórmulas essas que devidamente preenchidas e enviadas com regularidade todos os meses pelos Serviços Regionais permitem-nos agora facilmente verificar a situação exata de qualquer construção, até ao mês anterior ao do recebimento do seu relatório.

E, levantando-se, o Dr. Almeida Portugal apanhou na estante ao lado algumas dessas fórmulas, mostrando-nos o

andamento dos trabalhos recentemente realizados em prédios onde funcionam repartições do Ministério da Fazenda nos Estados. Verificamos que, de fato, tudo se achava perfeitamente lançado, até mesmo as menores despesas feitas com tais obras.

— E esta Divisão como pode julgar, à distância, da situação em particular de cada repartição de Fazenda quanto às suas instalações?

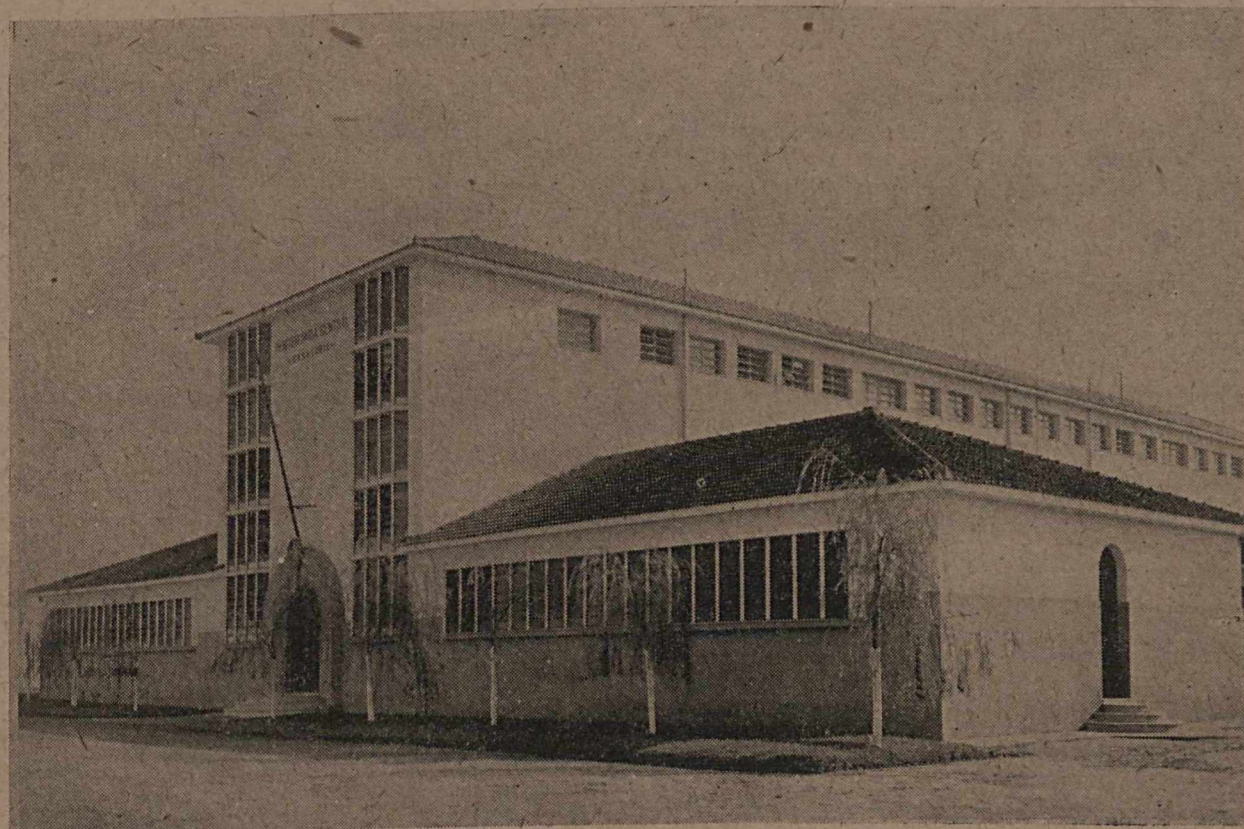
— Organizamos, também, processo semelhante para a obtenção de informações exatas a êsse respeito, por meio de questionários que, de início, enviamos às Delegacias Fiscais e Alfândegas do País, procedendo dessa forma ao levantamento geral das necessidades atuais e futuras dessas repartições, num período relativamente longo.

— E já foram respondidos êsses questionários?

— Já os recebemos, em sua grande maioria, devidamente preenchidos com todos os principais esclarecimentos de que necessitávamos para o conhecimento satisfatório do assunto, esclarecimentos êsses que muito contribuíram para a avaliação das necessidades de tais repartições, pela revelação de dados interessantíssimos, tais como os que dizem respeito às vultosas despesas anualmente feitas pela União com alugueis de prédios particulares ocupados por repartições do Ministério da Fazenda, despesas que nos dois últimos anos excederam a três milhões de cruzeiros, e que em 1944 deverão reduzir-se a menos de um milhão,



M. J. N. I. — Penitenciária Central (Bangú). Presídio de mulheres



M. J. N. I. — Penitenciária Central. Sanatório

somente em virtude da instalação no Palácio da Fazenda de todas as repartições fazendárias que nesta Capital funcionavam em prédios alugados. Este simples exemplo é, por si só, como se vê, uma eloquente demonstração da necessidade que há de cuidar-se quanto antes da instalação de tais repartições em prédios próprios, sem mesmo considerarmos outros fatores de não menor relevância, que conduzem indubitavelmente a essa conclusão.

Além do inquérito procedido, impunha-se, porém, uma inspeção pessoal às instalações das repartições de Fazenda fora do Rio. Assim, em 1942, tive o ensejo de, acompanhando o Diretor do Domínio da União, Eng. Ulpiano de Barros, realizar a primeira viagem com tal objetivo, havendo então sido visitados todos os Estados do Norte e do Nordeste do País, como primeira etapa dessas inspeções. Nessa viagem levamos, entre outros trabalhos para serem discutidos com as autoridades interessadas, o anteprojeto para a construção do novo edifício-sede da Alfândega de Recife, empreendimento êsse da maior necessidade e do qual se cogitava há mais de vinte anos sem, contudo, chegar-se a um termo.

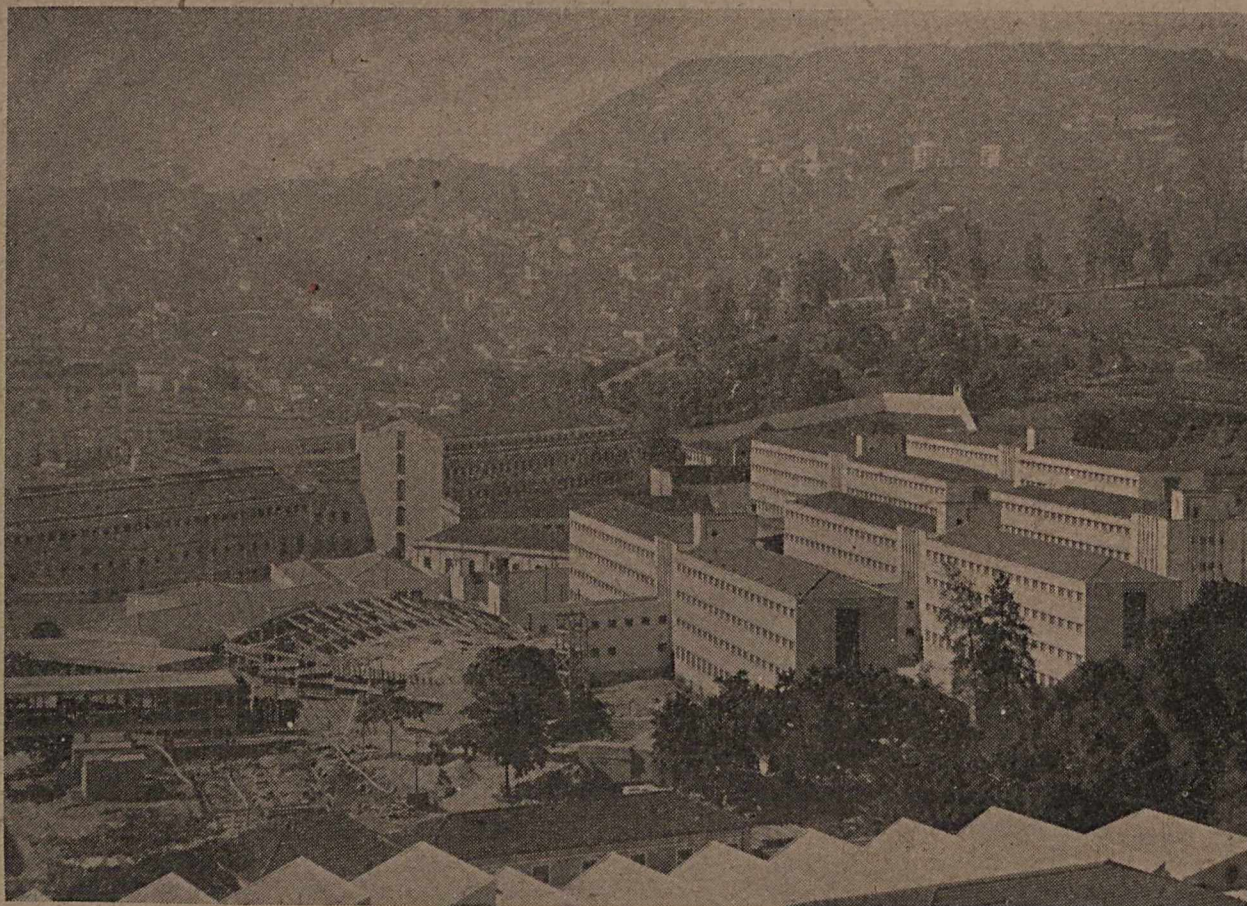
— E dêsse entendimento com aquelas autoridades, que resultou?

— Resultou a solução dêsse importante problema, com a aprovação final, já dada pelo Presidente da República, ao projeto definitivo dessa construção, que ainda êste ano

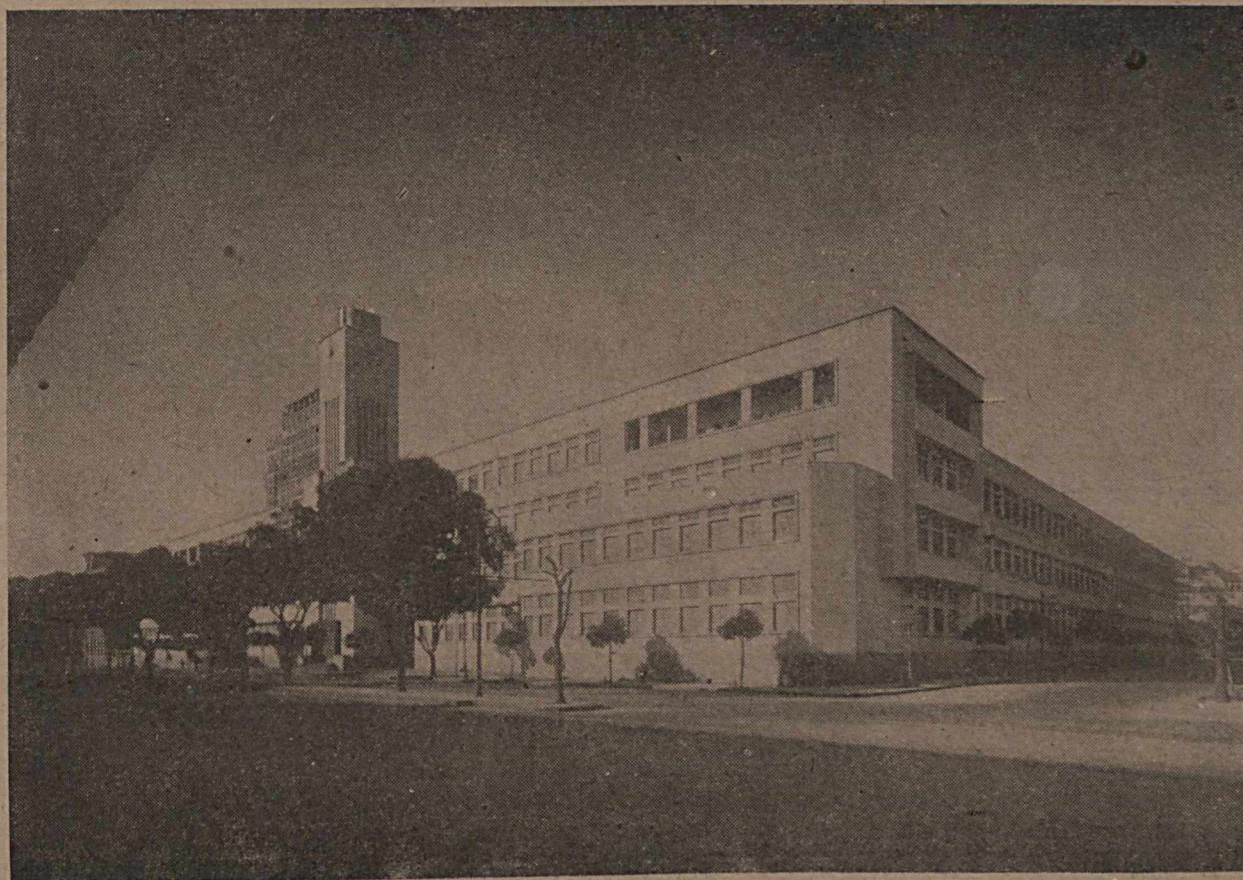
deverá ter início. Trata-se de obra de vulto, orçada aproximadamente em sete milhões de cruzeiros, e que formará, com o prédio que no terreno ao lado está sendo construído para sede da Delegacia Fiscal do Tesouro Nacional naquele Estado, o conjunto que abrigará todas as repartições do Ministério da Fazenda que funcionam naquela Capital.

— A inspeção ficou limitada só àqueles Estados?

— Não. Em 1943 realizamos outra em todos os Estados do Sul, onde visitamos as repartições de Fazenda que têm sede, não só nas Capitais, como em Santos, Antonina, Paranaguá, Foz do Iguassú, Rio Grande, Pelotas, Uruguaiana e Livramento. E os resultados decorrentes dessas visitas foram altamente proveitosos. Verificamos, nessa inspeção, a necessidade inadiável da construção dos edifícios-sedes das Alfândegas destas duas últimas cidades, da Mesa de Rendas Alfandegada da Foz do Iguassú, bem como de outras obras de menor vulto em próprios nacionais a cargo desta Diretoria, cujo estado de conservação reclama reparos diversos. A construção do edifício-sede da estação aduaneira de Foz do Iguassú representa, sem dúvida, medida da maior atualidade, não somente pelas precárias condições de instalação daquela repartição, como pela transformação que ora se opera naquela cidade, já agora um dos pontos preferidos de turismo, integrada como está no grandioso Parque Nacional de Iguassú.



M. J. N. I. — Presidência do Distrito Federal. Conjunto dos novos pavilhões, à rua Frei Caneca



M.J.N.I. — Imprensa Nacional. Fachada e ala esquerda

E quando o Dr. Almeida Portugal nos falou nesse parque, veio-nos à lembrança a figura simpática do Dr. Francisco Iglesias, que, quando Diretor do Serviço Florestal do Ministério da Agricultura, tanto trabalhou pela criação dos parques nacionais, como, aliás, demonstramos na nossa reportagem, nesta mesma revista, sob o título "O Problema Florestal e a ação do Presidente Vargas".

O chefe da Divisão de Engenharia e Obras da Diretoria do Domínio da União passou em seguida a mostrar-nos o panorama geral dos serviços a seu cargo, dizendo-nos que no ano passado mereceram a aprovação presidencial obras orçadas em quase sete milhões de cruzeiros, dentre as quais se destacam as de prosseguimento da construção dos prédios da Delegacia Fiscal em Pernambuco, da Alfândega do Rio de Janeiro, de sua Guardamoria e do Laboratório Nacional de Análises.

Acham-se concluídos, presentemente, os projetos dos futuros edifícios-sedes da Delegacia Fiscal em Santa Catarina e Alfândega de Florianópolis, da Delegacia Fiscal em Mato Grosso, da Alfândega de Uruguaiana, e de diversos postos fiscais para a zona de fronteira, no Rio Grande do Sul, tendo sido já aprovado pelo Presidente da República o projeto, também elaborado na Divisão de Engenharia e Obras, para o novo prédio da Mesa de Rendas Alfandegada de Porto Esperança.

UM POUCO DE HISTÓRIA ADMINISTRATIVA

Sempre que podemos, introduzimos em nossas reportagens algumas notas históricas sobre pessoas e coisas nelas focalizadas.

Mais tarde, essas histórias podem até tornar-se interessantes e mesmo úteis aos Roberto Macedo e outros estudiosos que se comprazem no estudo do passado. E o próprio Serviço de Documentação do D.A.S.P., que possivelmente há de nos contar um dia e por escrito a história de nossa vida administrativa, poderá talvez aproveitar "a deixa" que lhe oferecemos, de vez em quando, com essas achegas históricas, e lhes dar forma adequada, cepilhando-as devidamente de "calhaus e topadas" com que se apresentam, sempre.

Quando tratamos, nesta revista, do Rio antigo, na reportagem "As curiosidades do Arquivo Geral da Prefeitura", mencionamos as primeiras nomeações para cargos públicos nesta capital e resoluções administrativas de seus governantes.

Falamos naquela ordem de Balthazar da Silva Lisboa, presidente do Senado da Câmara, mandando pagar 4\$000 a alguns dos membros desse corpo legislativo da cidade por este grande serviço: acompanhar oficialmente a procissão do Corpo de Cristo.

Manuseamos, no Arquivo da Prefeitura, velhos, velhíssimos manuscritos, tão apagados que só com o auxílio de possante lente pudemos decifrá-los. Registravam êles as nomeações do porteiro da cidade, do alcaide-mor, do escrivão de sesmarias e também do primeiro tabelião do Rio de Janeiro, Pedro da Costa, em 1566.

Vieira Fazenda, num "rodapé" d'A *Notícia*, há 40 anos atrás, publicava, às quartas-feiras, interessante crônica semanal sobre o Rio antigo. Falava-nos nas ruas do Sabão, do Cano, dos Çiganos, etc. Pois bem, no Arquivo Geral da Prefeitura fomos encontrar ruas com denominações ainda mais pitorescas. Num manuscrito vimos referência ao primeiro nome que teve a rua General Câmara, entre a praça da República e o largo de S. Domingos. Era a *rua da Luxúria*... E a travessa do Senado, hoje rua 20 de Abril, entre a praça da República e a rua do Senado, tinha esta denominação oficial: *rua da Pouca Vergonha*.

Desviamo-nos um pouco do assunto desta reportagem só pelo prazer de falar de coisas antigas. Por outro lado, duas entrevistas seguidas cansam um pouco... Prosseguindo ainda nesse rumo do passado, podemos referir o que nos disse há pouco tempo o General Rondon sobre vastas extensões de terra do Governo Federal e que antigamente iam passando devagarinho para as mãos de particulares, que

delas se apropriavam indevidamente e com absoluto desprezo até do clássico recurso do usucapião. O general Rondon nos contou a história interessante das fazendas nacionais de São Joaquim, São Bento e São Marcos, lá no norte do Amazonas, das quais só a última permaneceu como propriedade do Governo Federal e isso mesmo porque êle, o General, a salvou em tempo da cobiça dos usurpadores, que se apropriaram das duas primeiras.

Hoje, isto já não é mais possível. O Dr. Ulpiano de Barros, à frente do Domínio da União, está alerta às investidas desses conquistadores de "espaço vital" dentro do próprio Brasil...

COMO SE ORIGINOU A ATUAL DIVISÃO DE ENGENHARIA E OBRAS DO DOMÍNIO DA UNIÃO

Como falamos do passado, não pense o leitor que a origem da Divisão de Engenharia e Obras da Diretoria do Domínio da União vai remontar àquelas épocas a que se referiu Rondon, ou ao tempo em que as ruas do Rio tinham nomes exqu岸itos... Assim, também, seria recuar muito... E' de um ontem que é quase hoje. O Dr. Almeida Portugal vai nos contar em poucas linhas a história da Divisão:

— O órgão que atualmente controla e superintende a execução das obras a cargo do Ministério da Fazenda teve



M.J.N.I. — Polícia Marítima, à Praça Mauá. Fachada



M.J.N.I. — Instituto Médico Legal, em construção à rua dos Inválidos

sua origem, pode-se assim considerar, com a criação, pelo Decreto n.º 100-A, de 28 de outubro de 1889, do cargo de Engenheiro Zelador dos Próprios Nacionais. Existia, anteriormente, é fato, cargo semelhante, para cujo exercício não eram, todavia, exigidos conhecimentos técnicos. Restabelecendo-o, esse diploma restringiu o seu provimento a profissional regularmente habilitado, como consequência imposta pela própria natureza das múltiplas e complexas funções que atribuiu ao novo cargo. E durante quase 20 anos permaneceu essa situação. Em meados de 1909, porém, reformou-se o Tesouro Nacional, criando-se nêlo a Diretoria do Patrimônio Nacional, a que foram conferidos, entre muitos outros encargos, o de promover a construção, reedificação ou reparação dos próprios nacionais. E é aí que surge, pela primeira vez, um órgão técnico de obras, constituído por uma das seções da nova Diretoria, especialmente incumbida de superintender as obras em próprios nacionais sob a jurisdição do Ministério da Fazenda. Decorridos vários anos, e após algumas reformas que ampliaram bastante os serviços afetos ao Patrimônio Nacional, passa essa Diretoria, em 1932, a denominar-se do Domínio da União, sendo nessa ocasião criados os órgãos regionais nos Estados, a que ficaram imediatamente afetos os assuntos patrimoniais da União no local. E o órgão central da Diretoria ficou então constituído, dentre outros serviços, de duas subdiretorias: uma, administrativa; outra, técnica — a dos Serviços de Engenharia, a que cabia superintender, em sua

parte técnica, a execução de todos os serviços patrimoniais. Como decorrência, os trabalhos mais variados, embora de natureza técnica, concernentes à administração geral dos bens da União e, em particular, dos terrenos de marinha, relegavam para segundo plano, pelo seu imenso vulto, os que se referiam a obras. Por vários anos, porém, manteve-se essa situação, até que em 1938 nova reorganização é introduzida nos serviços da Diretoria, sendo então criados, entre outros serviços, duas Divisões, em substituição às antigas subdiretorias: as atuais de Cadastro e Registro, e de Engenharia e Obras, esta com atribuições exclusivamente limitadas aos assuntos de obras em edifícios a cargo do Ministério da Fazenda. Circunstâncias várias, porém, não permitiram se operasse logo a transformação assim imposta aos seus serviços, permanecendo por isso inalterada, praticamente, por dois anos ainda, a anterior situação, em que de tudo se cuidava, continuando relegados, porém, para plano secundário os trabalhos referentes a obras. Até que, em 1941, afastados os embaraços que ainda existiam, ajustou-se a Divisão de Engenharia e Obras, por deliberação expressa do Diretor Ulpiano de Barros, aos precisos termos do Regimento da Diretoria, passando desde então a incumbir-se exclusivamente de assuntos de obras. E aí está, nesta ligeira explanação que lhe fiz, a história desta Divisão. E' claro que, embora os serviços afetos a esta Divisão muito tenham melhorado com as reformas por que têm passado, faz-se ainda mister seu maior aperfeiçoamento, de forma a

dotá-la dos indispensáveis meios com que possa com absoluta eficiência oferecer resultados ainda maiores, no desempenho da sua função precípua — a administração geral dos bens da União.

*
* *

Ficamos realmente satisfeitos em conversar assim com o gentilíssimo Dr. Almeida Portugal. Esta entrevista e a anterior com o Dr. Melo Flores marcavam belo início desta reportagem, que iria prosseguir em outros setores de nossa administração.

Quando o nosso bom amigo Alfredo Nasser nos levou à presença do Dr. Melo Flores, com quem tivemos não menos cordial e agradável palestra, nossa primeira impressão foi de receio de que não teríamos matéria suficiente na Divisão de Edifícios Públicos para uma reportagem completa. Natural. O novo órgão do D.A.S.P. é muito novo ainda, mas o leitor que espere pela volta... Resolvemos então fazer uma espécie de "enquete" sobre a ação do atual Governo em todos os ministérios civis no que diz respeito ao aparelhamento material de nossas repartições e assim dar maior extensão a este trabalho.

*
* *

Nem sempre somos suficientemente compreendidos em nossa tarefa de cooperar na divulgação do que temos de

bom e útil, bonito e agradável no país. E muitas vezes onde contamos na certa encontrar facilidades à execução de trabalho tão insignificante e simples, como são realmente estas reportagens, esbarramos com pessoas displicentes e sem decisão no fornecer-nos os apontamentos solicitados. Não chega a haver má vontade e muito menos incompreensão de nosso objetivo. Não chega. Mas o fato é que nos metemos numa terrível dízima periódica de "amanhãs" sem fim, que não acaba mais. E nem pensamos — longe de nós isso! — em manifestar nosso desencanto diante de semelhante e original dízima periódica... Seria pior. Ah!, isso nem há dúvida! Confiantes, pois, em nossa resistência "reportágica", prosseguimos na via-sacra de tomar elevadores p'ra cima e p'ra baixo; mandar o clássico cartãozinho de visitas; permanecer tempo precioso nas salas de espera; conversar manhosamente com contínuos a ver se nos tornamos menos antipáticos e insistentes e, por fim, pedimos-lhes que veja se o "chefão" pode, afinal, nos atender. E, de cada vez que o defrontamos, temos de dizer de novo como desejamos os almejados apontamentos. Chegamos a pensar que falamos línguas inteiramente diversas. Nós, o árabe; eles, o português. E, nesse completo desentendimento, magnífico para uma comédia de passagens sutis, como fazem os franceses, vem-nos à imaginação o clássico "resultou inútil" de que os repórteres policiais tanto gostam. Não desanimamos, contudo. Já que português e árabe, em diálogo, não se prestam mesmo para reportagem, se conseguimos apanhar umas fotografias, deixamos tudo de lado: apontamentos, conversas com contínuos, cartões de



M.J.N.I. — Fachada principal do futuro edifício do Arquivo Nacional, trabalho do arquiteto Donato Mello Júnior, do Serviço de Obras do Ministério da Justiça

visita quebrados nos cantinhos, vais-e-vens nos elevadores, permanência interminável nas salas de espera, como se estivéssemos pedindo emprego; etc., etc.

Depois, então, que é publicada a reportagem, costumam os nossos torturantes colaboradores a falar-nos assim:

— Aqui temos tanta coisa interessante e, no entanto, o senhor não deu quase nada...

— Ah! Então havia aqui muita coisa interessante? Fica para outra vez, quando dispusermos de mais vagar. Contamos sempre com sua grande solicitude, felizmente!

E, conversando depois com o diretor da *Revista do Serviço Público*, contamos-lhe muitas vezes esses episódios de nossa agitada peregrinação. Contamos e chegamos a fazer *blagues* repassadas de certa malícia e também de certa amargura... E o diretor da *Revista* conforta-nos com seu excelente humor, dizendo-nos afinal:

— Qual, Ribeiro! Estas reportagens são o seu *hobby*! Você as faria de qualquer modo...

REPARTIÇÕES E SERVIÇOS QUE FUNCIONAM NO "PALÁCIO DA FAZENDA"

Andar térreo

- 1 — Recebedoria do Distrito Federal (Tesouraria).
- 2 — Recebedoria do Distrito Federal (Secção de Preparo da Arrecadação).
- 3 — Diretoria do Imposto de Renda (Recepção e Arrecadação).
- 4 — Diretoria da Despesa (Pagadoria do Tesouro).
- 5 — Serviço de Comunicações (Recepção, Distribuição, Informações, etc.).
- 6 — Serviço de Comunicações (Recebimento da Correspondência).
- 7 — Departamento Federal de Compras (Recebimento de Propostas e Faturas).
- 8 — D.A.S.P. — Divisão de Seleção (Recebimento de Fichas, Identificações, Informações, etc.).
- 9 — Agência do Banco do Brasil.
- 10 — Agência da Caixa Econômica.
- 11 — Agência dos Correios e Telégrafos.
- 12 — Agência da Imprensa Nacional.

Sobreloja

- 13 — Serviço de Comunicações.
- 14 — Diretoria do Imposto de Renda (Secção Hollerith).
- 15 — Recebedoria do Distrito Federal (Secção Hollerith).

2.º andar

- 16 — Recebedoria do Distrito Federal — Ala "A" — "A" (0) — Salas 201-202/38.
- 17 — Delegacia Regional do Imposto de Renda — Ala "B" — "B" (0) — Salas 203/27.

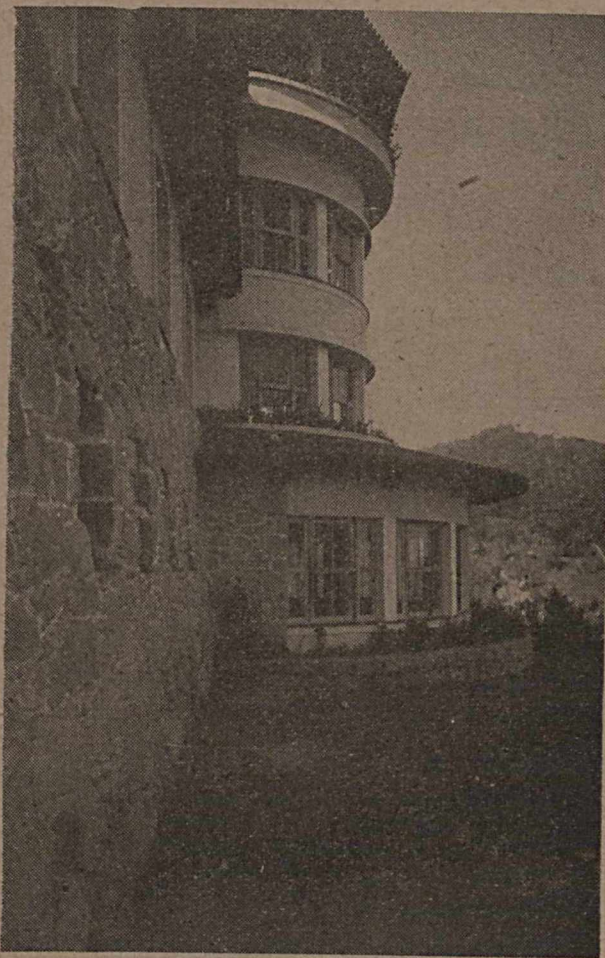
3.º andar

- 18 — Diretoria da Despesa Pública — "A" (0) — Salas 302/34.

- 19 — Delegacia Regional do Imposto de Renda — Alas "A" e "B" — Salas 301-313/27.
- 20 — Contadoria Seccional no Ministério da Fazenda — Salas 303/9.
- 21 — Diretoria da Despesa Pública (Tesouraria Geral) — Sala 311.
- 22 — Diretoria da Despesa Pública (Cofre dos Depósitos Públicos) — Ala "B" (0).

4.º andar

- 23 — Divisão do Imposto de Renda — "A" (0) — Salas 401-402/34.

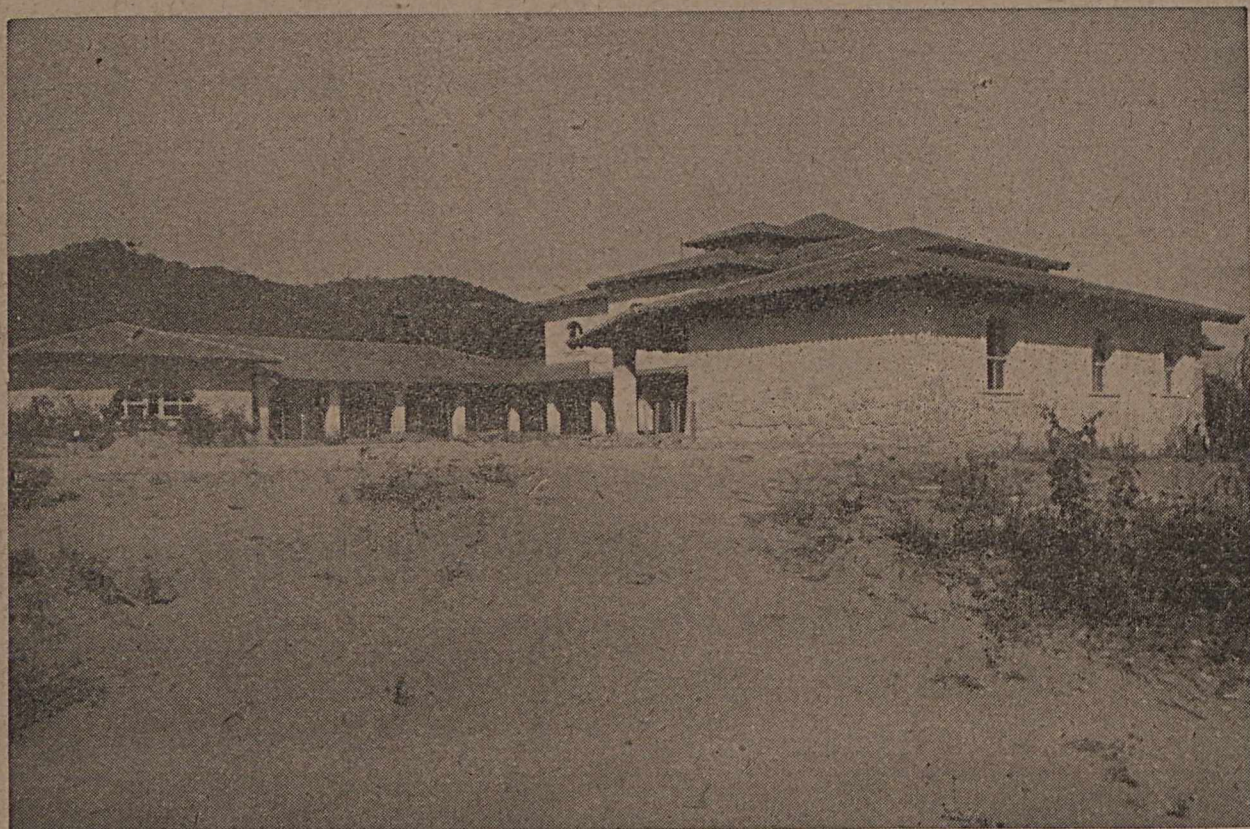


M. A. — Detalhe da sede do Parque Nacional de Itatiaia.
Arquiteto Angelo A. Murgel

- 24 — Diretoria das Rendas Aduaneiras — Alas "A" e "B" — "B" (0).
- 25 — Diretoria das Rendas Internas — "B" (0) — Salas 403/27.

5.º andar

- 26 — Diretoria do Domínio da União — "A" (0) — "B" (0) — Salas 501/3-502/34.
- 27 — 2.º Conselho de Contribuintes — Ala "A".
- 28 — 1.º Conselho de Contribuintes — Ala "B".



M.A. — Vista sobre o pátio interno da sede do Parque Nacional de Itatiaia



M.A. — Sede, em construção, do Parque Nacional do Iguaçu. Arquiteto Angelo A. Murgel



M.A. — Vista interna do Aeroporto do Parque Nacional do Iguaçu

- 29 — Serviço Regional do Domínio da União — "B" (0)
— Salas 505/27.

6.º andar

- 30 — Departamento Administrativo do Serviço Público
(D.A.S.P.).

7.º andar

- 31 — Departamento Administrativo do Serviço Público
(D.A.S.P.).

8.º andar

- 32 — Departamento Federal de Compras — Ala "A"-"A"
(0) — "B" (0) — Salas 802/34-801/27.
33 — Comissão de Eficiência — Ala "B" (1 a 4).
34 — Comissão Encarregada da Liquidação da Dívida Flutuante — Ala "B" (5-6).

9.º andar

- 35 — Serviço do Pessoal — Alas "A" e "B" — "B" (0).
36 — Procuradoria Geral da Fazenda — Salas 901/5-902/14.
37 — Diretoria Geral — Salas 916/34.
38 — Assistência Social — Salas 907/27.

10.º andar

- 39 — Secção de Estudos Econômicos e Financeiros —
Ala "A"-"B" (0).

- 40 — Gabinete do Ministro — Salas 1004/34.

- 41 — Acordos de Washington — Ala "B".

- 42 — Conselho Técnico de Economia e Finanças — "B"
(0) — Salas 1003/11.

- 43 — Comissão do Financiamento da Produção — Salas
1017/23.

- 44 — S.A.V.A. e C.A.E.T.A. — Salas 1025/27.

- 45 — Sala da Imprensa — Sala 1013.

- 46 — Taquígrafos do Gabinete do Ministro — Sala 1015.

- 47 — Salão Nobre.

11.º andar

- 48 — Contadoria Geral da República — Ala "A"-"A" (0)
— Salas 1101-1102/34.

- 49 — Diretoria de Estatística Econômica e Financeira —
Ala "B"-"B" (0) — Salas 1103/27.

12.º andar

- 50 — Biblioteca do Ministério — Ala "A".

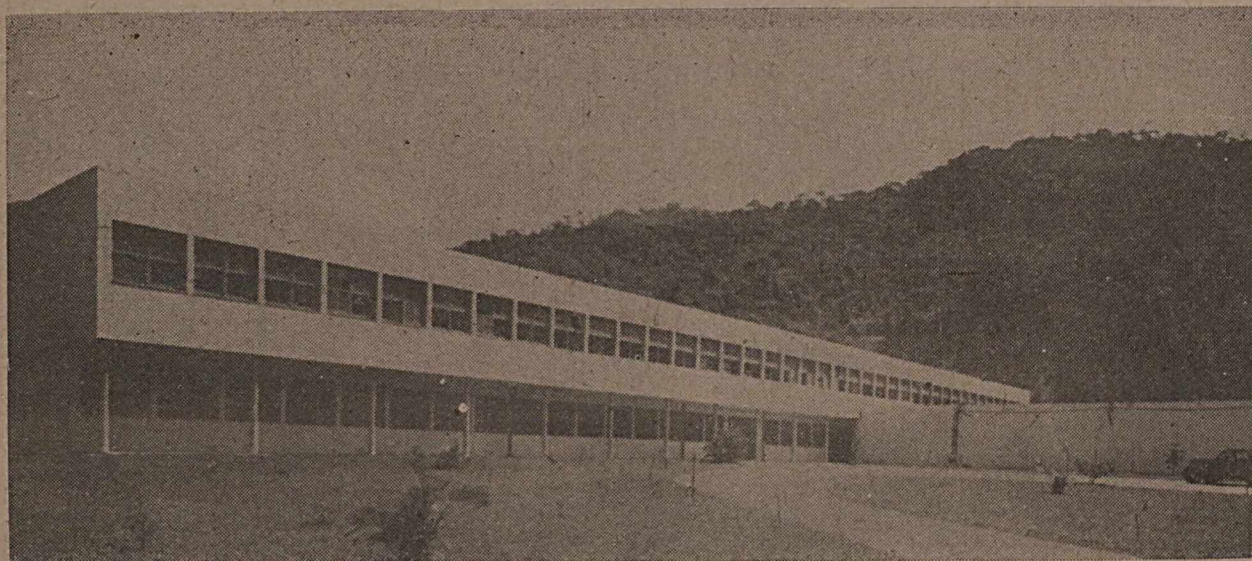
- 51 — Secção de Segurança Nacional — Ala "B".

- 52 — Tribunal de Contas (Deverá ocupar o andar, com
exceção da Ala "A").

13.º andar

- 53 — Auditorium — Ala "B".

- 54 — Comissão de Orçamento (Receita e Despesa) —
"A" (0) — Salas 1302/14-1301/11.



M.E.S. — Educandário Sta. Maria, Distrito Federal. Vista do Preventório. Pavilhão Central

55 — Divisão do Material — “B” (0) — Salas 1313/27.

56 — Administração do Edifício — Salas 1316/34.

14.º andar

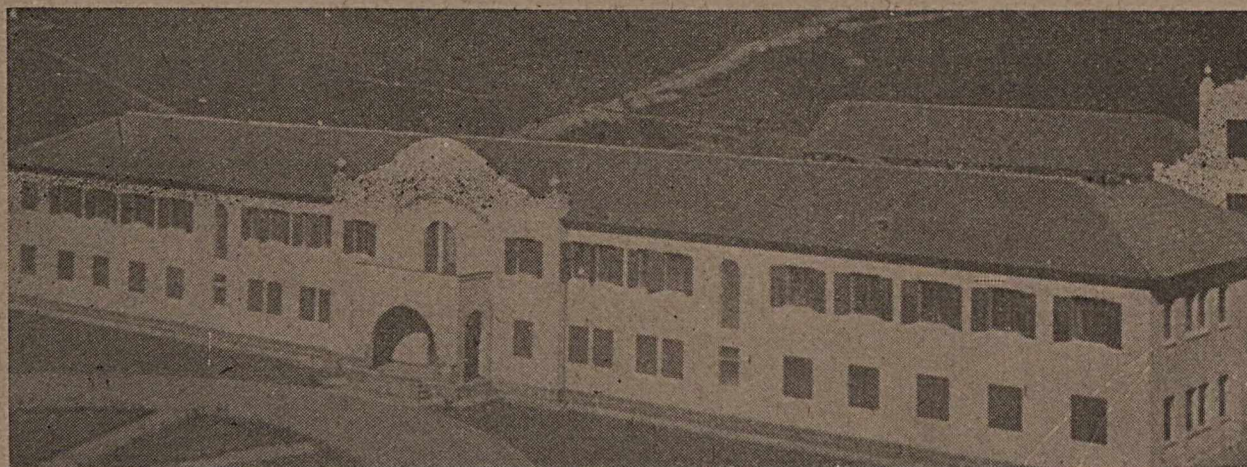
Neste andar acham-se localizados: a) Central Telefônica; b) Restaurante; c) Café; d) Jardins; e) Sala especial para refeições do Senhor Ministro; f) Diversos.

NO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Deixando o Ministério da Fazenda, fomos ao da Justiça, onde falamos ao diretor do Serviço de Obras. O engenheiro Luiz H. Horta Barbosa assim se expressou sobre a próxima exposição do D.A.S.P., apreciando também o papel e a atuação da Divisão de Edifícios Públicos no quadro administrativo do país:

— O Serviço de Obras do Ministério da Justiça, cuja existência data dos últimos anos do Império, terá grande

prazer em participar da Exposição que o D.A.S.P. vai realizar em julho próximo. O momento é oportuno para externar minha opinião sobre aquele novo setor de coordenação dos serviços públicos. Considero-o um dos mais notáveis empreendimentos do D.A.S.P., porquanto o setor das construções de edifícios públicos mantinha-se de fato em estado de desarticulação e desorientação, sem planos de conjunto e sem o apoio de um órgão técnico capaz de amparar junto às autoridades superiores os projetos que antes eram aceitos ou refugados, sem que para isso o Governo dispusesse de uma orientação segura. E nós, neste Ministério, temos sentido o benéfico influxo da nova Divisão de Edifícios Públicos do D.A.S.P., porque a ela devemos a segurança de obter a aprovação e recursos para os projetos que correspondem às reais necessidades dos diversos setores deste Ministério, de acordo com um plano agora elaborado com tranqüilidade. Não mais se verifica a clássica correria para o aproveitamento, à última hora, de verbas orçamentárias, que se esgotavam a 31 de dezembro de cada ano,



M.E.S. — Educandário Carlos Chagas, Juiz de Fora. Pavilhão Central



M.E.S. — Última fotografia do Aprendizado Técnico Profissional, Belo Horizonte

obrigando os administradores a realizar “químicas” perigosas e desmoralizantes. Antigamente, em 365 dias eram os Serviços de Obras obrigados a elaborar planos, orçamentos, obter aprovação e realizar as concorrências e contratos correspondentes e, o que é mais, concluir ou dar por concluída a obra. Havia os torturantes e infecundos formalismos processuais que culminavam nos “exercícios findos” com a perda da verba para cuja substituição novos esforços eram desperdiçados.

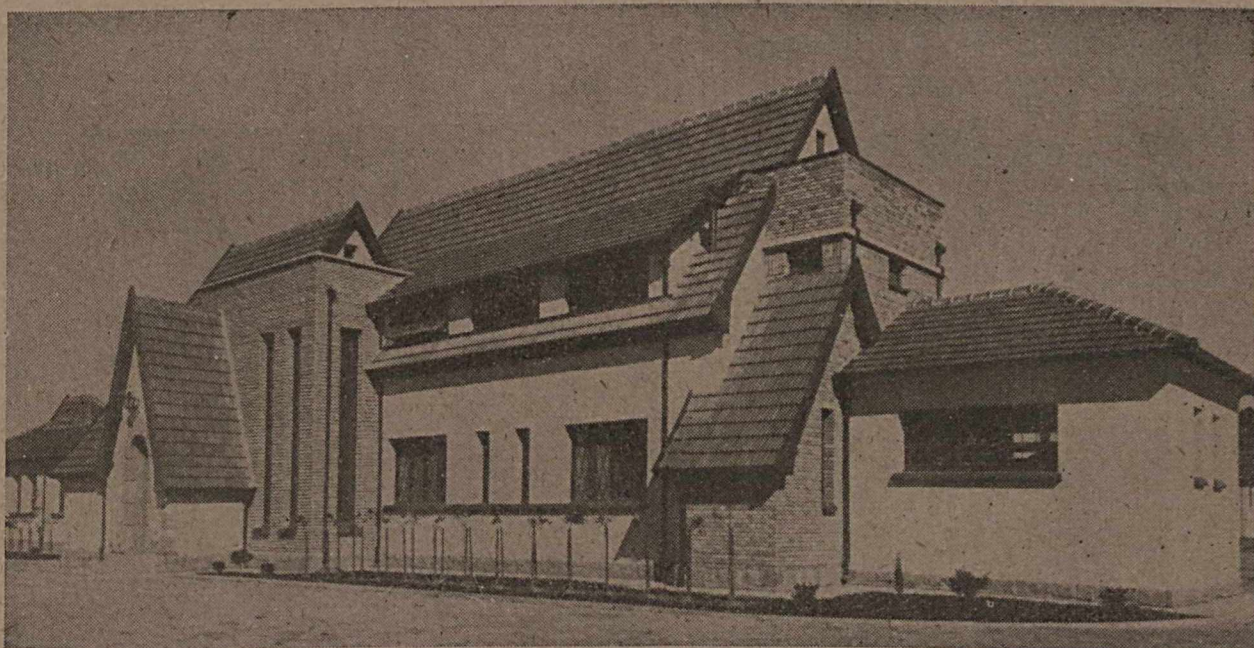
— E hoje, não é mais assim?

— Absolutamente. Hoje, há um plano com a extensão de cinco anos, e as verbas têm vigência e podem ser aplicadas durante todo esse tempo, sem os atropelos anteriores e com completa afastamento de práticas condenáveis. No regime primitivo, cerca de 80% dos projetos eram perdidos

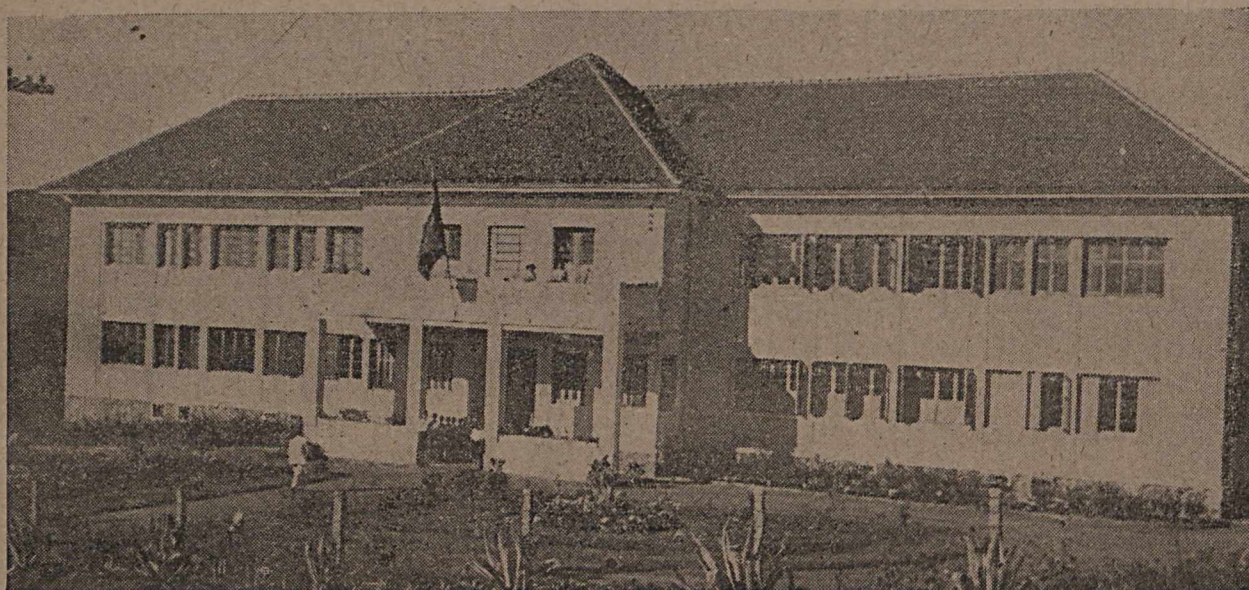
e arquivados. Agora, graças à intervenção do D.A.S.P., pode-se dizer que não chega a 10% a totalidade dos trabalhos perdidos ou inaproveitados. Além desses resultados, já de si notáveis, há a acrescer a rapidez dos pagamentos, com o que se ampliou a confiança. Os fornecedores e empreiteiros não precisam mais ter dois preços: um para os particulares e outro, bem maior, para o Governo.

Depois de uma pausa, o Dr. Horta Barbosa passou a ressaltar a vantagem de exposições públicas, mediante as quais as realizações administrativas são levadas ao conhecimento do povo para o qual elas se destinam direta ou indiretamente. E' como que uma prestação de contas, clara, simples e acessível a todos. E, a propósito, afirmou:

— No próximo certâmen do D.A.S.P., ver-se-á o grande vulto das obras que o atual Governo tem conseguido realizar, a partir, principalmente, de 1937.



M.E.S. — Pavilhão de Administração do Educandário Sta. Catarina



M.E.S. — Amparo Sta. Cruz, Pôrto Alegre. Pavilhão Central

— E por que o senhor dá como período mais acentuado o de 1937 para cá?

— Porque foi a partir desse ano que o Governo Nacional, aproximando-se mais da forma preconizada por Augusto Comte, segundo a qual os governos temporais, respeitando as liberdades espirituais, devem assumir o máximo de liberdade administrativa e o máximo de responsabilidade perante a nação, substituiu uma constituição retrógrada e confusionista, por outra bem superior. Vários ideais republicanos, que nada têm a ver com os Parlamentos de que felizmente estamos livres, foram claramente focalizados como, por exemplo, o do amparo às classes proletárias. Em consequência, as atividades públicas atingiram apreciável ritmo e vulto excepcional. No Ministério da Justiça, de dois mil contos de que, no máximo, dispúnhamos, passamos a ter mais de vinte mil por ano, para construções. No

exercício corrente, a importância das verbas destinadas aos edifícios em construção atinge a 32 milhões de cruzeiros. O vertiginoso crescimento da vida administrativa do país, reflexo do engrandecimento geral da Pátria, criou, a partir de 1937, uma angústia de espaço para a localização dos ministérios, departamentos e demais serviços, angústia que tem sido minorada pelas vultosas construções já realizadas. E o ritmo das novas construções prossegue, excédendo tôdas as expectativas e ultrapassando a tôdas as previsões. E quer um exemplo disto? Veja o senhor as sedes do I.P.A.S.E., do Ministério do Trabalho, da Imprensa Nacional e tantos outros edifícios que, considerados excessivamente grandes, em menos de cinco anos se tornaram apenas suficientes, obrigando a construção de suas áreas de reserva.

— Mas não tem havido uma certa imprevidência ao se planejar essas construções?



M.E.S. — Educandário Alzira Bley, Vitória, Espírito Santo

— Absolutamente. O Brasil é que cresceu mais rapidamente em todos os seus setores administrativos, ultrapassando as previsões mais otimistas. O Ministério da Justiça, apesar de ser dos menores, sob o aspecto construtivo, já aplicou em cinco anos mais de 100 milhões de cruzeiros em obras públicas. No setor penal, construiu duas penitenciárias agrícolas na Ilha Grande, com capacidade superior a 1.400 homens, além do conjunto entregue ao Exército Nacional na Ilha Fernando de Noronha, já em adiantada fase construtiva. No Rio, o Governo ergueu em Bangú uma Penitenciária para mulheres e um Sanatório para presos tuberculosos e prossegue na construção do grande Presídio da rua Frei Caneca para 1.560 detentos. Para atender ao problema dos menores desvalidos, foram totalmente reconstruídos e ampliados os ótimos patronatos agrícolas de Camambú e de Viçosa, cuja capacidade conjunta é atualmente de mais de 800 meninos. A velha Escola João Luiz Alves, na Ilha do Governador, foi reconstruída, abrigando hoje 300 crianças de menos de 12 anos. O grande Instituto Profissional XV de Novembro absorveu mais de 18 milhões de cruzeiros em suas obras e aparelhagem, onde pode dar ensino técnico a mais de um milhar de menores. Foram construídos também os novos edifícios da Imprensa Nacional, com cerca de 40.000 m², o da Polícia Marítima, à Praça Mauá, e prosseguem os trabalhos relativos à grande e modelar sede do Instituto Médico Legal, com 7 pavimentos. Pondo de lado grande quantidade de obras de menor vulto, cabe-me, para terminar, informar que devem ter início, em breve prazo, as construções do grande Palácio da Justiça, destinado a centralizar todos os serviços desse venerável aparelho do organismo nacional, bem como o Arquivo Nacional, o Palácio do Departamento de Segurança Nacional, o Depósito Público, a sede do Serviço de Assistência a Menores, e tantos outros já integrados no plano estabelecido pelo Sr. ministro Marcondes Filho para um período de dez anos.

NO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

O diretor da Divisão de Edifícios Públicos costuma reunir em seu gabinete de trabalho os chefes de Serviços de

Obras dos ministérios civis para com eles trocar idéias sobre assuntos que lhes dizem respeito. Foi antes de uma dessas reuniões que fomos apresentados ao Dr. João Moreira Maciel, Diretor da Divisão de Obras do Ministério da Agricultura. Dissemos-lhe de nosso propósito de escrever uma reportagem na *Revista do Serviço Público* sobre construções novas, com o objetivo também de divulgar o programa de trabalho, dentro do D.A.S.P., da nova divisão dirigida pelo Dr. Jorge Oscar de Melo Flores e que vai promover, como dissemos, uma exposição em julho próximo, na passagem de mais um aniversário da criação do D.A.S.P.

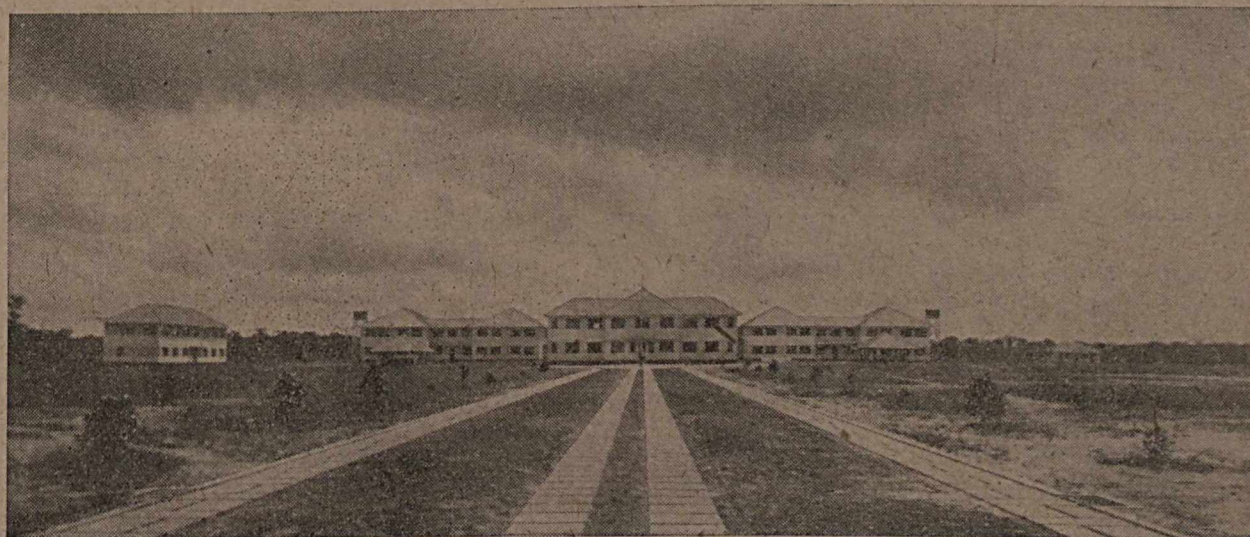
— O senhor pode procurar o Murgel lá no Ministério e dizer-lhe que vai de minha parte. Ele lhe dará todas as informações que desejar para sua reportagem.

Não conhecíamos senão de nome o arquiteto Angelo A. Murgel. Sempre referências simpáticas a esse técnico. Assim foi quando estivemos no quilômetro 47 da estrada Rio-São Paulo a colher apontamentos para a nossa reportagem "O Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agrônomicas", que publicamos nesta revista em seu número de janeiro de 1944. Assim tem sido aqui no D.A.S.P. No D.A.S.P. e entre arquitetos e construtores, o nome de Murgel é citado com frequência. E agora descobrimos a razão: é que o Sr. Angelo Murgel sabe cooperar, em tudo de que participa, com esse requinte de renúncia pessoal, só dos eleitos, e esse desejo sincero de ser útil e eficiente em todas as tarefas que lhe atribuem. Só isto. Só isto que, afinal, é tudo.

Conversamos com o Sr. Angelo Murgel durante algum tempo e tomamos várias notas que vamos distribuir aqui assim:

OBRAS DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

Exposição de animais — Está sendo projetado o Parque para a Exposição Nacional no Rio, que se realiza de quatro em quatro anos, reunindo os expoentes da pecuária nacional num grande certâmen dos mais úteis resultados. Já está concluído o Parque de Uberaba, de grandes e confortáveis proporções. O do Rio será edificado ao lado da Escola de Agronomia, no quilômetro 47 da estrada Rio-São Paulo, e



M.E.S. — Educandário Eunice Weaver, Belém, Pará. Alameda de entrada



M.T.I.C. — Casas residenciais construídas à rua Lino Teixeira, no Rio de Janeiro, pela Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários da Central do Brasil

disporá de tôdas as instalações necessárias a obra de tal natureza. O seu orçamento atinge a dez milhões de cruzeiros.

Estações experimentais — Estações experimentais de trigo, de sericultura, de avicultura, etc., com o fim de promover um maior e mais eficiente desenvolvimento desses ramos de nossas atividades rurais, estão em construção. E nos Estados há algumas de grande vulto, como "a cidade avícola" de Itaparica, em Pernambuco, onde, por iniciativa do Ministro Apolônio Sales e com o concurso da Companhia Agrícola e Pecuária do S. Francisco, constrói-se um dos mais interessantes núcleos de exploração avícola, constante de 400 granjas de criação, com tôdas as obras complementares, as quais funcionarão sob o regimen de cooperativas.

Aprendizados agrícolas — Outras obras que se têm desenvolvido e ocupado a atenção do Ministério da Agricultura consistem no estabelecimento de uma rede de aprendizados agrícolas pelos diversos Estados, de modo a se poder facilitar a formação de capatazes rurais e difundir os conhecimentos de uma moderna e racional exploração do solo. O de Mato Grosso, por exemplo, avulta pelo seu bom acabamento e complexidade de instalações, que abrangem a totalidade das atividades rurais.

Jardim Botânico — No que se refere às suas edificações, serão remodeladas as existentes, adotando-se uma arquitetura correspondente ao nosso clima e meio e que se harmo-

nize com as relíquias ali existentes e que datam do tempo da fundação do Jardim. Para proteção dos gramados e maticos foi também feita a canalização do rio Macacos, a fim de se evitarem as periódicas enchentes que tanto os prejudicavam.

Parques Nacionais — Uma das funções de maior responsabilidade do Ministério da Agricultura é a formação dos Parques Nacionais Brasileiros, pela repercussão e significação cultural e artística de tais estabelecimentos. Os três já criados são :

Itatiaia, dispondo de uma estação biológica e de uma bela sede para museus, trabalhos de pesquisa, administração e apartamentos para cientistas em estágio. O Departamento Nacional de Estradas de Rodagem tem contribuído enormemente para o seu aprimoramento, construindo completa rede interna de magníficas estradas que já atingem o planalto mais elevado, ao pé das Agulhas Negras, onde se estabelecerão as obras de turismo propriamente ditas : hotéis, cabanas, pousos, etc.

O Parque Nacional da Serra dos Órgãos, em Teresópolis, ligado ao Rio pela estrada recentemente inaugurada pelo D.N.E.R., abrange interessantes regiões da Serra dos Órgãos das mais acidentadas, em que se localizam o "Dedo de Deus" e outras conhecidas curiosidades orográficas. Ali estão em execução a sede, as redes de abastecimento de luz e água e casas para diretor, funcionários e guardas e, bem assim, a formação de aprazíveis locais de turismo.

O Parque Nacional de Iguassú, situado na região das "Sete Quedas" (Guahyra) e Santa Maria do Iguassú é, sem dúvida, o que maior turismo atrairá. E' também o que está mais adiantado em suas instalações. O acesso a êle se faz por via férrea e fluvial, pelo rio Paraná; por ar, pela linha da Panair; e brevemente por estradas de rodagem, quando se concluir a rodovia Ponta Grossa — Foz do Iguassú, ora em construção e que o Presidente da República mandou apressar quando de sua recente visita a êsse parque. Já estão bem adiantadas as seguintes construções: estação de passageiros do aeroporto do Parque, o mais belo e original dos aeroportos da América Latina; a sede da administração do parque; magnífica e moderna usina elétrica de alta potência e respectiva barragem, e canal e linha de transmissão; casas para guardas, funcionários, diretor, etc. Estão em andamento a ponte de entrada, a pavimentação das estradas internas e um luxuoso hotel, com 100 apartamentos ao pé das cataratas. Serão ainda brevemente iniciadas obras complementares, a fim de tornar êsse Parque igual aos seus congêneres norte-americanos.

Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agrônomicas (C. N. E. P. A.) — Já são bem conhecidas as grandes obras dêste Centro, no quilômetro 47 da estrada Rio-São Paulo, e às quais já nos referimos em duas reportagens publicadas na *Revista do Serviço Público*. A primeira, quando aqui iniciamos estes trabalhos, e a segunda, em janeiro do corrente ano e que, publicada em separata, teve larga distribuição. Resolvemos, portanto, não importunar o arquiteto Angelo A. Murgel com a solicitação de informações sôbre o notável empreendimento do ex-ministro da Agricultura

Sr. Fernando Costa, que, mesmo à distância, lá na interventoria do Estado de São Paulo, está acompanhando carinhosamente tôdas as obras em andamento no quilômetro 47.

Naturalmente, na exposição de julho, o Ministério da Agricultura vai mostrar ao público que, dentro de pouco tempo, o C.N.E.P.A. estará pronto. E não há de ser feita essa demonstração sômente em fotografias dos edificios já concluídos. Assim, talvez, não se possa ter idéia exata do conjunto das edificações. Num grande taboleiro, poder-se-á reproduzir em miniatura, por meio de maquetas e outros recursos, as construções, já feitas e por fazer, e os aspectos paisagísticos da região. Que beleza, que encanto poder-se dominar, assim, tudo quanto se tem realizado no quilômetro 47.

Dierberger, o mágico dos jardins encantados, a deslumbrar-nos com seus lagos, onde se espalham as construções em tórno, tôdas a emergir de tufos e gramados — extensos tapetes verdes que suavizam a paisagem.

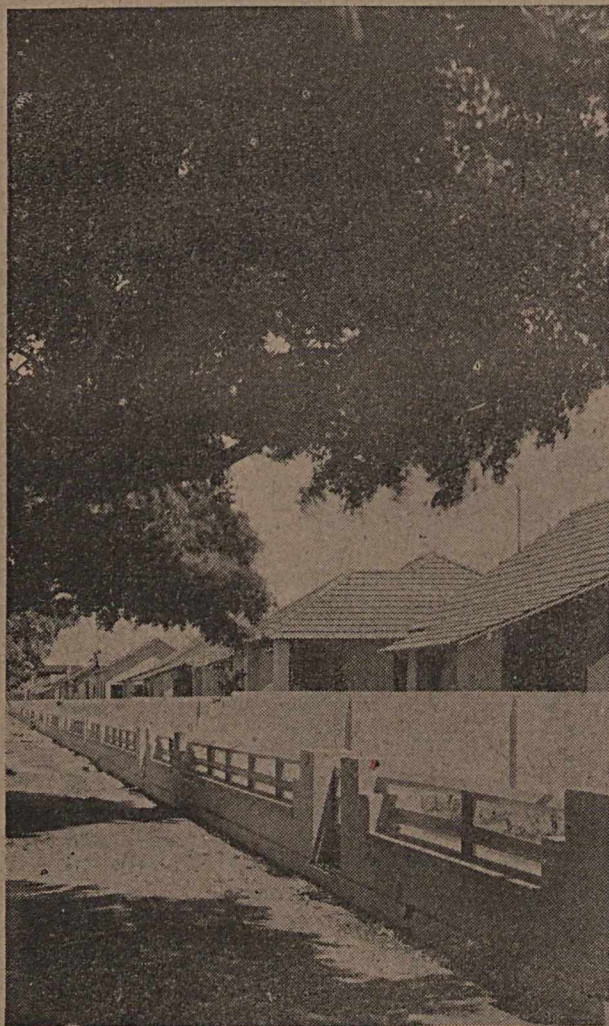
Numa elevação, à esquerda da estrada, o edificio principal da Escola Nacional de Agronomia, de bela fachada e lindo pátio interno, todo ajardinado, imenso quadrilátero para o qual deitam as varandas de arcadas no andar térreo e colunas nos andares superiores, como um claustro medieval. Os pavilhões de Apicultura, Aprendizado Agrícola, Secção de Sericultura, Casa da Administração, etc. E à direita da estrada, o Instituto de Ecologia Agrícola, já em funcionamento e onde o Dr. Elidio Velasco procede a estudos de adaptação de culturas novas na Baixada Fluminense e outras não menos interessantes, de plantas nacionais e estran-



M.T.I.C. — Casas residenciais construídas no Brooklin Paulista pela C.A.P. dos Serviços Públicos em São Paulo

geiras. Só a constituição do Horto Botânico Agrário mereceria uma reportagem completa, com suas plantas amazônicas e nordestinas, como a seringueira e a oiticica. Com as já verdejantes amoreiras, que ocupam larga faixa do terreno à esquerda, também à direita essas plantações experimentais concorrem, sem dúvida, para o revestimento florístico da zona.

O Pavilhão do Instituto de Experimentação Agrícola, também à direita da estrada, é outra obra de vulto. Nesse belo edifício trabalham os técnicos chefiados pelo doutor Alvaro B. Fagundes e que nas seções de Fertilidade do



M.T.I.C. — Vila operária construída pela C.A.P. dos Serviços Públicos dos Estados de Pernambuco e Alagoas

Solo, Entomologia, Fitopatologia, Genética, Horticultura e de Plantas Têxteis, vêm fazendo coisas incríveis e que muita gente ignora por aí!

Na Seção de Horticultura, onde o seu chefe, o agrônomo fruticultor Ariosto Rodrigues Peixoto, procede a trabalhos valiosíssimos, belo pomar vai repontando aos poucos, ao lado de plantas medicinais e essências florestais preciosas, tudo a demonstrar o esforço e o carinho desse técnico, que, desde 1939, ali vem realizando obra notável, através de vários planos de trabalho, no sentido de conseguir introduzir

na Baixada Fluminense lavouras inteiramente novas para a região.

Muito distante do Instituto de Experimentação Agrícola, e logo no início das construções do quilômetro 47, encontra-se a Seção Experimental de Avicultura, que é muito graciosa e cheia de vida, com seu pavilhão central precedido de linha graciosa de casinhas abrigando galinhas de raça, que se espalham também aos milhares pelos pátios laterais.

Vamos parar aqui, senão acabamos por falar só do C.N.E.P.A....

Mas, com franqueza, não ficaria mesmo bonito que na Exposição do D.A.S.P. a grande Universidade agrária do Brasil figurasse assim, como ela é realmente?

NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE

E' o Ministério onde as construções são mais numerosas. Basta dizer que, só para 1944, foram consignadas verbas num total de Cr\$ 38.660.313,00; só para obras novas e prosseguimento das iniciadas anteriormente a este exercício. Para o Distrito Federal, foram destacados Cr\$ 18.581.360,00, e para os Estados, Cr\$ 20.078.953,00.

OBRAS EM CONSTRUÇÃO

Colônia Gustavo Riedel — Hospital de Triagem (construção do Hospital — serv. prelim. — mov. de terra — concretos — tubulação embutida); Hospital de Sub-Agudos (reparos e acréscimos); Biotério (construção).

Leprosário Colônia de Curupaití — Casas geminadas (construção de cinco grupos).

Instituto de Surdos-Mudos — Reparos.

Escola Ana Nery — Compartimento sanitário no pátio (construção).

Escola Industrial de Aracajú — Reparos e acréscimos.

Escola Técnica de Belo Horizonte — Construção da Escola (estrutura).

Hospital de Clínicas da Bahia — Conclusão do Hospital.

Faculdade de Direito de Recife — Obras de conservação.

Sanatório Popular de Belo Horizonte — Construção.

Leprosário de Mirueira — Canalização do riacho — Reparos em residências.

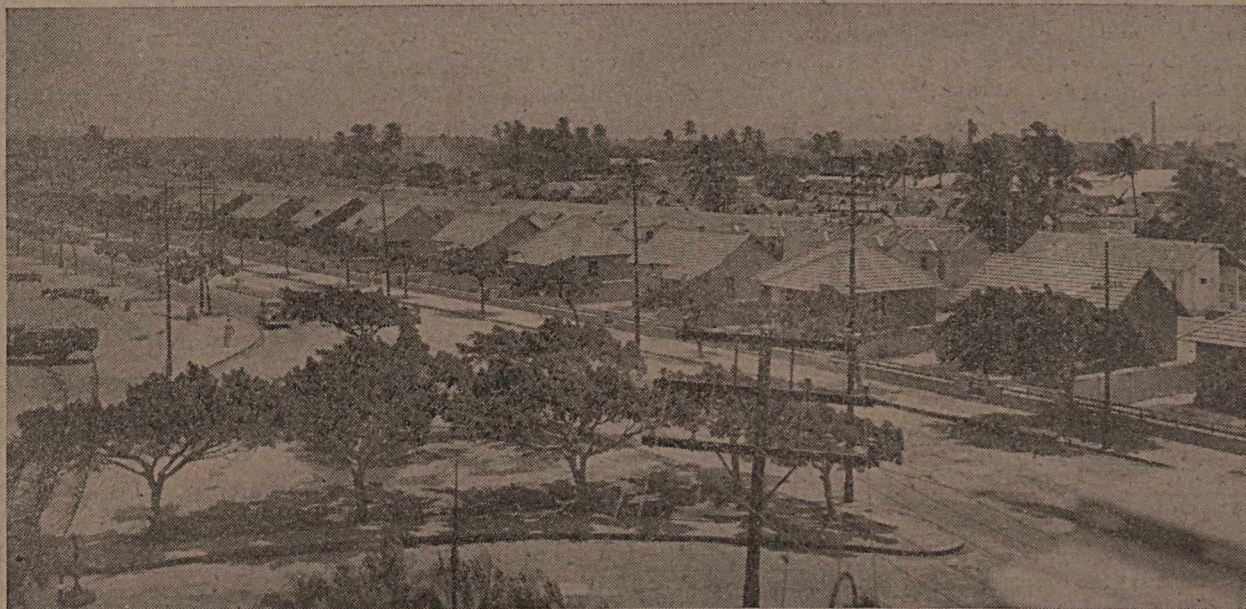
NO MINISTÉRIO DA VIAÇÃO

O Ministério da Viação vem realizando grandes obras de saneamento, portos e estradas de ferro, orientadas e executadas por departamentos próprios e que não são apreciadas pela Divisão de Edifícios Públicos do D.A.S.P.

Fora dos referidos departamentos, há obras de construção de edifícios nos Correios e Telégrafos e que estão sendo realizadas em todos os Estados.

Hoje vai havendo completa renovação de nossas repartições postais-telegráficas, na sua maioria dotadas de instalações modernas, capazes de lhes proporcionar ainda maior eficiência.

Gostaríamos de publicar também fotografias das novas sedes dessas agências, mas a falta de espaço nos força a nos restringir às que estampamos, excedentes em muito do número com que, geralmente, costumamos ilustrar nossas reportagens. Essa falta com os Correios e Telégrafos, nós



M.T.I.C. — Vila operária construída pela C.A.P. dos Serviços Públicos dos Estados de Pernambuco e Alagoas

a procuraremos remediar quando tratarmos em reportagem à parte das atividades desse departamento.

NO MINISTÉRIO DO EXTERIOR

Quanto a esse ministério, suas construções são tôdas no estrangeiro. E' bem verdade que, no momento, no Itamarati se está cogitando da construção de uma nova ala desse palácio, tendo sido até aberto concurso de projetos para esse fim. Como se sabe, foi classificado em primeiro lugar o do arquiteto Henrique Mindlin. Breve será dado início ao desenvolvimento dos projetos.

NO MINISTÉRIO DO TRABALHO

Há de parecer estranho que tenhamos incluído nesta reportagem sobre *Edifícios Públicos* esta parte referente a construções residenciais. Se não o fizéssemos, assim, ficaria de fora o Ministério do Trabalho, cuja Divisão Imobiliária não constrói edifícios para repartições, mas só fiscaliza operações imobiliárias, como, aliás, mostramos ao definir as finalidades do importante órgão do Departamento de Previdência Social.

E, afinal, esta reportagem foi enriquecida de interessantes notas sobre o Ministério do Trabalho, as quais devemos à solicitude do engenheiro Affonso d'Angelo Visconti e do arquiteto José Siqueira, que com solicitude e boa vontade nos atenderam prontamente, apesar do momento em que os procuramos. Fazia-se a mudança de Divisão Imobiliária, do 9.º andar para o 11.º do Edifício do Ministério do Trabalho, e tudo, como era natural, estava fora de seus lugares. Mesmo assim aqueles dois funcionários conseguiram arranjar-nos os apontamentos de que precisávamos.

Com o Sr. José Siqueira, então, fizemos excelente camaradagem durante o tempo em que estivemos a seu lado e nos mostrou belos gráficos de sua autoria, reveladores das inversões, por Estados, de capitais na construção de casas

para funcionários e operários contribuintes de Caixas de Pensões, tudo muito bonito, muito claro, muito preciso. E José Siqueira e Angelo Murgel, na Agricultura, têm o mesmo espírito de cooperação, o mesmo interesse por tudo quanto é bom e útil à comunidade. José Siqueira — bem o observamos — sente sadio entusiasmo pelos que trabalham com altruísmo e abnegação. Só observando-lhe o modo de falar nas estatísticas referentes às casas operárias! Dá um total, por exemplo, até junho de 1943, das construções realizadas e diz que, se quisermos, poderá somar os apontamentos que lhe vão chegando e assim incluir até 31 de dezembro desse ano tudo quanto se fez em cada Estado em favor do operário nacional no fornecer-lhe habitação condigna. E, saindo do assunto que diz respeito às suas atividades no Ministério do Trabalho, sua atitude não é diferente. Assim foi quando se referiu ao Dr. José Augusto de Lima, Diretor do Aprendizado Agrícola Benjamin Constant, de Aracajú.

— Sr. Ribeiro, aquele homem está realizando uma obra educacional extraordinária! O Aprendizado Agrícola que ele dirige é um brinco. No Brasil precisávamos de meia dúzia de educadores assim. Ficaria satisfeito se o senhor pudesse enviar-lhe sempre as suas reportagens e também se conseguisse com o Dr. Augusto Meyer, Diretor do Instituto Nacional do Livro, que remetesse alguns livros para o Aprendizado Agrícola Benjamin Constant. Porque tenho certeza de que o Dr. José Augusto de Lima ficaria radiante com isso. Pois tudo faz no sentido de instruir e divulgar as coisas do Brasil entre os seus meninos, todos muito pobres, que seu grande coração abriga!

E prometemos falar ao Dr. Augusto Meyer sobre a sugestão de José Siqueira, merecedora, decerto, de toda simpatia, de todo acatamento.

A Divisão Imobiliária data de fevereiro do ano de 1932, e existiu até maio de 1942 sob o nome de *Serviço de Engenharia*.

Desta data em diante, com o advento da "Justiça do Trabalho", o antigo Serviço de Engenharia passou a denominar-se "*Divisão Imobiliária*", órgão compreendido no Departamento de Previdência Social.

Sua atual direção — É chefiada pelo Diretor em comissão, engenheiro Hugo Gondim Fabricio de Barros. Nos impedimentos do Diretor, responde legalmente pelo expediente o engenheiro contratado — Affonso d'Angelo Visconti.

Sua finalidade — Exerce a fiscalização de todas as operações imobiliárias desenvolvidas pelas carteiras e órgãos prediais das Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões vinculados ao Conselho Nacional do Trabalho. A sua atividade abrange o controle de transações realizadas em todo o território nacional através das organizações de previdência social sediadas nas capitais e principais cidades do país.

A fiscalização e a orientação emprestada pela Divisão se traduzem na realização das seguintes tarefas, entre outras:

- a) exame de todos os processos relativos à organização de carteiras prediais;
- b) exame das propostas orçamentárias para o funcionamento dos órgãos prediais;
- c) exame de processos relativos a "Pessoal" dos órgãos prediais;
- d) exame de processos relativos a compra e construção de prédios destinados aos segurados das instituições de Previdência Social;
- e) exame de processos relativos a compra e construção de prédios destinados a sede própria das instituições de Previdência Social;
- f) realização de vistorias e perícias técnicas em imóveis cuja compra é pretendida pelas instituições de Previdência Social;
- g) realização de viagens de inspeção às Carteiras Prediais sediadas em todo o território nacional;
- h) realização de todas as demais atividades imobiliárias compatíveis com a finalidade dos órgãos prediais, como sejam: confecção de projetos-tipo, especificações e planos de loteamento, colaboração no preparo da legislação que rege as atividades prediais, apreciação de recursos e reclamações de toda natureza, etc.

INSTITUTOS E CAIXAS DE APOSENTADORIA E PENSÕES

Dados estatísticos levantados até 30 de junho de 1943, pela Divisão Imobiliária do Departamento de Previdência Social

INSTITUTOS

- I) *Total das Inversões*: Cr\$ 745.226.831,56.
- II) *Total de casas isoladas financiadas para segurados*: 4.460 prédios.
- III) *Vilas ou Conjuntos Residenciais*:
 - a) *Construídas*:

N.º de conjuntos — residenciais.....	32
N.º de casas	3.811
 - b) *Projetadas*:

N.º de conjuntos residenciais	67
N.º de casas	22.930

IV) *Superfície total dos terrenos não edificados aguardando aproveitamento*: 23.866.102,00 m².

V) *Valor do imóvel (casa e terreno) de menor custo financiado*: IAP dos Empregados em Transportes e Cargas — Cr\$ 4.500,00.

VI) *Associado de menor salário contemplado com casa própria*: IAP da Estiva — Cr\$ 130,00.

VII) *Valor do imóvel de menor custo financiado pela instituição*:

	Cr\$
Industriários	6.000,00
Comerciários	6.000,00
Bancários	8.829,00
Transportes e Cargas	4.500,00
Estiva	5.000,00
Marítimos	10.000,00

CAIXAS DE APOSENTADORIA E PENSÕES

I) *Total das inversões*: Cr\$ 133.260.897,00.

II) *Total de casas financiadas para segurados*: 4.135 prédios.

III) *Vilas ou conjuntos residenciais edificados*: Cr\$ 60.513.535,40.

IV) *Valor do imóvel (casa e terreno) de menor custo financiado pela carteira predial*: Cr\$ 2.900,00.

V) *Associado de menor salário contemplado com casa própria*: Associado do Serviço Público dos Estados de Pernambuco e Alagoas — Cr\$ 180,00.

VI) *Imóveis financiados para segurados até*

Cr\$ 10.000,00	268 prédios
Cr\$ 20.000,00	1.273 prédios
Cr\$ 50.000,00	2.194 prédios
Superior a Cr\$ 50.000,00	400 prédios

Até 31 de dezembro de 1943 está previsto um aumento de, aproximadamente, Cr\$ 3.835.675,80.

O total geral das inversões é pois de, aproximadamente, Cr\$ 137.096.572,80.

CAIXAS DE APOSENTADORIA E PENSÕES

Classificação das Inversões por Estados

Situação até 30-6-943

	Cr\$
1 — Amazonas	15.000,00
2 — Pará	402.926,80
3 — Maranhão	256.485,30
4 — Ceará	1.747.105,10
5 — Rio Grande do Norte	126.483,50
6 — Pernambuco	4.969.095,20
7 — Alagoas	48.556,00
8 — Sergipe	147.679,60
9 — Bahia	1.160.550,60
10 — Espírito Santo	375.109,20
11 — Minas Gerais	5.784.229,10
12 — Rio de Janeiro	5.424.390,90
13 — Distrito Federal	28.668.002,70
14 — São Paulo	58.632.397,10
15 — Paraná	894.576,80
16 — Santa Catarina	519.913,20
17 — Rio Grande do Sul	19.991.491,10

DIREITO E JURISPRUDENCIA

DOCTRINA

O Direito Administrativo no Brasil

THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI
*Procurador Regional da República no
Distrito Federal*

O DIREITO Administrativo, em sua significação própria, usada pelos que estudaram esta disciplina nestes últimos cem anos, teve no Brasil uma vida brilhante, em comparação com o desenvolvimento verificado em outros países, no mesmo período.

Nem os azares dos diversos regimes políticos, nem a precariedade do material trazido da Europa, para tão longínquo continente, em época de comunicações difíceis, impediu que o estudo da disciplina medrosamente sistematizada por alguns autores franceses e italianos, também interessasse aos nossos juristas.

E, poucos anos depois dos primeiros estudos de direito administrativo de ROMAGNOSI (1814) e MACAREL (1818), timidamente lançados, N. DE CAMPOS VERGUEIRO, em 1833, já sugeria, em seu relatório Ministerial, a criação da cadeira entre nós.

Viveu o nosso direito administrativo sob a influência inicial das doutrinas européias, principalmente francesas e italianas, embora os autores alemães como OTTO MAYER também se tivessem feito sentir, e somente desde alguns anos certos institutos de direito americano penetraram em nosso país, mercê das inovações ali feitas em matéria de organização do pessoal e dos serviços chamados de utilidade pública. Mas, embora nítidos sejam os laços que nos ligam aos Estados Unidos, o processo de ajustamento dos institutos semelhantes nos dois países foi encontrando dificuldades inerentes à diferença profunda entre as tradições jurídicas norte-americanas e as nossas, diferenças que se refletem na terminologia, na técnica, nas concepções doutrinárias, nas instituições políticas e econômicas e nos interesses a serem protegidos.

E' preciso, por isso, salientar que esta influência sofre os efeitos moderadores de uma orientação contrária, inspirada no respeito às nossas

tradições jurídicas e aos nossos interesses políticos e econômicos peculiares.

O direito administrativo, porém, aqui como em toda parte, resente-se da imprecisão de suas definições doutrinárias, de contradição entre essas definições e a realidade e, principalmente, da dificuldade da delimitação da sua influência em relação às demais disciplinas jurídicas.

Mas, de qualquer maneira, se vai firmando a sua influência, pela imposição necessária de uma técnica própria e de peculiaridades, cuja repercussão já se vai fazendo sentir no direito civil, no direito penal, no direito processual e, mesmo, no direito judiciário.

O regime das propriedades públicas, da personalidade jurídica do Estado e de sua responsabilidade, o direito disciplinar e o problema das penas administrativas, o processo administrativo e as questões ligadas às diversas instâncias administrativas, a competência dos juizes nas questões em que o Estado é parte, a constituição dos tribunais especializados, são outros tantos aspectos dessa disciplina que, embora transplantados de outras, tomam, entretanto, sentido próprio sob a influência da ação do Estado e do interesse público já agora preponderante.

Tudo isto, porém, foi obra de uma lenta evolução, cujo significado só hoje, por um estudo retrospectivo, pode ser bem apreciado.

Podemos dividir a evolução do direito administrativo entre nós em três períodos, com características próprios e divisão cronológica e histórica que bem definem cada um deles — período monárquico — período republicano até 1930 — período de renovação, depois de 1930.

PERÍODO IMPERIAL

O primeiro período compreende o nosso regime imperial, desde a proclamação da independência, ou melhor, desde o meado do século passado,

quando se começou a fazer sentir a influência das primeiras obras escritas no estrangeiro sobre direito administrativo e quando surgiram os nossos primeiros compêndios.

DE GERANDO, LAFFERRIÈRE, VIVIEN, CABANTOUS, MACAREL, etc., foram os nomes que exerceram maior influência sobre os nossos estudiosos dessa disciplina, e, por isso mesmo, ficaram as obras dos nossos escritores restritas aos aspectos do direito administrativo então objeto daqueles primeiros tratados.

Não devem, porém, ser menosprezadas nem a obra legislativa, notável para aquela época, nem a considerável contribuição do Conselho de Estado.

O Direito Administrativo no Império é toda a construção da Jurisprudência administrativa feita pelo Conselho de Estado em suas diversas fases, é toda a legislação sobre terras, especialmente sobre terrenos de marinha e terras devolutas, é a legislação de águas, de minas, é a legislação sobre concessões ferroviárias e de portos, com traços marcantes e bem definidos, é o regime de garantias de juros, base do nosso desenvolvimento na origem da construção do nosso sistema de estradas de ferro e navegação, etc.

E' todo o debate em torno do contencioso administrativo, da competência dos tribunais administrativos e judiciais. E, ainda, a construção doutrinária, feita pelos professores e pelos tratadistas, como URUGUAI, RIBAS, PEREIRA DO REGO, etc.

Com este material é que se foi delineando a nova disciplina jurídica, ainda em formação, mesmo nos centros mais avançados da cultura européia e cujo aproveitamento fizeram os nossos estadistas do Império.

Em seus primórdios não tinha o direito administrativo a mesma amplitude de conceituação que hoje lhe atribuímos. Destacara-se do direito político pouco depois do começo do século passado, e circunscrevera a sua influência estritamente às relações entre os administrados e o Governo, bem como à organização interna da administração.

Não obstante ter sido sugerida em 1833 a criação da cadeira, pelo Ministro NICOLAU DE CAMPOS VERGUEIRO, somente em 1851 foi introduzido o seu estudo nos cursos jurídicos (1), cabendo a

A. J. RIBAS lecionar a disciplina na Faculdade de Direito de S. Paulo, em 1855, quando entraram em vigor os estatutos de 28 de abril de 1854.

O "Direito Administrativo Brasileiro", pelo Conselheiro P. G. T. VEIGA CABRAL, Rio, 1859, compreende os projetos de reforma das administrações provinciais e municipais e as instituições que o progresso da civilização reclama.

Estudou VEIGA CABRAL, em primeiro lugar, as noções de ciência da administração e de direito administrativo.

A primeira é o mecanismo, os trabalhos relativos à administração, é a parte regulamentar da técnica da administração; o direito administrativo é o que regula a ação e a competência da administração em suas relações com os cidadãos e os centros periciais da administração para execução de leis, ordens, decretos expedidos em benefício geral ou local.

Interessante é a noção que dá do princípio da centralização: "não é — diz ele — um poder atraindo para o centro quase todos os negócios públicos, nem prejudicando a liberdade legal dos cidadãos e da população, como inculcam os seus detratores; pelo contrário, é o princípio mais essencial, mais vital à administração".

Enumera as relações da administração com o poder legislativo, com o poder moderador, com o poder judiciário.

A divisão territorial administrativa, política, eclesiástica, judiciária, eleitoral e municipal.

A jurisdição administrativa, a jurisdição extraordinária, a jurisdição especial. Do Conselho do Estado, e seus processos.

Na segunda parte, trata do Direito Administrativo nas suas relações com a conservação e defesa da sociedade. — Do domínio nacional e suas divisões. Das rendas públicas. Da polícia (defesa social em seus meios preventivos e repressivos), em todas as suas manifestações, indústria, comércio, saúde, locomoção, etc.

Trata das forças militares — das servidões militares.

Dos agentes diplomáticos — e dos cônsules.

Na terceira parte, trata do Direito Administrativo em suas relações com o fim da sociedade:

1 — Dos direitos políticos, eleição, etc.

2 — Deverese profissionais — advogados, médicos, cirurgiões, etc.

(1) Ver *Livro do Centenário dos Cursos Jurídicos*. Imprensa Nacional. 1926 — Ver também Doutor ANTÔNIO JOAQUIM RIBAS, *Direito Administrativo Brasileiro*. Rio, 1866, pág. 11.

- 3 — Das imunidades.
- 4 — Instituições de crédito.
- 5 — Minerações.
- 6 — Obras públicas.
- 7 — Estradas de ferro.
- 8 — Navegação.
- 9 — Correios.
- 10 — Telégrafos.

Na quarta parte, trata das administrações provinciais e municipais.

É, como se vê, uma obra de fôlego e cujo valor doutrinário é muito grande, colocando-se o autor sempre em uma posição bem definida diante dos problemas gerais da política e da administração.

Na Faculdade de Recife, leciona a cadeira o Dr. VICENTE PEREIRA DO REGO que publica, entre nós, o primeiro livro sobre a disciplina — “Elementos de Direito Administrativo Brasileiro”, cuja segunda edição é publicada em 1860 “mais correta e consideravelmente aumentada”, e a 3.^a edição em 1877.

Aparecem, em seguida, depois da 1.^a edição de PEREIRA DO REGO, em 1859, a obra do Dr. PRUDÊNCIO GIRALDES TAVARES DA VEIGA CABRAL “Direito Administrativo Brasileiro” (2), em 1862 o “Ensaio de Direito Administrativo”, do VISCONDE DE URUGUAI (3); em 1865, o “Excerpto de Direito Administrativo Brasileiro” do Dr. FRANCISCO MARIA DE SOUZA FURTADO DE MENDONÇA (4); o “Direito Administrativo Brasileiro”, do Dr. ANTÔNIO JOAQUIM RIBAS (5); o “Epítome de Direito Administrativo Brasileiro”, de JOSÉ RUBINO DE OLIVEIRA (6).

Além dessas obras com objetivos sistemáticos e de doutrina, outras foram publicadas de não menor valor doutrinário. Assim, do próprio VISCONDE DE URUGUAI os “Estudos Práticos sobre a administração das províncias do Brasil” (7), compreendendo:

- 1.^o — Estudos sobre o ato adicional;
- 2.^o — Estudos sobre as Presidências das Províncias;
- 3.^o — Estudos sobre as Municipalidades e Paróquias da Província.

Livro meditado, fruto de longa experiência com os assuntos administrativos, escrito por um homem que tomara parte ativa nas grandes lutas em torno do ato adicional e da lei de interpretação. Tido como reacionário, mas que ali justifica a sua opinião em torno das prerrogativas municipais, sufocadas pelo ato adicional que, no seu entender, descentralizando o Poder Central em benefício das Províncias, “centralizou, porém, vigorosa e completamente nas Assembléias Provinciais o que era puramente Municipal” (8).

Dêsse livro, disse TAVARES BASTOS (9) que era “um protestado da reação contra si mesma”.

Hoje a crítica de TAVARES BASTOS talvez fôsse menos acerba (10). Os perigos de uma descentralização política muito acentuada em um país ainda em formação, sem meios de comunicações e de elementos que apertassem os laços de sua unidade política, somente mais tarde foram bem compreendidos. Um século atrás, só a visão de alguns homens excepcionais pôde prever.

As construções doutrinárias, teóricas, ideológicas quase sempre prevalecem, e raros são os espíritos que conseguem conciliar êsses ideais com a realidade, com as soluções objetivas, cujos frutos somente muito mais tarde podem ser colhidos.

Poucos homens teriam tido a visão realista dos fatos econômicos que teve na Argentina um ALBERDI, dotado de um profundo sentido objetivo dos problemas econômicos (11).

O idealismo dominou toda a nossa política, desde a Colônia.

O problema da descentralização talvez seja o mais importante em toda a nossa vida política. Desde os primórdios das crises dos regimes, entretanto, nunca se lhe tirou o aspecto administrativo.

No Império, que no momento examinamos, repercutiu profundamente o problema, não somente na distribuição da competência legislativa entre o Centro e a Província, mas também nos setores de pura administração, nas questões de polícia repressiva e administrativa, nas questões municipais, etc. E poucos teriam aprofundado o assunto como TAVARES BASTOS, cuja contribuição notável

(8) Volume I, pág. IX.

(9) *A Província* (1.^a ed., pág. 94).

(10) Ver OCTAVIO TARQUINIO DE SOUZA, *Bernardo Pereira de Vasconcelos*. Coleção Documentos brasileiros. — ALFREDO VALLADÃO, *Da aclamação à maioria*. — AURELINO LEAL, *Do ato adicional à maioria*, pág. 112.

(11) *Estudios economicos. Interpretacion economica de la historia politica Argentina y Sud-Americana*.

(2) Rio, 1859.

(3) Rio, 1862.

(4) S. Paulo, 1865.

(5) Rio, 1866.

(6) S. Paulo, 1884.

(7) Rio, 1865 (2 vols.).

tem ainda em seu favor um aspecto crítico raramente encontrado entre os doutrinadores.

Quer na "Província" (12), quer nas "Cartas do Solitário" (13), estão os principais problemas ligados à descentralização apreciados com um ardor e uma exaltação extraordinária.

Partidário de uma autonomia Provincial à outrance, nada poupa no seu trabalho veemente contra os males da centralização e sua influência sobre a liberdade (14). Mas, não somente a isso restringe a sua crítica; analisa os males da administração, indica os seus remédios; trata do contencioso administrativo, dos exercícios findos, dos contratos com a administração, etc.

Embora o seu tom áspero e agressivo (15), o seu feitio exaltado e tempestuoso, é o nome obrigatório no estudo do direito administrativo.

CARLOS PONTES (16) compara as "Cartas do Solitário" aos discursos de Fichte à Nação Alemã. Mas a impressão é de que, evidenciada a influência americana sobre todos os seus escritos, tivesse TAVARES BASTOS procurado no "Federalista" a sua inspiração, usando mesmo do anonimato (tal como o fizeram Hamilton e os seus companheiros) para difundir as suas idéias.

Um dos trabalhos mais perfeitos que se encontram neste setor é o "Direito Administrativo Brasileiro" de ANTÔNIO JOAQUIM RIBAS (17), obra premiada e aprovada pela resolução Imperial de 9 de fevereiro de 1861, para uso das aulas das Faculdades de Direito do Recife e S. Paulo.

Mas a obra de RIBAS "Direito Administrativo Brasileiro" está evidentemente incompleta. Basta ler o seu prefácio para verificá-lo. Examinou, entretanto, o seu autor os três pontos essenciais do seu esquema:

- 1) da ciência do direito administrativo;
- 2) da administração, em sua estrutura, hierarquia e fundações;
- 3) dos administrados, quanto à sua nacionalidade e condição social.

(12) 1.^a edição, Rio, 1870.

(13) 1.^a edição, Rio, 1862; 2.^a edição, Rio, 1863; e 3.^a edição, S. Paulo, 1938.

(14) Ver na "Revista do Brasil", ano II, n.º 14, agosto 1939.

(15) "Tiranía na cobrança dos impostos, chicana na liquidação das próprias dívidas, o Tesouro, como o judeu de Shakespeare, assenta o seu modo de vida em duas máximas igualmente repugnantes". *Cartas do Solitário*, 3.^a ed., pág. 34.

(16) *Tavares Bastos (Aureliano Candido) 1839-1875*. Brasileira. Vol. 156.

(17) Rio, 1866.

Aqui se encontram os dados essenciais do que RIBAS chamou o sentido estrito do Direito Administrativo, isto é, a ciência dos direitos e dos deveres recíprocos da administração e dos administrados.

- Não deu, porque a vida não lhe concedeu tempo, o desenvolvimento exigido pelo estudo do direito administrativo em seu sentido amplo, "ciência que ensina a organização administrativa tanto nos seus elementos fundamentais e universais como no seu desenvolvimento prático em um povo dado; o modo pelo qual ela atua sobre a massa geral da população, ou os seus agentes gerais ou locais; as formas de que os seus atos se revestem, e as modificações jurídicas que em face deles e sob sua influência sofrem os administrados em seus direitos e obrigações" (18).

Concepção larga e arejada da disciplina, como se vê, sem sofrer grandes influências e sem sobrecarregar o seu livro com autores estrangeiros, vícios de que se ressentia a obra de URUGUAI, mais erudita, mais brilhante talvez, porém menos pessoal.

A obra do VISCONDE DO URUGUAI, modestamente intitulada de "Ensaio", tem dois volumes. Sente-se no autor o político preocupado com os problemas gerais da administração, com o valor e significação das instituições políticas e administrativas vigentes e também o estudioso e erudito assoberbado com a quantidade do material acumulado, material legislativo e doutrinário, precisando com tudo isso construir uma obra que exprimisse a síntese de toda a doutrina que então prevalecia.

Esta obra teria grandes proporções, e o "Ensaio sobre o direito administrativo", em dois volumes, é apenas a introdução ao que deveria ser um verdadeiro Tratado.

O "Ensaio" contém o material necessário ao estudo do direito administrativo. Ali se estudam os elementos fundamentais do direito administrativo e principalmente a estrutura do Estado e da administração, o problema da centralização, do Poder moderador, da administração graciosa e contenciosa, do Conselho de Estado.

Mas, foi o Conselho de Estado um dos grandes centros de gravitação dos problemas administrativos no Império, embora, no dizer de SOUZA

(18) *Op. cit.*, pág. 18.

BANDEIRA (19), os homens de 1841 mais se houvessem preocupado com o lado político do que com o lado administrativo da questão.

Mas na realidade basta compulsar os trabalhos do Conselho de Estado, os estudos completos sobre os mais variados problemas administrativos, para verificar-se a contribuição notável para o direito administrativo. Tudo ali se versava: problemas de terras, problemas orçamentários e fiscais, o montepio como as Caixas Econômicas, as concessões de portos e estradas de ferro como a legislação sobre terras devolutas e terrenos de marinha, os conflitos de competência entre as autoridades administrativas e judiciárias, a definição e o conceito do contencioso administrativo. Pareceres exaustivos sob o ponto de vista doutrinário e político constituem repositório valioso para a formação do nosso direito administrativo, quase todos subscritos por nomes ilustres: NABUCO, SÃO VICENTE, URUGUAY, ITABORAHY, RIO BRANCO, EUZEBIO DE QUEIROZ, BERNARDO DE VASCONCELLOS, JOSÉ CLEMENTE, JEQUITINHONHA, OLINDA, OURO PRETO, SINIMBÚ, só para citar alguns dos mais ilustres.

O Conselho de Estado, pela sua competência, pelas suas finalidades, pela sua composição, era o órgão específico para uma tarefa desta ordem, como o foram o Conselho de Estado na França, na Itália e os Tribunais Administrativos dos outros países.

E isto se justifica porque, como observa DICEY (20), o Direito Administrativo, embora nenhuma semelhança tenha com nenhum dos ramos do direito inglês, assemelha-se, entretanto, à *Common law*, porque é um direito jurisprudencial, *judge made law*, assenta-se nos precedentes.

No caso do nosso Conselho de Estado, a sua contribuição ainda foi maior porque, além das decisões contenciosas ou em consulta, ainda havia a colaboração legislativa, em assuntos de importância vital para a administração e para o país.

PERÍODO REPUBLICANO ATÉ 1930

Na República, sofreu o direito administrativo uma certa pausa que quase o postergou das nossas disciplinas jurídicas. Nas duas primeiras décadas, quase nada sobre ele se escreveu, os seus proble-

mas nenhum interesse mereciam e, talvez por isso mesmo, cáimos em uma burocracia retardatária, cuja influência se faria sentir até os nossos dias.

Por outro lado, a falta de capacidade para isolar certos problemas do Estado das instituições privadas, refletiu-se prejudicialmente sobre o desenvolvimento dessa disciplina.

A unidade de jurisdição, ou melhor a universalidade jurisdicional do Poder Judiciário ordinário, com exclusão de qualquer outra instância administrativa especializada, imune à revisão dos órgãos judiciários comuns, não favorece a construção de doutrinas estranhas à formação intelectual dos juizes educados sob a influência dos estudos romanistas e das construções jurídicas de direito privado.

Ora, o direito administrativo pressupõe uma base doutrinária em que a participação do Estado desloca certos aspectos das relações jurídicas para um setor muito mais amplo do que o que compreende apenas as relações jurídicas individuais, ou de direito privado. Exige uma técnica própria, o conhecimento legislativo especializado e, finalmente, o mecanismo de certos institutos e organizações alheios à formação comum dos nossos juristas.

Na República, até 1930, a produção quantitativa não foi portanto notável no terreno da sistematização doutrinária; especialidade pouco atracente para os nossos juristas, no dizer de CLOVIS BEVILAQUA (21), que aponta na República, até 1922, apenas os nomes de VIVEIROS DE CASTRO, PORTO CARREIRO, OLIVEIRA SANTOS e ALCIDES CRUZ.

O primeiro, disse RUY CIRNE LIMA, ocupa, na literatura do Direito Administrativo da República, lugar semelhante ao que, na do Império, foi ocupado pelo VISCONDE DE URUGUAY. "A sua obra destina-se à divulgação extensiva da Ciência do Direito Administrativo" (22).

Não abonamos a observação porque a obra de VIVEIROS DE CASTRO é, de muito, mais extensa, o que sacrificou o trabalho de sistematização e análise de certos institutos de direito administrativo brasileiro. Sofreu também, segundo pensamos, a influência de POSADA, cujo "Tratado de

(19) *Evocações e outros escritos*, Rio, 1920, pág. 136.
— TH. TAVARES DE LYRA, *O Conselho de Estado*.
(20) *Introduction a l'étude du droit constitutionnel*, Trad. Batut-Jezer, 1902, pág. 462.

(21) *A cultura jurídica no Brasil. Escolas e doutrinas, jurisprudências e professores*.

(22) *Introdução ao estudo do Direito Administrativo Brasileiro*, pág. 108.

Derecho Administrativo" estava em voga entre nós.

A obra de CARLOS PORTO CARREIRO, "Lições de Direito Administrativo", tem a seu favor a boa linguagem, a clareza do estilo e dos conceitos, a boa distribuição da matéria. Mas, são meros apontamentos de lições que teriam sido mais extensas. Foi, segundo o testemunho dos seus antigos alunos, um excelente professor, mas, infelizmente, das suas aulas restaram apenas os apontamentos reunidos nesta obra interessante, mas em que o autor não pôde aprofundar os seus conhecimentos doutrinários.

ALCIDES CRUZ escreveu um excelente compêndio intitulado "Direito Administrativo Brasileiro", sem favor uma das melhores obras sobre o assunto entre nós. Dela saíram duas edições seguidas, em 1911 e 1914. A última corrigida e ampliada, mas ainda resumida em menos de 300 páginas de texto, o que comprova ainda a deficiência com que foi a matéria tratada, faltando alguns pontos essenciais.

OLIVEIRA SANTOS escreveu também "Direito Administrativo e Ciência de Administração" (23), procurando ampliar o conteúdo dessa disciplina.

O livro do professor AARÃO REIS, da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, tem outro sentido. É o livro de um engenheiro para seus alunos de engenharia. Não obedece, por isso mesmo, ao sistema, à divisão e à linguagem da maioria dos livros de Direito Administrativo escritos pelos seus especialistas. Constitui, entretanto, e talvez pelas mesmas razões acima apresentadas, valiosa contribuição.

Além dessas obras fundamentais, devem ser mencionadas as excelentes contribuições esparsas dos nossos juriconsultos, material abundante, como veremos, mas esparso.

Assim, os artigos publicados por CARVALHO DE MENDONÇA (J. X.) em "O Direito" (24) sobre "Direito e legislação sobre melhoramentos dos portos nacionais e serviços a cargo das empresas ou companhias de docas", onde os problemas das concessões e dos terrenos de marinha estão amplamente estudados.

A monografia de RODRIGO OCTAVIO "Do domínio da União e dos Estados segundo a Consti-

tução Federal", premiada pelo Instituto dos Advogados (25).

De ALFREDO VALLADÃO "Rios Públicos e Particulares" e o "Projeto de reforma do Tribunal de Contas".

De CARVALHO DE MENDONÇA (M.I.) "Rios e Águas correntes em suas relações jurídicas" (26).

De NUMA DO VALLE "Da responsabilidade dos Estados". (27)

Sobre desapropriação por utilidade pública apareceram os livros de SOLIDÔNIO LEITE (28).

"Da Desapropriação por utilidade pública", de EURICO SODRÉ (29).

"A desapropriação por necessidade ou utilidade pública", de F. WHITAKER.

"Desapropriação", uma monografia de VIVEIROS DE CASTRO, publicada na "Revista de Direito" (30), e uma tese de OTAVIO MEIRA, "Do direito de desapropriar" (31).

Duas monografias merecem, entretanto, especial realce:

"Responsabilidade civil do Estado", de AMARO CAVALCANTI, publicada em 1905; e "Do Estado Federado e sua organização municipal", de JOSÉ DE CASTRO NUNES, publicada em 1920.

Obras fundamentais sobre os dois assuntos de interesse imediato no Direito Administrativo, foram ambos autores aureolados com o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, onde o último ainda engrandece a cadeia.

HERMES LIMA, "Atividade administrativa do Estado", S. Paulo, 1927.

Os "Pareceres", de DANIEL DE CARVALHO, como auxiliar jurídico da Secretaria de Agricultura de Minas Gerais, onde versou com maestria assuntos importantes como rios, concessões, minas, terras devolutas, etc.

AURELINO LEAL, "Polícia e Poder de Polícia", 1918.

CARVALHO DE MENDONÇA (M.I.) publicou na "Revista do Supremo Tribunal Federal", em seu 1.º vol., um excelente trabalho sobre "Das concessões administrativas e da natureza jurídica da garantia de juros".

(23) Rio de Janeiro, 1919.

(24) Volume 87, ano XXX, 1902, em seus diversos fascículos.

(25) Duas edições: a 1.ª, Imprensa Nacional, 1897; a 2.ª, Livraria Acadêmica, 1924.

(26) Em duas edições, sendo que para a 2.ª fizemos ampla introdução atualizando-a.

(27) S. Paulo, 1925.

(28) Em 3.ª edição.

(29) S. Paulo, 1928.

(30) Vol. 18.

(31) Pará, 1934.

Sobre privilégio exclusivo nas concessões, vemos o trabalho de RUY BARBOSA "Os privilégios exclusivos na jurisprudência constitucional dos Estados Unidos", parecer fornecido à Light and Power (32), em resposta ao parecer do Consultor Geral da República, publicado no *Jornal do Comércio* de 3 de outubro de 1908.

Contribuição valiosa para o direito administrativo são os pareceres e trabalhos jurídicos de RUY BARBOSA, além dêsse acima mencionado, mais os numerosos trabalhos mencionados na rica bibliografia encontrada no livro de FERNANDO NERY, *Ruy Barbosa* (Ensáio bibliográfico) (33).

Também os pareceres dos Consultores Gerais da República: RODRIGO OCTAVIO, TRISTÃO DE ALENCAR ARARIPE, ASTOLFO REZENDE.

Os numerosos trabalhos publicados nas *Revistas Jurídicas*, *Revista de Direito*, *Revista Forense*, *Revista dos Tribunais* e principalmente na revista de Direito Público e de administração federal, estadual e municipal, cujos fundadores NUNO PRINHEIRO e ALBERTO BIOLCHINI muito fizeram para o estudo especializado da disciplina.

Sobre o funcionário público, vemos o trabalho de PAULO DOMINGUES VIANNA, "Do Estatuto dos Funcionários Públicos" (34), e de ARAÚJO CASTRO, "Estabilidade de funcionários públicos" (35).

De CARVALHO DE MENDONÇA, o memorial, verdadeira monografia, "Direito ao emprego", apresentado ao Supremo Tribunal Federal, na Ap. Cível n.º 2.202.

Boa contribuição para o estudo encontra-se em RUY BARBOSA, "Os atos inconstitucionais do Congresso e do Executivo".

Embora dentro do quadro de estudos constitucionais, não se acha fora de propósito mencionar, pelo relêvo que tem, a monografia de ANIBAL FREIRE DA FONSECA, então professor em Recife, "Do Poder Executivo na República Brasileira", título que relembra o livro de CHAMBRUN "Le pouvoir executif aux Etats Unis".

MÁRIO MASAGÃO publicou dois trabalhos de interesse: "Conceito do Direito Administrativo"

(36) e "Em face da Constituição Federal não existe no Brasil o contencioso administrativo" (37).

Ainda sobre o funcionário Público e o seu estatuto, os notáveis pareceres de MONIZ SODRÉ, SÁ FILHO, GRACCHO CARDOSO, DANIEL DE CARVALHO e muitos outros, nas comissões da Câmara dos Deputados (38).

Sobre terrenos de marinha, MANOEL MADRUGA escreveu dois grossos volumes.

ANTONIO DE VASCONCELLOS PAIVA (39) publicou interessantes e bem orientadas "Notas sobre terrenos de marinha", em duas partes.

O Tribunal de Contas, foi, porém, no regime republicano, um dos melhores elementos na construção do nosso direito administrativo.

Embora dentro dos limites de sua competência, restrita na órbita administrativa, competência que deveria ter sido ampliada, mesmo com sacrifício de suas funções fiscalizadoras das contas, pôde aquêlê Tribunal proferir importantes decisões que representam a melhor contribuição da jurisprudência administrativa no primeiro período da era republicana.

Não somente os estudos sobre a sua organização, alguns dos quais, como aquêlê, escritos por ALFREDO VALLADÃO (40) partiram de membros do próprio Tribunal, mas trabalhos exaustivos sobre contratos administrativos, cuja legalidade sempre foi examinada pelo Tribunal, pensões do Estado (montepios, meios soldos, aposentadorias), orçamento, etc.

Tudo isto, obra de juristas eminentes, representa uma contribuição homogênea, com sólida base doutrinária, a ser destacada em um regime hostil à jurisprudência administrativa, em que a precariedade do direito interpretado pela administração foi o maior obstáculo ao desenvolvimento do direito administrativo entre nós.

O Tribunal de Contas constituiu das poucas exceções (41) e honrosa exceção.

(32) Publicação, Empresa Foto-Mecânica do Brasil, 1911.

(33) Rio. Editora Guanabara. Págs. 193 e seguintes, ns. 66, 69, 94, 100, 101, 103, 116, 161, 167, 183, 184, 233, 250, 259, 262, 316, 344, 345, 395, 413, 429, 433, 434, 435, 436, 444, 472, 494, 506, 507, 508, 509, 512, 544, 548, etc., onde se encontram os títulos dos Trabalhos e suas edições.

(34) Rio. Jacinto, 1915.

(35) Leite Ribeiro e Maurillo, 1917.

(36) S. Paulo, 1926.

(37) S. Paulo. Tese de concurso. 1927.

(38) Ver êstes trabalhos coligidos na publicação da Imprensa Nacional. *Estatuto dos Funcionários Públicos* (estudos e projetos), 1940.

(39) Paraíba, 1925.

(40) Ver o abundante material publicado por ALBERTO BIOLCHINI. *Codificação de contabilidade pública brasileira*. Vol. II, págs. 387 e seguintes.

(41) Sobre o histórico do Tribunal de Contas, publicou o seu Presidente, Ministro RUBEN ROSA, preciosa monografia intitulada "As contas do Brasil" (Imprensa Nacional, 1943).

PERÍODO POSTERIOR A 1930

Depois de 1930, profunda foi a transformação sofrida pelas nossas instituições administrativas.

Numerosas foram as causas dessa transformação. Em primeiro lugar, a índole dos regimes; em segundo lugar a maturidade da disciplina, depois de uma lenta e laboriosa formação doutrinária.

Ambas essas causas foram decisivas.

De 1930 para cá vemos nascer entre nós o direito administrativo em sua concepção mais exata, pela aplicação de suas normas peculiares às relações internas dos serviços públicos e às do Estado com os particulares, quer o Estado se apresente como parte, quer como poder político e administrativo.

O Estatuto dos Funcionários Públicos, os Códigos de Água, de Minas, de Caça e Pesca, Florestal, são exemplos bem significativos de uma codificação parcial da disciplina que só se obtem em plena era de crescimento do direito codificado.

A supremacia do Poder Executivo, a ampliação do poder de polícia e de sua conceituação, a penetração mais profunda dos estudos sobre organização do Trabalho em geral e dos serviços públicos em particular, uma vaga tendência para uma tecnocracia, sinceramente ensaiada por alguns estudiosos, foram circunstâncias que influíram poderosamente para um novo surto das ciências administrativas.

Sofreu inicialmente o direito administrativo rude golpe pela incompreensão das relações da disciplina jurídica com a técnica da administração, incompreensão devida talvez à falta de exame dos fenômenos sociais, em sua generalidade e, talvez, à improvisação de certos valores jovens ardorosos, mas apegados às soluções unilaterais, pragmáticas, movidos pela prevenção com as velhas fórmulas jurídicas, ignorantes talvez de que a técnica jurídica também evolui, também se afirma como expressão das condições sociais e dos fenômenos econômicos e políticos.

Por outro lado, também o direito administrativo se havia retardado, elaborando as suas doutrinas e evoluindo à margem do desenvolvimento técnico e dos novos sistemas de administração.

Este mal entendido obedece, entretanto, a uma conceituação superficial do fenômeno administrativo limitado aos seus aspectos práticos ou puramente científicos.

O problema do direito embora fundado na moral é eminentemente técnico. Como o de toda

ciência aplicada, assenta-se, primordialmente sobre a observação e a experiência e visa conciliar os interesses humanos em todos os setores, procurando o equilíbrio político, social, econômico, etc. Para isso, usa dos seus processos, da sua técnica, como se diria hoje, de sua lógica, dos seus meios de investigação e de aplicação.

Não é possível, assim, abstrair o fenômeno jurídico dos problemas de convivência social, como não se pode abstrair a matemática da mecânica, a biologia da medicina, nem a sociologia do direito, porque vivem em situação de interdependência.

Por isso, toda norma legal ou regulamentar é uma expressão do direito, toda relação social tem a sua expressão jurídica, e os fenômenos administrativos, sendo de relação social, de interdependência dos indivíduos com o Estado, terão sua expressão jurídica indeclinável.

Socorre-se naturalmente o direito de outras ciências como aquelas ligadas à organização, à psicotécnica, à contabilidade, e tantas outras essenciais e cujos mestres elaboram os fundamentos da estrutura administrativa e as exigências do seu funcionamento.

Que bases jurídicas seguras podem ter, efetivamente, certas concessões de serviços públicos sem estudos especializados, técnicos, alheios à ciência do direito?

Como regular os processos de seleção, o regime de promoções ou de ingresso na função pública, sem estudos de ciências complementares (psicotécnica, medicina, etc.)?

Há, portanto, em toda norma legal ou regulamentar, um conteúdo científico alheio ao direito, ao lado do seu conteúdo jurídico, que envolve a aplicação de regras de justiça e de moral, regras gerais e impessoais necessárias para a sua plena eficácia.

Ligados a certos problemas de construção legal existem também os de aplicação, processo, sistemas de interpretação, etc.

Por conseguinte, todo movimento tendente a substituir, por eliminação, os princípios jurídicos fundamentais por outros processos de pura técnica experimental, importará na deformação do problema e de suas soluções.

O problema é eminentemente jurídico, em sua acepção mais larga, e em torno da estrutura jurídica devem gravitar os outros elementos que contribuem para a vida do Estado.

Naturalmente que as concepções jurídicas também evoluem, que a técnica jurídica também se renova e acompanha o ritmo da evolução científica, e por isso não se deve exagerar o temor do atraso do direito sobre os fatos, mas adaptá-lo aos fatos, à realidade social.

E esta observação é de todo justificável entre nós, onde se verifica um amplo movimento de renovação doutrinária e legislativa.

Depois de 1930, a nossa transformação foi por tudo isso profunda neste setor. A chamada técnica de administração provocou uma reação nos meios jurídicos e permitiu que se desse novo sentido aos estudos administrativos entre nós, perdendo o direito administrativo o caráter abstrato, doutrinário, apriorístico, que caracterizou este ramo do direito em seus primeiros períodos de vida.

Assim, vemos já agora o direito administrativo adaptar-se às ciências complementares e passar por um período de renovação, cujas consequências mais tarde se farão sentir.

As principais obras publicadas depois de 1930 obedecem por tudo isso a uma orientação um pouco diferente daquelas a que até agora nos temos referido.

Na literatura jurídica pode-se mencionar o "Direito Administrativo" de JOSÉ MATTOS DE VASCONCELLOS, em dois volumes (42), bem elaborado, com boa contribuição legislativa que prevalece, talvez demasiadamente, sobre a parte doutrinária.

Além desse livro, apareceram mais os trabalhos de J. GUIMARÃES MENEGALE (43), em três volumes, denominado "Direito Administrativo e Ciência de Administração", título que excede os limites da obra.

De TITO PRATES DA FONSECA, cuja morte faz pouco é de lamentar, saiu um bom volume sobre "Direito Administrativo", escrito por um conhecedor da matéria, mas que deixa por explorar alguns pontos importantes da disciplina, deficiência reduzida em obra mais recente, "Lições de Direito Administrativo".

O livro de RUY CIRNE LIMA "Princípios de Direito Administrativo", em duas edições, a primeira (44) compreendendo apenas a parte geral, a segunda (45) a parte geral e a parte especial do

Direito Administrativo, é um trabalho bem elaborado, seguro, mas muito resumido. Sente-se, entretanto, o jurista cujos pendores já revelara em outros escritos, como sobre terras devolutas — 1935 e reafirmara em sua "Introdução ao estudo do Direito Administrativo".

J. RODRIGUES VALE, "Curso de Direito Administrativo", cujo primeiro volume apareceu em 1940.

Recentemente, DJACIR MENEZES publicou finalmente um estudo brilhante, mas também deficiente em sua extensão, "Direito Administrativo Moderno".

Quanto às monografias, elas já se contam por dezenas, o que mostra o interesse por estes estudos. Trataremos das mais importantes.

MÁRIO MASAGÃO, "Natureza jurídica da concessão de serviço público" (1933).

OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO oferece também farta bibliografia: "Do conceito do Contrato Administrativo"; "Concessão de Serviços Públicos em Direito Administrativo", 1936; "Autarquias administrativas", 1939; "Os serviços de utilidade pública, 1940; "Desapropriação por utilidade pública", 1942.

O problema das autarquias oferece-nos ainda outras teses, além daquela já mencionada, a saber:

LUIZ DELGADO, de Recife, em 1940, "Autarquias: função social e aspectos jurídicos"; e o primeiro e mais interessante estudo sobre este problema, escrito por TITO PRATES DA FONSECA, em 1935: "Autarquias administrativas".

Finalmente, ERYMÁ CARNEIRO, em uma pequena monografia que mereceu prêmio e publicação do D.I.P., escreveu em 1941 sobre "As Autarquias e as sociedades de economia mixta no Estado Novo". Trabalho sintético, linguagem clara, simples, bem planejado.

Os problemas municipais foram tratados especialmente por LEVI CARNEIRO, "Problemas Municipais" (46); WASHINGTON AZEVEDO, engenheiro, mas abordando problemas administrativos, "A Organização Técnica dos Municípios" (47); PEDRO SEVERIANO NUNES, "Da morfodinâmica do Município" (48).

Os serviços públicos e problemas relacionados têm grandes estudiosos, à frente um engenheiro,

(42) Rio, 1936.

(43) Rio, 1941.

(44) Porto Alegre, 1937.

(45) Porto Alegre, 1939.

(46) Rio, 1931.

(47) Rio, 1935.

(48) Tese de Concurso. Manaus, 1940.

ANHAIA MELLO, "O problema econômico dos serviços de utilidade pública", ao que se segue, também de um engenheiro, PLÍNIO ANTÔNIO BRANCO, "Concessão de serviços de utilidade pública no regime de "serviço pelo custo". MEIRELLES TEIXEIRA (J. H.) escreveu, no exercício de suas funções no Departamento Jurídico da Prefeitura Municipal de S. Paulo, "Revisão de Tarifas do Serviço Telefônico", em 1939, e, a propósito do mesmo caso, a monografia exaustiva que intitulou: "O problema das Tarifas nos serviços públicos concedidos" (49).

ALFREDO VALLADÃO, além dos seus pareceres e do seu livro sobre Águas e o Código de Águas, teve os seus trabalhos condensados na publicação oficial da Prefeitura de S. Paulo sob o título "Regime Jurídico das águas e da indústria hidro-elétrica".

BILAC PINTO escolheu para tema de sua Tese ao Concurso para Catedrático na Faculdade do Rio de Janeiro: "Regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública" (50).

E, além dessas obras mais importantes, outras monografias, sendo que alguns trabalhos forenses, como de OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO, "O tabelamento de gêneros pelos Municípios", a "Municipalização dos Serviços Públicos", e "Tributação de bens, rendas e serviços das unidades da Federação", e de CARLOS ALBERTO DE CARVALHO PINTO, "A Cláusula-Ouro nas concessões de serviços públicos".

De S. F. MORENO, "Direito público subjetivo", a propósito de concessões, e "O caso dos bondes", VILA CLEMENTINO, também sobre o mesmo tema; LUIS SOUZA LEITE CHAVES, "Exercício da função pública e direito aos vencimentos"; CARLOS MONTEIRO BRISOLLA, "Dos lagos artificiais", tema também abordado por EURICO SODRÉ em um memorial; MOACYR AMARAL SANTOS, "Responsabilidade do proprietário em face dos regulamentos administrativos sobre o direito de construir"; PAULO BARBOSA DE CAMPOS FILHO, "Autarquias federais e poder impositivo local"; todos de São Paulo, cuja contribuição é notável. Quase todos novos, serão, em breve, os mestres da disciplina.

ODILON C. ANDRADE, professor de Direito Administrativo da Universidade de Minas Gerais, também enriqueceu a nossa literatura jurídica com

interessante tese, que vale pela segurança dos conceitos e originalidade: "Serviços públicos e de utilidade pública".

Sobre contratos administrativos, a tese de TAVARES DE LYRA FILHO, "Contratos Administrativos".

Sobre responsabilidade do Estado, a tese de ALCINO DE PAULA SALAZAR, "Responsabilidade do Poder Público por atos judiciais", e JOSÉ BONIFÁCIO OLINDA DE ANDRADE: "A responsabilidade do Estado em caso de Guerra"; o parecer de A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, "Responsabilidade civil do Estado por ato legislativo — Cláusula ouro".

SEABRA FAGUNDES, Desembargador do Tribunal de Apelação do Rio Grande do Norte, publicou igualmente dois excelentes livros: "O controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário", em 1941, e, logo em seguida, "Da desapropriação no Direito Brasileiro", ambos livros de Direito Administrativo ligados à matéria processual.

Devem-se mencionar também, como contribuição valiosa, os Pareceres dos Consultores Gerais da República, dos Procuradores Gerais da Fazenda Pública, especialmente de SÁ FILHO e BENEDITO COSTA, do Procurador Geral do Tribunal de Contas, LEOPOLDO CUNHA MELLO, e os magníficos trabalhos reunidos em volume sob o título "Direito e Administração" pelo Ministro RUBEM ROSA, do Tribunal de Contas, cuja presidência vem honrando nestes últimos anos, e os excelentes estudos de FRANCISCO CAMPOS, reunidos em diversos volumes de Pareceres (1.^a série em 1934, 2.^a série em 1936 e recente volume intitulado "Direito Administrativo" — Edição da Revista Forense, Rio, 1943).

Finalmente, não seria lícito esquecer o trabalho extraordinário do Departamento Administrativo do Serviço Público, já cuidando da elaboração de novas normas legais e da Codificação da matéria administrativa, já organizando em moldes modernos os órgãos do Estado, já influenciando no aperfeiçoamento dos funcionários, já interpretando as leis e procurando formar um corpo de jurisprudência administrativa.

Igualmente, certos Conselhos e Instâncias administrativas como o Conselho de Minas, de Águas e Energia, de Contribuintes, etc., devem ser incluídos entre aquelas que, pelas suas decisões, trazem novos elementos para a construção doutrinária da disciplina, sem falar nos diversos Ministérios e repartições subordinadas, onde os

(49) S. Paulo, 1941.

(50) Ed. "Revista Forense", 1941.

estudos dessa ordem cada vez são de maior interesse.

Esta foi em resumo, a evolução do nosso direito administrativo desde a publicação dos primeiros compêndios da disciplina em nosso país.

Muitas omissões nos devem ser relevadas com tanto maior procedência quando se considera a multiplicidade dos trabalhos publicados e a dificuldade dos estudos bibliográficos entre nós.

Se alguma coisa omitimos, não o fizemos deliberadamente.

Para o futuro, os estudos desta disciplina irão progredindo, dentro de temas novos, encarados sob prismas diferentes. E' preciso, entretanto, manter a supremacia da norma jurídica de disciplina social, de equilíbrio econômico, de proteção aos direitos individuais, por maior que seja a pressão das ciências exatas e do pragmatismo.

E' preciso aceitar a influência das ciências complementares, basear os estudos sociais sobre temas econômicos e sobre processos aperfeiçoados de informação e de pesquisa, mas conservar na superestrutura das normas legais o primado do sentimento jurídico, em que se devem refletir a época, o lugar, os costumes, a vida das relações sujeitas à disciplina legal.

*
* *

OBRAS DO AUTOR

- À Margem do Ante-Projeto Constitucional* — 1933 — Pongetti — Esgotada.
- Do Mandado de Segurança* — 1.^a edição, 1934 — Edição Freitas Bastos — Esgotada.
- Do Mandado de Segurança* — 2.^a edição, 1936 — Edição Freitas Bastos — Esgotada.
- Instituições de Direito Administrativo Brasileiro* — 1.^a edição — 1936 — Edição Freitas Bastos — Esgotada.
- Instituições de Direito Administrativo Brasileiro* — 2.^a edição — 1938 — Edição Freitas Bastos — Esgotada.
- Prefácio e Anotações à edição brasileira da Obra de Rogér Bonnard — Sindicalismo, Corporativismo e Estado Corporativo* — 1939 — Edição Freitas Bastos.
- Introdução, CXLIX págs. à 2.^a edição da obra de M. I. Carvalho de Mendonça, Rios e Águas Correntes* — 1939 — Edição Freitas Bastos.
- O Funcionário Público e o seu Estatuto* — 1940 — Edição Freitas Bastos — Esgotada.

Tratado de Direito Administrativo :

- Volume I — O Estado — estrutura — organização — administração — função — 1942.

Volume II — Teoria geral do Direito Administrativo — Direito Financeiro — Atos e Contratos — 1942.

Volume III — Da Função Pública — Funcionários e extranumerários — Seu regime jurídico — 1942.

Volume IV — Dos serviços públicos — Execução direta — Autarquias — Economia mixta — Concessões — 1943.

Volume V — Do Domínio Público — Do poder de polícia e suas manifestações — (1.^a parte).

Volume VI — Do poder de polícia — (final) — Da Justiça na administração — Responsabilidade do Estado — Índice Geral.

ALGUNS ARTIGOS E PARECERES PUBLICADOS EM REVISTAS E JORNAIS

- Do imposto sobre a renda de juros de apólices* — Rev. de Direito, vol. CX, pág. 3.
- A validade do Código de Águas* — Rev. de Jurisp. Brasileira, vol. XXVI, pg. 141; Rev. dos Trib. de São Paulo, vol. XCIII, pg. 289; Rev. de Direito, vol. CXV, pg. 90.
- A Justiça do Trabalho* — Revista do Trabalho, junho, 1938.
- Do silêncio no Direito Administrativo* — Rev. da Faculdade de Direito de S. Paulo, vol. XXXIV, pg. 129, transcrito na Rev. Forense, vol. LXXVII, pg. 579.
- Série de 14 artigos publicados na Rev. do Serviço Público sobre "A função pública e o seu regime jurídico".
- Projeto de consolidação das leis do processo administrativo, acompanhado de uma exposição de motivos* — in Rev. do Serviço Público, agosto, 1938.
- Tavares Bastos (A liberdade pela descentralização)* — Revista do Brasil, agosto, 1939.
- O Juiz de Menores* — contra a lei e contra o cinema — Parecer — Correio da Manhã.
- Leito abandonado dos rios públicos desviado em virtude de concessão dada pelo Estado para execução de obras de interesse público* — A quem pertence — Parecer — in Rev. Forense, vol. LXX, pg. 252.
- Concessão com privilégio exclusivo, dada pelo Estado para exploração do serviço de transporte fluvial em rios públicos* — Parecer — in Rev. Forense, vol. LXX, pg. 29.
- Mandado de segurança, seu conceito* — não é meio idôneo para execução de sentença — Parecer como Proc. Geral da República, ad hoc — Maio, 1938.
- Mandado de segurança* — Recebimento de juros de apólices — inadmissibilidade — Parecer — 17 de janeiro de 1935.
- Natureza do contrato de empreitada* — Defesa nos executivos fiscais — inadmissibilidade — Parecer — 8 de março de 1935.
- Mandado de segurança* — não é meio idôneo para explorar jogo independente de licença da autoridade pública. — A patente de invenção não é título líquido

- e certo. — A nacionalidade do requerente não tem influência sobre a competência do fôro. A patente de invenção não autoriza a exploração de jogos de azar — Parecer — *in* Gazeta Jurídica, 28 de julho de 1935.
- Desquite amigável entre dinamarquês e tcheco-eslovaca* — Teoria do retorno — distinção entre lei pessoal e princípio de direito internacional privado — Admissão do desquite — *Jornal do Comércio* de 7 de maio de 1936.
- Divórcio de judeu polonês* — Casamento religioso — efeitos civis — obediência aos ritos — *Gazeta Jurídica*, 5 de setembro de 1935.
- Caixas econômicas* — Natureza — Descentralização administrativa — Órgãos autônomos — Autarquias — Doutrinas diversas — Fundações de direito privado e de direito público — Interêsse da União — Assistência — Conceito doutrinário — *Jornal do Comércio* de 13 de outubro de 1936.
- Divórcio litigioso de português* — Parecer *in* Revista de Direito, 1935 — vol. CXV, pg. 83; *Gazeta Jurídica* de 11 de junho de 1935.
- Monopólio e rescisão do contrato administrativo* — *Rev. de Jurisprudência Brasileira*, vol. XVI, pg. 64.
- A criação do mandado de segurança para garantia do direito certo e incontestável não exclui o uso específico dos interditos para assegurar a posse das cousas corpóreas — *Justiça de Porto Alegre*, vol. V, pg. 392; *Jornal do Comércio*, de 4 e 8 de agosto de 1934.
- Inventário de estrangeiros* — O que se deve entender por questão de direito internacional privado — conflitos de princípios — conflitos de nacionalidades — *Justiça* — *Porto Alegre*, vol. IX, pg. 561.
- Naturalização* — Fôro competente depois do Decreto-lei n.º 389, de 25 de abril de 1938 — *Rev. Forense*, vol. LXXVI, pg. 260.
- Imposto sobre a renda* — Conceituação da filiação — imposição de seus lucros quando a sede principal do estabelecimento é no estrangeiro — *Rev. Forense*, vol. LXXIX, pg. 61.
- Imposto sobre a renda de títulos e obrigações emitidas no estrangeiro por sociedade ou empresas brasileiras* — *Jornal do Comércio* de 19 de agosto de 1939.
- Interdito proibitório* — Mandado de segurança — Imposto de selo — vendas mercantis — bi-tributação — conceito — Parecer *in* *Jornal do Comércio*, de 11 de novembro de 1936.
- Terrenos de mangue* — Desapropriação — Pagamento do laudêmio — *Mangues da Cidade Nova*.
- Contrato entre o Estado e particular para exploração de casino e hotel* — Inadimplemento — rescisão — efeitos — Parecer.
- O caso dos alunos da Escola Militar — excluídos em 1922* — Memorial — 1927.
- A codificação do processo administrativo — Direito — vol. I.
- Empréstimos Públicos* — Suspensão do pagamento e seus efeitos jurídicos — Direito, vol. III.
- A taxa e a evolução de seu conceito no direito financeiro moderno — Direito, Vol. VII.
- Os súditos dos países beligerantes e a sua situação perante a justiça brasileira* — Direito, Vol. IX.
- Apontamentos do direito entitêutico* — Direito — Vol. X.
- O princípio do art. 547 do Código Civil e o direito anterior* — Direito, Vol. XIV.
- Norma legal e normas administrativas complementares* — Direito, Vol. XVI.
- Tendências modernas do direito administrativo* — Direito, Vol. XVIII.
- Serviços de utilidade pública e sua regulamentação* — Direito, Vol. XIX.
- Os bens públicos nos Códigos Civis* — Direito, Vol. XX.
- O direito administrativo no Brasil* — *in* *Revista de Direito Público e Privado* — Montevideo — Fevereiro, 1944.
- Direito administrativo e Ciência da administração* — *Rev. do Serv. Público* — Ano III, vol. I, n. 3.
- O Direito Administrativo* — *Rev. do Serv. Público* — Ano III, vol. II, n. 1.
- Direito disciplinar* — *Rev. do Serv. Público* — Ano III, vol. II, n. 2.
- Conceito de administração* — *Rev. do Serv. Público* — Ano III, vol. II, n. 3.
- Da hierarquia e do poder hierárquico no direito administrativo* — *Rev. Serv. Público* — Ano III, vol. III, n. 1.
- O enriquecimento ilegítimo e a função pública* — *Rev. do Serv. Público* — Ano III, vol. III, n. 3.
- A função pública e a lei penal* — Ano III, vol. III, n. 3, e Ano III, vol. IV, n. 1.
- Algumas formas de autarquias mixtas* — Territorial e institucional — *Rev. do Serv. Público* — Ano III, vol. IV, n. 2.
- Algumas formas de autarquias mixtas* — "A Tennessee Valley Authority" — *Rev. Serv. Público* — Ano III, vol. IV, n. 2.
- O Instituto de Resseguros do Brasil como entidade autárquica* — *Rev. do Serv. Público* — Ano IV, vol. I, n. 1.
- O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* — *Rev. do Serv. Público* — Ano IV, vol. I, n. 2.
- Serviços de utilidade pública* — *Rev. Serv. Público* — Ano IV, vol. I.
- Tribunais administrativos e controle judiciário dos atos administrativos* — *Rev. Serv. Público* — Ano IV, vol. II, n. 1.
- Uma experiência administrativa* — As colônias agrícolas — *Rev. Serv. Público* — Ano IV, vol. II, n. 2.
- O tribunal administrativo e a apreciação judiciária dos atos administrativos* — *Rev. Serv. Público* — Ano IV, vol. II, n. 3.
- O Estado e a Administração Pública num mundo democrático* — Conferência feita na Academia Brasileira de Letras, promovida pelo P.E.N. Club, em 29 de setembro de 1943 — Publicada na *Revista do Serviço Público*, nov. de 1943, e no *Jornal do Comércio* de 5-12-1943.

PARECERES

AS CONCESSÕES OU CONTRATO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E A LEI DE USURA

— *O serviço público tem um regime jurídico próprio e uma economia particular. Quando o poder público delega a entidades privadas a sua administração, o serviço continua a manter a sua natureza e a reger-se por normas jurídicas que lhe são próprias, normas adequadas à sua natureza, à sua finalidade, à sua função e à sua economia.*

— *As concessões de serviço público constituem uma categoria à parte, que, embora, por comodidade de linguagem, denominada por alguns autores de "contrato", não constitui um contrato em sentido próprio ou contrato propriamente dito.*

— *A função da multa moratória é de assegurar a regularidade do serviço público. Ela não é instituída em contemplação ao interesse do concessionário, mas no interesse exclusivo do serviço. O que se tem em vista, instituindo-a, não é acautelar o interesse do concessionário, mas assegurar, pela oportuna arrecadação das taxas, a regularidade e a continuidade do serviço público.*

— *Interpretação do Dec. n. 22.626, de 7 de abril de 1933.*

PARECER

1. O Contrato entre a Companhia Fôrça e Luz do Nordeste e o Estado do Rio Grande do Norte prescreve na sua cláusula 18, n.º II, § 2.º que

"expirado o prazo de dez dias, a Companhia ficará autorizada a aplicar o depósito do consumidor, total ou parcialmente, à liquidação da conta não paga, acrescida do adicional de 10% acima referido, exigindo neste caso a reintegração do depósito ao invés do pagamento da conta, sob pena de, não efetuando o consumidor essa reintegração dentro do prazo de trinta dias contados da apresentação da conta, serem suspensos definitivamente o serviço e o fornecimento, como se a conta não tivesse sido liquidada, sendo-lhe lícito retirar os seus aparelhos, fios e medidor".

Em 27 de novembro de 1937, a Companhia, atendendo à requisição do respectivo proprietário, iniciou o fornecimento de energia elétrica a um cinema local. Como se atrasasse no pagamento mensal da energia consumida, a Companhia, no uso de autorização que lhe confere o contrato, aplicou ao usuário em questão a multa de dez por cento sobre as quantias em atraso. O consumidor pagou as contas em atraso com a majoração de dez por

cento, e em 1940 propôs contra a Companhia a competente ação para reaver a importância correspondente à multa que havia pago. O Tribunal do Rio Grande do Norte julgou procedente a ação, entendendo que o adicional de 10% não podia ser aplicado aos usuários que houvessem entrado em relação com a Companhia depois de 7 de abril de 1933, pois nesta data fôra expedido o Decreto número 22.626, cujo artigo 8.º assim dispõe:

"As multas ou cláusulas penais, quando convencionadas, reputam-se estabelecidas para atender a despesas judiciais e honorários de advogado, e não poderão ser exigidas quando não for intentada ação judicial para cobrança da respectiva obrigação".

2. Parece-me fora de dúvida que o Tribunal do Rio Grande do Norte aplicou o Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933, a uma espécie que o decreto não entendia regular. O objeto do diploma legislativo em questão era, com efeito, o de regular a matéria do empréstimo de dinheiro, com o fim de coibir a usura, para o que limitava a taxa de juros e vedava certas estipulações mediante as quais o credor, de modo indireto ou oblíquo, pudesse, contornando a vedação legal de juros excessivos, obter as mesmas vantagens usurárias que a lei tinha em mente proibir. Se, com efeito, limitando os juros, a lei permitisse a estipulação de pena compensatória para o simples caso de mora no adimplemento da obrigação, o credor poderia obter da mora do devedor vantagem superior à representada pelos juros. Ora, a época em que foi editado o decreto de 7 de abril de 1933 era, precisamente, a da grande crise deflagrada em 1929 e a legislação de todos os países e, particularmente a do nosso, reflete a preocupação de amparar os devedores, ora reajustando as dívidas, ora prorrogando o prazo do seu vencimento, ora eximindo o devedor de cláusulas penais que em época normal se destinavam a castigar apenas os devedores desdidosos. Sobrevinda a crise, a mora dos devedores, na maioria dos casos, não poderia ser atribuída à desídia, senão a causas de ordem geral que impediam o devedor de obter em tempo os recursos necessários à solução da dívida. Em épocas de crise é que costumam florescer e campear a usura. O decreto de 7 de abril de 1933 visava, precisamente, impedir que no apogeu da crise econômica e financeira, o capital, valendo-se das circunstâncias de abertura geral, viesse a extorquir dos devedores honestos vantagens desarrazoadas, que concorreriam para agravar a crise geral. Este o intento do decreto; não apenas o que resulta dos seus dispositivos, todos tendentes a regular o empréstimo de dinheiro, mas o intento declarado pelo legislador nos *consideranda* de que fez preceder o decreto.

E' claro, pois, que este tinha por fim regular os empréstimos em dinheiro e por objeto único e exclusivo coibir a usura, vedando estipulações que poderiam iludir, contornar ou frustrar o seu declarado intento de impedir a exploração do devedor pelo credor ganancioso. O Tribunal do Rio Grande do Norte, aplicando o Decreto número 22.626, de 7 de abril de 1933, a outras espécies de contrato, dilatou, evidentemente, o alcance das suas disposições, forçando a clara e inequívoca intenção do legisla-

dor, com o lhe atribuir o propósito de regular uniformemente contratos de tipos diferentes e, principalmente, de economia muito diversa, da economia própria dos contratos de empréstimo de dinheiro. Não escapa, com efeito, ao mais elementar entendimento que a mora no adimplemento da obrigação resultante do empréstimo em dinheiro não tem as mesmas consequências que o inadimplemento das obrigações contratuais de outra natureza e que, por conseguinte, seria absurdo atribuir ao legislador, particularmente quando resulta da sua intenção declarada e dos termos em que está concebido o diploma legislativo, que ele tem em vista regular uma determinada espécie de contrato, o propósito de assimilar todos os contratos, por mais típica que seja a economia de cada um, a um tipo particular de convenção, de economia singularmente diversa ou de função econômica distinta e inconfundível.

O decreto em aprêço tinha, pois, por objeto único e por exclusiva finalidade reprimir a usura nos empréstimos de dinheiro e todas as suas disposições convergem para essa finalidade e para aquele objeto, ou são disposições tão somente relativas aos contratos de empréstimo de dinheiro. Aplicá-las a todos os contratos, seja qual for a sua peculiaridade, o seu caráter, a sua função ou a sua estrutura econômica é não somente desvirtuar a finalidade que se propunha o legislador, como contrariar à sua declarada intenção de regular apenas uma espécie de contrato e, particularmente, a espécie mediante a qual costuma ser exercida a usura, ou a forma jurídica e econômica de que os usuários tradicionalmente ou sempre se serviram para extorquir dos necessitados vantagens, lucros e proveitos superiores à remuneração normalmente devida ao capital. O que, em suma, a lei teve em vista impedir foi que sob pretexto da mora do devedor o credor se locupletasse com vantagens sem correspondência com os incômodos e prejuízos resultantes do inadimplemento da obrigação, isto é, vantagens gratuitas ou de caráter usurário.

3. Ainda, porém, que se pudesse estender a compreensão do Decreto 22.626, de maneira a incluir nas suas disposições todas as espécies de contrato, ainda assim não se justificaria a sua aplicação às relações existentes entre os usuários de serviços públicos e às entidades públicas incumbidas da prestação e da administração de tais serviços. Não vem a pêlo discutir se têm ou não caráter contratual as relações entre o Estado e o concessionário de serviço público. É uma tese puramente acadêmica. Não importa o nome que se dê à figura jurídica da concessão, desde que se a estreme e diferencie de outros tipos de relações jurídicas, com as quais ela possa ter afinidades de aparência ou de superfície. O certo é que a modalidade de administração do serviço público não modifica o caráter público do serviço. Explorado diretamente pelo Estado, ou mediante concessão do poder público, o serviço em um e outro caso mantém o seu caráter próprio e inconfundível: é um serviço público.

O serviço público tem um regime jurídico próprio e uma economia particular. Quando o poder público delega a entidades privadas a sua administração, o serviço continua a manter a sua natureza e a reger-se por normas jurídicas que lhe são próprias, normas adequadas à sua natureza, à sua finalidade, à sua função e à sua economia. Pode-se dar ao diploma que rege as relações entre o concessionário e o Estado o nome de *contrato*, se se

tem em vista que a denominação não tem por fim definir a natureza daquelas relações, mas apenas a função prática ou de comodidade, mediante a qual em uma classificação geral se incluem na mesma chave espécies mais ou menos parecidas, mas realmente distintas e inconfundíveis.

O fato importante, em suma, é que embora o instrumento da concessão participe de certa maneira da natureza do contrato, não pode, entretanto, ser assimilado a esta categoria usual do comércio jurídico. Assim, ainda que se atribua ao Decreto 22.626, contra a evidência literal dos seus termos e a intenção declarada do seu objeto ou da sua finalidade, a vasta compreensão que lhe emprestou o Tribunal do Rio Grande do Norte, generalizando a todas as espécies de contrato o que ele claramente dispõe em relação a um tipo definido de contrato, não se poderiam abranger na generalização as concessões de serviço público, e isto por vários motivos capitais.

Em primeiro lugar, porque as concessões de serviço público constituem uma categoria à parte, que, embora, por comodidade de linguagem, denominada por alguns autores de *contrato*, não constitui um contrato em sentido próprio ou contrato propriamente dito. O instrumento em que se consubstancia a concessão constitui um regulamento do serviço, estabelecendo as suas condições, as suas tarifas, o estatuto da sua administração, os direitos do público em relação ao serviço e as vantagens atribuídas ao concessionário em contemplação do capital invertido e dos serviços de natureza técnica e administrativa prestados ao ente público que lhe delegou encargos e funções que lhe são próprios e exclusivos. Continuando o serviço, embora delegada a sua administração a uma corporação privada, a manter o caráter público, a sua tarifa constitui uma taxa em tudo equiparável às taxas com que é remunerada a prestação dos serviços públicos quando administrados diretamente pelo Estado.

Em segundo lugar, dado o caráter especial da concessão de serviço público, a natureza peculiar da sua economia ou a função específica a que se destina na economia das comodidades públicas, não seria curial, antes atentaria contra o mais elementar bom senso, o presumir-se que o legislador, na ausência de qualquer referência direta ou inequívoca àquela figura econômica e jurídica, a tivesse em mente, nivelando-a às demais figuras econômicas e jurídicas por intermédio das quais se exerce o comércio e se armam as especulações no mercado dos negócios. A demasia atingiria, evidentemente, às raias da insensatez se o intérprete, valendo-se dos termos gerais de uma lei declaradamente destinada a reprimir a usura, atribuisse às concessões de serviços públicos, somente porque a elas, por comodidade de linguagem, costumam alguns autores denominar de *contratos*, a função de todo em todo repugnante ao seu destino e incompatível com a sua natureza, de constituir uma das modalidades usuais ou normais de exercer a usura. Procurando reprimir a usura, o legislador de 1933 tratou tão somente da espécie jurídica tradicional, comum ou usual do exercício da usura; ainda, porém, que em um dos dispositivos da lei, a linguagem do legislador, pela generalidade dos seus termos, se preste a admitir uma interpretação mais ampla, compreendendo outras figuras contratuais, nunca se poderia em boa mente presumir que entre elas fôsse intenção do legislador incluir a figura jurídica da concessão de serviço público. A

prestação do serviço público nunca constituiu, nem poderia constituir um instrumento de especulação ou de extorsão gananciosa de vantagens. Presumir do Estado que ele exerça diretamente ou por delegação a usura nas suas relações com o público constituiria certamente um monstruoso critério de interpretação dos textos legislativos destinados a reprimir o locupletamento imoral dos credores usurários.

Em terceiro lugar, as dívidas de impostos e taxas continuam a ser acrescidas de multa no caso de mora dos contribuintes. Si fôsse intenção do legislador vedar as multas de mora dos débitos dos usuários de serviços públicos concedidos, não se conceberia continuasse o Estado a haver dos contribuintes em falta a percentagem correspondente à multa. Ora, o serviço público, embora administrado sob a modalidade de concessão, continua a ser um serviço público e a sua tarifa tem a mesma natureza da tarifa cobrada pelo Estado quando diretamente presta, fornece ou distribui as utilidades públicas. O que o Estado pode fazer diretamente ou no caso de administração direta do serviço público, poderá fazer indiretamente, delegando com o serviço os meios de que ele dispõe para garantir a regular ou oportuna arrecadação das taxas devidas pelos consumidores das utilidades públicas.

4. E aqui surge a razão principal ou fundamental que desautoriza de modo perentório a construção jurídica ideada pelo Tribunal do Rio Grande do Norte. Examinemos o fundamento da multa moratória nos serviços públicos concedidos. A sua função não consiste em assegurar ao concessionário ou ao Estado uma vantagem superior à representada pela tarifa, como é o caso para os contratos de usura fulminados pelo Decreto 22.626. *A função da multa moratória é de assegurar a regularidade do serviço público. Ela não é instituída em contemplação ao interesse do concessionário, mas no interesse exclusivo do serviço. O que se tem em vista, instituindo-a, não é acautelar o interesse do concessionário, mas assegurar, pela oportuna arrecadação das taxas, a regularidade e a continuidade do serviço público.*

O serviço de fornecimento e distribuição de utilidades públicas tem numerosos destinatários e o consumo dessas utilidades é um consumo de massa, embora fragmentado em prestações individuais. Considerando cada prestação individualmente a mora de um usuário não afetaria a regularidade e a continuidade do serviço. Imagine-se, porém, que na ausência de uma medida intimidativa, generalizasse a mora dos usuários, assumindo a figura ou as dimensões de um fenômeno de massa. Como em tais circunstâncias assegurar a regularidade e a continuidade do serviço, cuja economia não teria nenhuma garantia de estabilidade, desorganizada pelo inadimplemento simultâneo ou em massa das obrigações da totalidade ou da grande maioria dos consumidores? A hipótese não é gratuita. Nenhuma instituição pública, por mais perfeita, pode repousar exclusivamente na espontaneidade da compreensão da adesão ou da fidelidade pública. E' o que ensina a experiência e o que resulta do conhecimento da natureza humana. Por isto, os impostos e as taxas, se não são pagos dentro das dilações regulamentares, ficam sujeitos ao acréscimo da multa. O serviço público não pode ser interrompido e se se interrompe o fluxo dos recursos destinados a mantê-lo, nenhum outro meio existe de ga-

rantir a regularidade e a continuidade do seu funcionamento.

Eis explicada a função da multa moratória no caso dos impostos e das taxas, assim como no das tarifas dos serviços públicos concedidos. *A sua função não é de beneficiar o Estado ou o concessionário, mas de assegurar a regularidade e a continuidade do serviço público.*

Se assim é, e ainda a inteligência mais desprevenida não pode deixar de admitir que o seja, como atribuir ao legislador o díslate de equiparar a multa no caso de retardamento na solução das dívidas de impostos e de taxas à mora no cumprimento das obrigações entre particulares?

Não está a entrar pelos olhos a dentro que diversas são as situações, incomparáveis as consequências e inconfundíveis as figuras jurídicas e econômicas que o intérprete pretende nivelar, igualar e confundir?

5. Demos, porém, de barato que tôdas as poderosas razões até aqui invocadas contra a decisão do colendo Tribunal do Rio Grande do Norte não tivessem procedência. Ainda assim, não poderia subsistir o acórdão recorrido. Os tribunais têm entendido, com efeito, que não se aplicam com força retroativa os artigos 8.º e 9.º do Decreto 22.626. O Tribunal do Rio Grande do Norte aceita no próprio acórdão recorrido que assim efetivamente deve ser. Entende, todavia, que não deu efeito retroativo ao artigo 8.º, pois, de acôrdo com a sua inteligência o que ele fulmina não é a cláusula da concessão relativa à multa, mas a suposta estipulação que teria sido feita, posteriormente ao decreto, um suposto contrato entre a companhia e o usuário autor da demanda. Que contrato é este e onde nele a estipulação relativa à cláusula penal? Entre o usuário e a Companhia, embora se haja estabelecido um vínculo obrigacional, não interveio nenhum contrato. A Companhia tinha a obrigação de fazer as ligações solicitadas nos termos do instrumento de concessão e a qualquer habitante da zona em que o Estado outorgou à companhia o privilégio da distribuição de energia elétrica assistia o direito de entrar no gozo da utilidade que era obrigação da companhia proporcionar ao público em geral. Para a companhia cumprir a obrigação e para o habitante da zona privilegiada gozar da vantagem do serviço, não era necessária nenhuma estipulação ou convenção; antes, nenhuma estipulação poderia ser feita entre ambos, pois as estipulações relativas ao serviço já estavam feitas no instrumento da concessão. O Estado já havia estipulado em nome dos usuários presentes e futuros tôdas as condições do serviço. O instrumento da concessão era a lei do serviço, obrigatória em relação à companhia, assim como em relação a todos os destinatários de serviço, embora incertos e futuros. Nem a companhia poderia estipular qualquer condição com cada um dos usuários dos serviços da sua especialidade. As condições já se achavam estipuladas uma vez por tôdas e para cada um e para todos os usuários no instrumento em que se consubstanciou a concessão.

Nada havia, pois, que estipular, nem efetivamente nada se estipulou entre a companhia e o consumidor relapso. Figurar, portanto, que existe entre a companhia e cada um dos usuários um contrato em que ambos hajam estipulado cláusulas, condições ou termos, é, evidentemente, obra de imaginação incompatível com a realidade e mais do que

incompatível com a realidade, incompatível com a natureza e a economia do serviço. Para se dar a ilusão de que aplicando o artigo 8.º ao caso, não o estava aplicando retroativamente, é que o Tribunal criou a ficção de que existe entre cada usuário e a companhia contrato, convenção ou estipulação especial e autônoma. Trata-se, porém, de mera ficção. Aplicando de maneira porque o fez o artigo 8.º do Decreto 22.626, o que o Tribunal, em última análise, fulminou de ilegal não foi uma estipulação entre o usuário e a companhia, mas a estipulação, anterior ao decreto, constante do instrumento de concessão. Tal estipulação foi feita pelo Estado, no ato da concessão, em nome do público ou de todos os destinatários do serviço, tanto para os então certos e conhecidos, como para os incertos e futuros. Se a estipulação não vale em relação aos usuários que entraram a fruir a utilidade pública posteriormente ao Decreto n.º 22.626, então o que se atinge, condena e fulmina é uma condição essencial do serviço, condição sem a qual se torna impossível assegurar a sua regularidade e a sua continuidade. Uma vantagem instituída em favor da companhia, não em contem-

plação do seu interesse, mas em benefício do serviço, pois sem ela não poderia subsistir para a companhia a obrigação, inerente à responsabilidade que assumiu, de garantir a regularidade e a continuidade do serviço público cuja administração lhe foi delegada pelo Estado, desapareceria por força do acórdão, com a agravante de que à medida do desenvolvimento do serviço pelas solicitações de futuros usuários, a economia do serviço ofereceria cada vez menores garantias para arcar com os atributos indispensáveis de regularidade e continuidade. E', pois, fora de dúvida que o Tribunal, embora reconhecendo que o artigo 8.º não tem efeito retroativo, como efetivamente não deve ter, aplicou-o retroativamente.

6. Assim, em conclusão, o recurso extraordinário intentado pela companhia contra o acórdão do Tribunal do Rio Grande do Norte tem manifesta procedência, não só porque a decisão recorrida viola o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, como porque anterior e posteriormente a ela vários Tribunais estaduais decidiram de modo diferente idêntica questão. — (a) *Francisco Campos*, professor da Universidade do Brasil.

JULGADOS

CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO — LEI DE USURA

— *A multa nos contratos de serviços públicos, sejam eles exercidos pelo Estado ou por particulares, têm função diversa da estabelecida nos contratos particulares. Não visa a lucros, mas obrigar o pagamento das taxas ou impostos no tempo próprio para que não venha o serviço público prejudicar-se com a falta de recursos para fazer frente à sua manutenção.*

— *O Dec. 22.626 visou, pura e simplesmente, os empréstimos por mútuo. A usura, entre nós, foi sempre considerada fenômeno próprio dos empréstimos de dinheiro. Significou sempre o juro imodesto, a taxa judaica.*

E no Decreto n.º 22.626, não tomou outra característica. E' o que se vê de seu contexto e está claro nos "consideranda" do diploma legislativo.

— *Aplicação do Dec. 22.626 de 7-4-1933.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso extraordinário n.º 6.799

Relator — O Sr. Ministro Bento de Faria.

Recorrente — Cia. Fôrça e Luz Nordeste do Brasil.

Recorrido — Helmann Pereira do Lago.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êste autos de recurso extraordinário, em que é recorrente — Companhia Fôrça e Luz Nordeste do Brasil, e recorrido — Helmann Pereira do Lago :

Acórdam, por maioria de votos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão de segunda turma julgadora, tomar conhecimento do recurso e dar-lhe provimento, pelos fundamentos dos votos constantes das notas taquigráficas juntas a fls.

Custas pelo recorrido.

Rio de Janeiro, 20 de abril de 1943 — *José Linhares*, presidente e relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Bento de Faria — Helmann Pereira do Lago pagou, com a multa de 1\$300, a importância de 13\$200, num total de 14\$500, à Companhia Fôrça e Luz Nordeste do Brasil, pelo fornecimento de luz durante o mês que findara em 20 de novembro de 1941. Assim fêz para evitar lhe fôsse cortado o dito fornecimento.

Não se conformando, porém, intentou contra tal empresa, no Juízo de Direito de Natal, a presente ação para o fim de reaver a importância da mesma multa, visto como não poderia ser exigida e recebida, em face do art. 8.º do decreto 22.626 de 4 de abril de 1933, devendo ser a ré condenada a pagar ainda Cr\$ 6.000,00 líquidos e certos, ao advogado dêle autor.

Oferecida a contestação de fls. 11 e prosseguindo o processo, foram os autos afinal conclusos ao juiz, que julgou a ação improcedente (fls. 41).

Em apelação, a turma respectiva do Tribunal de Apelação do Estado reformou essa sentença e decretou a procedência do pedido, reduzindo, porém, a 200\$000 os honorários do advogado (fls. 71).

Daí o recurso extraordinário interpôsto com fundamento no artigo 103, n.º III, letras *a* e *d*, da Constituição vigente, o qual foi arrazoado, somente pela recorrente, que juntou as certidões dos acórdãos por ela considerados divergentes.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. *Ministro Bento de Faria* (Relator) — O Tribunal recorrido limitou-se a julgar, na espécie, que a multa de 10% não poderia ser exigida, dès que não fôra tentada a cobrança judicial.

Assim decidindo o fêz de acôpdo com o art. 8.º do Decreto 22.626 de 7 de abril de 1933, que isso mesmo estabelece; declarando que as multas ou cláusulas penais não poderão ser exigidas quando não fôr intentada ação judicial para cobrança da respectiva obrigação.

No caso a multa foi cobrada, não tendo havido cobrança judicial, após a vigência do referido decreto.

Tendo aplicado a lei, não tem cabimento o recurso com fundamento na letra *a*.

E não tendo havido aplicação retroativa, também não se ajusta ao fundamento da letra *d*, dès que o acórdão a fls. 77 trata dessa questão, que não foi objeto do julgado em apêço.

Não tomo, pois, conhecimento do recurso em apêço.

VOTO

O Sr. *Ministro José Linhares* : — A recorrente provou com certidões de acórdãos do Tribunal de Apelação de São Paulo, que êste dera interpretação diversa a que deu o Tribunal recorrido entende ser aplicável a todos os contratos o Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933 (Lei de usura), o Tribunal paulista tem decidido só aplicável aos contratos de mútuo. Dêste modo é de se conhecer do presente recurso extraordinário com fundamento no inciso *d* do art. 101, III da Constituição Federal. Mas, conhecendo dêle, dou-lhe provimento por intender que a decisão recorrida aplicou indevidamente o citado decreto porquanto êste somente teve em vista regular os juros nos contratos de mútuo a fim de evitar a cobrança exagerada deles, vedando certas estipulações para impedir que o credor pudesse auferir lucros proibidos, com fraude à lei. A cláusula 18, n.º II § 2.º estipulada no contrato de serviço público é lícita em si mesma, e não pode ser atingida por uma lei que visou exclusivamente reprimir a usura, e para sua melhor construção basta se tomar o conjunto dos seus dispositivos que concernem inteiramente à proibição de lucros excessivos por parte de mutuantes.

Se se entender como o Tribunal recorrido, será desvirtuar a finalidade da lei, que outra não foi senão regular os contratos de empréstimos mediante os quais geralmente se exercita a usura.

Se o fundamento objetivo da lei foi de evitar a usura mediante contratos leoninos, não é racional que o intérprete afastando-se da *ratio legis* a aplique a casos, que êle não procurou incidir.

Não entendo que, se aplicável fôsse a lei de usura ao caso sujeito, haveria ofensa ao art. 9.º do citado Decreto n.º 22.626, porquanto não se tratava de aplicação retroativa, mas imediata a um contrato de adesão, que só se

formou ao tempo em que o recorrido pediu à recorrente a prestação do serviço público concedido. Na verdade a lei de usura dispõe no art. 3.º que em relação às taxas de juros a lei entraria dèsde logo em vigor reduzindo-os ao máximo legal, mas, no caso, não se trata de juros, portanto se se entendesse como a recorrente que o contrato se firmou na data da concessão ainda assim não seria aplicável a lei.

A multa nos contratos de serviços públicos, sejam êles exercidos pelo Estado ou por particulares tem função diversa do que a estabelecida nos contratos particulares. Não visa a lucros, mas obrigar o pagamento das taxas ou impostos no tempo próprio para que não venha o serviço público prejudicar-se com a falta de recursos para fazer frente à sua manutenção. A cobrança da multa moratória prevista e autorizada no contrato de concessão é legal, e dele, ocorrendo a hipótese na cláusula acima referida, não pode ser a recorrente despojada sem ofensa ao seu legítimo direito. Ademais, o Tribunal não nega que pudesse ser cobrada a taxa, apenas teria que ser feita a cobrança por via judicial.

VOTO

O Sr. *Ministro Goulart de Oliveira* : — Sr. Presidente, acompanha o voto de V. Excia., como revisor, no sentido de conhecer do recurso, pelos fundamentos constantes do mesmo voto.

Em relação ao mérito, preciso é considerar que a usura tem no Direito Brasileiro, indiscutivelmente, duas configurações : a que o Tribunal atribuiu à "lei de usura" e que tem sua extensão limitada ao contrato de mútuo; e aquela constante de dispositivo expresso na Constituição Federal e que não tem essa limitação.

O dispositivo constitucional copia, evidentemente, a Constituição Alemã e, ali, se estende a proibição além dos contratos de mútuo. Apenas, a nossa Constituição, nesse dispositivo faz alusão à lei, que a regulará, diz "nos termos da legislação" e sobre legislação referente à usura, com essa maior extensão, na lei de Economia Popular; atribuindo e configurando, especialmente, os crimes de usura, com referência a essa economia e atribuindo ao Tribunal de Segurança competência especializada. Se houvesse, portanto, uma lei que proibisse a usura dentro da extensão constitucional, além do dispositivo da lei de usura, eu entenderia, contra a opinião geral, que os concessionários de serviços públicos, além de responderem, diretamente, como o Estado ou a União, que é parte na concessão, responderiam também perante as pessoas que se utilizassem do serviço, quando excedessem e transgredissem o dispositivo legal proibido pela Constituição, uma vez regulado em lei.

De fato, muito interessante a consideração desse "fenômeno de massa", a que faz alusão, no seu parecer, o eminente jurista, Sr. Francisco Campos. (*).

Feliz a sua qualificação de "fenômeno de massa", no caracterizar a relação jurídica entre o concessionário e o poder público. Mas não sou partidário dos que entendem que, nessa concessão, os indivíduos que se utilizam dos serviços ficam obrigados a aceitar os exageros usurários,

(*) N. da R. — Parecer publicado nesta Revista.

diante dessa orientação do legislador constituinte sem nenhuma medida possível por parte do Poder Judiciário.

Nessas condições e com essa restrição ao princípio, insisto: se o dispositivo constitucional já estivesse regulado em lei, eu entenderia que a multa, no caso concreto, seria usurária, teria frisante esse caráter. Sem essa legislação, porém, não posso atribuir ao dispositivo da lei de usura esse conceito extensivo ao caso concreto, porque não se trata de contrato de mútuo, único por ela regulado.

O Sr. Ministro Bento de Faria (Relator) — O próprio decreto, no art. 1.º, não limita ao “mútuo”, diz: “em quaisquer contratos”.

O Sr. Ministro José Linhares (Rev.) — E' lei especial.

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Neste particular, acho que V. Excia., não tem razão, porque está muito bem explicada. Quando a lei diz: em quaisquer contratos, quer dizer: mútuo, de qualquer natureza. Isso está muito bem explicado, pela parte, na exposição que fez.

O Sr. Ministro Bento de Faria (Rel.) — A disposição é uma só.

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — A lei quer referir-se a quaisquer contratos que estejam vinculados à própria criação do diploma.

O Sr. Ministro Bento de Faria (Rel.) — Parece que a lei é geral.

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Rerefe-se a quaisquer que sejam os contratos de mútuo; não à natureza do contrato, mas aos caracteres formais, secundários, dos contratos de mútuo. E não há relação nenhuma regulada pela lei que não se cinja aos contratos dessa natureza.

De modo que, nesse particular, com a devida vênia, penso que V. Excia. não tem razão.

O Sr. Ministro Bento de Faria (Rel.) — E' um ponto em que divergimos.

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Com esta restrição feita ao caráter que se deu, sobretudo na discussão da causa, ao conceito restrito da usura, no nosso direito, é que concordo integralmente com o voto de V. Excia., Sr. Presidente: dou provimento ao recurso.

1.ª EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro José Linhares (Revisor) — O Tribunal Rio Grandense do Norte não achou que não era indefensável a cobrança, que havia usura; o que o Tribunal resolveu é que a multa não podia ser cobrada senão judicialmente.

O Sr. Ministro Bento de Faria (Relator) — Está claro. Ele disse que a multa só era exigível se tivesse havido cobrança judicial, que não houve.

O Sr. Ministro José Linhares (Revisor) — Ele não acoiçou de usurária a multa. O Tribunal aplicou a Lei de usura desse modo: disse que essa multa, este acréscimo no pagamento, só seria exigível, por parte do concessionário, se fôsse feito judicialmente nos termos do artigo a respeito; não entrou na apreciação se era usurária ou não a multa, apenas disse que o concessionário infringe o Decreto 22.626, por isso que cobra *sponte sua* este acréscimo, o que devia ser feito judicialmente.

A questão federal ventilada, no recurso, é esta, portanto.

VOTO

O Sr. Ministro Valdemar Falcão — Sr. presidente, a preliminar há que ser decidida tendo em vista as considerações que o Sr. Ministro relator afluorou, no tocante à divergência entre o julgado recorrido e o julgado apontado como colidente desse julgado. Em verdade, é fácil dirimir essa controvérsia, com o simples exame dos arestos postos em cotejo no presente recurso.

O aresto dado como divergente do acórdão recorrido foi prolatado pelo Tribunal de São Paulo num recurso de revista. Ora, no recurso de revista — sabem muito bem os eminentes colegas, — há que se verificar, preliminarmente, a sua pertinência à luz do disposto no art. 859 do Código de Processo Civil em vigor.

Diz o art. 859: “No julgamento da revista, o Tribunal examinará, preliminarmente, se a divergência se manifestou, de fato, quanto à interpretação do direito em tese, fixando, no caso afirmativo, a interpretação que se deverá observar na espécie e decidindo-a definitivamente”.

Ora, no caso desse acórdão dado como divergente, o Tribunal de São Paulo fixou, na primeira parte do seu julgado, a divergência, qual ela se configurou, e achou que, de fato, existia divergência; mas, na segunda parte, naquela em que se faz, propriamente, a parte conclusiva do acórdão, em matéria de recurso de revista, ele determinou o que vou ler, em suas expressões textuais: “... enquanto a Segunda Câmara, pelo acórdão recorrido, aplicou, retroativamente, o preceito do art. 9.º do Decreto n.º 22.626 e reduziu a cláusula penal do contrato de agosto de 1931, os dois acórdãos citados pela recorrente decidiram que a tal decreto se não devia dar aplicação retroativa. As Câmaras Conjuntas do Tribunal de Apelação de São Paulo, por maioria, adotando, no que interessa à hipótese dos autos, a doutrina sustentada nos dois acórdãos divergentes, acordam em dar provimento à revista para cassar, como cassam, a decisão e mandar que os autos voltem à Câmara competente para novo julgamento, em que se aplicará o direito segundo a interpretação vencedora.”

Vê-se que o acórdão apontado como divergente firmou, proclamou, enunciou a doutrina de que a lei — Decreto n.º 22.626, de 1933 — não poderia ter aplicação retroativa, proclamando, ao mesmo tempo, que era essa a verdadeira inteligência da lei, posta na tela judiciária.

O acórdão do Tribunal do Rio Grande do Norte, pôsto em exame, não diverge dos acórdãos apontados.

O Sr. Ministro José Linhares (Revisor) — O Tribunal também disse que o Decreto n.º 22.626 é aplicável a todo e qualquer contrato; e o Tribunal paulista só o aplica aos contratos de mútuo.

O Sr. Ministro Valdemar Falcão — Vou ao encontro do aparte de V. Excia., lendo o acórdão do Tribunal do Rio Grande do Norte.

Diz esse acórdão:

“Não se trata de aplicação retroativa do dispositivo do art. 8.º, cuja irretroatividade o Supremo Tribunal já assentou em diversos acórdãos, sendo de referir, como dos mais recentes, o publicado no vol. 81 da Revista Forense, págs. 600-2.”

Não se discute, na espécie a situação contratual estabelecida entre o Estado e a empresa concessionária,

antes de vigente o Decreto n.º 22.626, mas sim o contrato de fornecimento de energia elétrica que se firmou, posteriormente, entre essa empresa e o embargado”.

E continua, então, o acórdão a análise do fato.

Vê-se que o Tribunal do Rio Grande do Norte não afirmou absolutamente um princípio em divergência com o que está no acórdão apontado como divergente; pelo contrário, até declara que não se trata de aplicação retroativa de lei, e ainda mostra a razão por que não se trata desse assunto: é que partiu dele de uma premissa que admite a relação contratual de mútuo como corporificada após a vigência do decreto de 1933.

De maneira que, nessas condições, tem razão o senhor Ministro relator, data vênha dos eminentes colegas que pensam de modo diferente, tem razão S. Excia. quando demonstra que não cabe o recurso sob o fundamento da letra d do art. 101, n.º III, da Constituição.

Passando ao mérito do recurso, há que analisar, primeiramente se o Tribunal do Rio Grande do Norte, aplicando o Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933, ao caso discutido nos presentes autos, teria dado aplicação censurável, injurídica ao aludido diploma legal.

Vejamos o Decreto n.º 22.626. Diz ele em sua ementa “Dispõe sobre os juros dos contratos e dá outras providências”.

O art. 8.º desse decreto reza o seguinte:

“As multas ou cláusulas penais, quando convencionadas, reputam-se estabelecidas para atender a despesas judiciais e honorários de advogados e não poderão ser exigidas quando não fôr intentada ação judicial para cobrança da respectiva obrigação”.

E' uma maneira de agir que o diploma legal citado trouxe para se cobrarem as partes das cláusulas penais, naturalmente sem limitar essa maneira de agir aos casos específicos dos contratos de mútuo. Tendo em objetivo dispôr sobre a usura em geral ou seja, sobre o fenômeno genérico da usura, esse decreto não podia traçar um limite estreito ao âmbito de sua aplicação.

Até porque, historicamente, a usura não é um fenômeno limitado aos empréstimos em dinheiro, não é uma coisa restrita ao puro mútuo; é um fenômeno econômico que se apresenta sob aspectos proteicos cheio de disfarces, cheio de feições as mais interessantes. E foi precisamente porque ele se manifesta, mais freqüentemente, nos empréstimos de dinheiro, que se estabeleceu essa idéia de que, quando se trata da lei de usura, só se trata de lei relativa a contratos de empréstimos de dinheiro.

Não. A usura é um fenômeno complexo, amplo, muito vasto, muito cheio de modalidades as mais interessantes. Até mesmo no conceito doutrinário antigo, em plena idade média, a usura era vista em outros contratos, em outras relações de direito, não existia somente no contrato de mútuo. Ora, sendo assim, se a usura é um fenômeno que tem essas características, tão amplas, não se há de entender que uma lei, que diz, de uma forma genérica: “as multas ou cláusulas penais, quando convencionadas, reputam-se estabelecidas para atender a despesas judiciais e honorários de advogados” — como se vê o art. 8.º do Decreto número 22.626, de 1933, só cogita dos contratos de mútuo.

O abuso que o Governo quis reprimir foi a usura, como uma universalidade de coisas, como um conjunto de artifícios, como uma série de medidas que escorchavam os desfavorecidos da fortuna, os economicamente dependentes; não se pode, pois, limitar, a um âmbito estreito o conceito de aplicação dessa lei.

E' por isso que acho perfeitamente defensável a exegese adotada pelo Tribunal do Rio Grande do Norte.

Em verdade, não investiu esse Tribunal riograndense do norte contra a tese de direito federal, consubstanciada ali, ao contrário, procurou interpretá-la inteligentemente, à luz dos elementos históricos, dos caracteres técnicos, que conceituam a usura com essa extensão.

Poder-se-á, porém, dizer que feriu o direito adquirido, porque se trata de contrato anterior ao decreto de 1933.

E' preciso distinguir: o contrato anterior ao de 1933 é o contrato de concessão. Este traçou as normas sob as quais seria feito o fornecimento de luz e de energia elétrica à população da capital do Rio Grande do Norte. Nesse contrato se estabeleceram as taxas, se criaram os estípidios, a remuneração do serviço público que eram atribuídos à companhia concessionária. Era esta a maneira de se pagar a Companhia do serviço que ela estava prestando. Mas, os detalhes, as minúcias não podiam descer a todos os aspectos da cobrança, por forma a enquadrá-la em moldes rígidos.

Na cláusula impugnada, o que se vê é um processo de cobrança, em se tratando de atraso das taxas. Essa forma de cobrança sofreu, evidentemente, uma alteração em face do Decreto de 1933; e sofreu porque, tendo o contrato de adesão a essa concessão de serviços públicos se verificado já na vigência desse decreto de 1933, como parece evidente nos autos, não se pode admitir que se deva pôr fora do campo de ação do aludido decreto essa relação jurídica que se estabeleceu entre o particular consumidor e a Companhia concessionária, já sob seu domínio.

O Sr. Ministro José Linhares (Rev.) — Aliás, já assinalai isso.

O Sr. Ministro Valdemar Falcão — A Companhia concessionária tinha suas normas de concessões, mas o particular consumidor, que já sob a ação do diploma legal de 1933, ia utilizar-se daqueles serviços concedidos, devia e podia reclamar, em nome do imperativo legal que já então o obrigava, contra esse dispositivo exorbitante, que se chocava com as normas da legislação nacional então vigente.

E' sabido que há uma doutrina que filia a formação da obrigação contratual a uma manifestação coletiva, e a que admite o contrato de adesão a essa manifestação, havendo o consentimento por parte daquele que adere.

Como quer que seja, mesmo filiando-se a essa última doutrina, ainda quando se admita essa adesão, essa sujeição do consumidor às normas do contrato em questão, anteriormente firmado em nome da coletividade, já estava em vigor, ao tempo dessa adesão, uma determinação legal que dispunha sobre a maneira de cobrar a taxa.

E essa determinação legal, aplicada como foi pelo Tribunal local, não teve efeito retroativo, porque não feriu o contrato de concessão propriamente dito, não modificou a forma de estípidio por que seria fornecido a energia elétrica; dispôs, apenas, sobre a forma de cobrar os estípidios atrasados, o que, para efeito da cláusula penal,

só poderia ser feito mediante ação judicial, conforme se vê no art. 8.º do Decreto n.º 22.626.

E' com essa compreensão que lamento divergir de Vossa Excelência, Sr. Presidente, e do douto Sr. Ministro Goulart de Oliveira. Acompanho o voto do Sr. Ministro relator, não conhecendo do recurso. E, ainda que dele conhecesse, negar-lhe-ia provimento.

2.ª EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro José Linhares (presidente e revisor) — Quero dizer apenas algumas palavras em sustentação do meu ponto de vista, por isso que o eminente Sr. Ministro Valdemar Falcão achou que o Tribunal do Rio Grande do Norte, decidindo como decidiu, não violou nenhum preceito de lei, mas deu interpretação consentânea ao artigo 8.º do Decreto n.º 22.626, chamado lei de usura.

Antes de mais nada, sabe o Tribunal que é do nosso Regimento que ao se decidir recurso extraordinário a primeira questão a se levantar é sobre o cabimento ou não cabimento do mesmo. (Art. 193 do Reg. Int. do Sup. Tribunal).

Procurei justificar o presente recurso dentro do inciso constitucional da divergência de interpretação da mesma lei por dois tribunais diferentes e afirmei que enquanto o Tribunal paulista achava que o Decreto n.º 22.626 era aplicável tão somente aos contratos de mútuo hipotecário, o Tribunal riograndense achava que ele era aplicável a todo e qualquer contrato.

O caso sujeito ao Tribunal, cujo julgamento fôra feito pelo Tribunal do Rio Grande do Norte, era o seguinte: Um consumidor de luz, fornecida pela recorrente, tendo pago a mais um cruzeiro e vinte centavos do que devia pagar normalmente, pediu restituição dessa quantia, aumentada de outra referente ao pagamento de honorários de advogado. Justificando o pedido, o recorrente disse que somente por via de ação judicial é que era possível essa cobrança, em face do art. 8.º do Decreto n.º 22.626, que dispõe:

“As multas ou cláusulas penais, quando convencionadas, reputam-se estabelecidas para atender a despesas judiciais e honorários de advogados, e não poderão ser exigidas quando não for intentada ação judicial para cobrança da respectiva obrigação”.

O Tribunal, diante desse dispositivo achou que ainda que fosse devida a multa, a cobrança da mesma só poderia ser feita judicialmente.

Essa é a questão federal a ser resolvida no presente recurso extraordinário.

Temos de resolver se é possível a cobrança da multa, independentemente de ação judicial.

A questão federal é tão somente essa.

Quanto ao efeito retroativo sobre o qual dispõe o artigo 19, ou mesmo, no meu voto, disse claramente que o contrato ficou firmado entre a recorrente e o recorrido na carta em que foi pedida a autorização.

Era o que tinha a dizer.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. presidente, a questão, pelo seu relêvo, mereceu os brilhantes debates que suscitou da parte dos eminentes colegas e, agora, se acha muito bem esclarecida.

Parece-me que o caso é de recurso extraordinário, discutindo-se a aplicabilidade do Decreto n.º 22.624 ainda a contratos que não sejam de mútuo fenerático.

A usura imodesta é um aspecto da lesão.

Há a usura real e a usura pecuniária. Em todos os casos o que se vê é um condenável desnível nas relações contratuais, fenômeno que, em tôdas as épocas, tem preocupado os legisladores.

O eminente Sr. Ministro Valdemar Falcão invocou o direito canônico que, através da noção do justo preço, ofereceu notável tentativa para a unificação do instituto.

E o nosso jurista máximo Teixeira de Freitas pretendeu estender a todos as cominações contra os contratos leoninos, através dos dispositivos sobre o mútuo. Mas o voto de Teixeira de Freitas ficou sem ressonância, vindo, mais tarde, encontrar eco na lição de Lacerda de Almeida.

O que se vê é o esforço improficuo, entre nós, da doutrina para unificar o instituto.

No Brasil, o que se verificou foi o seguinte: O Código Civil se acha impregnado de profundo senso individualista e a Clovis Bevilacqua, educado nos princípios do liberalismo, repugnavam as restrições a liberdade convencional. O “pacta sunt servanda” é a sua regra fundamental.

Entretanto, o sentido socialista invadiu, algumas vezes exageradamente, nossa legislação. A usura, que vinha recebendo, secularmente, golpes profundos, não podia deixar de ser visada. E veio, então, o Decreto n.º 22.626. Mas, esse decreto visou, pura e simplesmente, os empréstimos por mútuo. A usura, entre nós, foi sempre considerada fenômeno próprio dos empréstimos de dinheiro. Significou sempre o juro imodesto, a taxa judaica. E no Decreto n.º 22.626, não tomou outra característica. E' o que se vê de seu contexto e está claro nos “consideranda” do diploma legislativo.

O eminente Sr. Ministro Bento de Faria, em contrário, argumenta com a expressão “quaisquer contratos”. Mas, como disse o eminente Sr. Ministro Goulart de Oliveira, a expressão “quaisquer contratos” abrange quaisquer contratos “de mútuo”, com ou sem garantia real, e ainda — esta a finalidade da lei — os contratos de mútuo disfarçados sob qualquer designação.

O Sr. Ministro Bento de Faria — Nesse caso, a lei não precisaria dizer “quaisquer contratos”.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Era necessário que dissesse, por dois motivos.

Em primeiro lugar, porque a atividade das partes a respeito é, como disse o Sr. Ministro Goulart de Oliveira, muito difícil de julgar, em tôdas as suas manifestações.

De outro modo, poderiam os usurários ocultar a natureza do contrato, servindo-se da retrovenda e de outros expediente para que se velasse a natureza verdadeira do convencionado.

Demais, a expressão, em sua generalidade, é apta para abranger quaisquer modalidade de contratos de mútuo.

Ainda — é princípio recebidíssimo de hermenêutica o de que, por amplos que sejam os termos da lei, não podem eles ser ampliados além dos fins clara e expressamente visados pelo legislador.

Tudo mostra que o Decreto n.º 22.626 se refere a mútuo feneratício, a empréstimo de dinheiro com juros, à usura ora admitida, ora reprimida pelas legislações.

A usura real é, atualmente, entre nós, objeto de leis especiais, para cuja observância se criou justiça especial.

E o critério, no caso, não se encontra apenas no desnível das prestações, senão, ainda, também no elemento da exploração da necessidade ou inexperiência da vítima.

No nosso direito, a usura pecuniária é reprimida pelo Decreto n.º 22.626, e a usura real o é por leis outras, constituindo sua prática delitos cujo julgamento é atribuído ao Tribunal de Segurança.

O fato de se tratar, no caso, de concessão de serviço público não tem o mesmo relêvo. E os contratos de adesão podem até, proporcionar excelente meio de encandear inexperiência e desatenções.

Mas, as considerações acima aludidas bastam para fundamentar meu voto.

Estou de acôrdo com o Exmo. Sr. Ministro Goulart de Oliveira.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso, contra os votos dos Sr. Ministros relator e Valdemar Falcão, e deram-lhe provimento, contra os votos dos Srs. Ministros relator e Valdemar Falcão.

O CASO DA "REVISTA DO SUPREMO TRIBUNAL" — CONTRATO CELEBRADO PELO PODER JUDICIÁRIO — ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS DOS PODERES JUDICIÁRIO E LEGISLATIVO — ORGANIZAÇÃO DE SECRETARIAS E SERVIÇOS AUXILIARES

— O Congresso, ao aprovar um contrato, pratica um ato administrativo, ainda que sob a forma de decreto legislativo; não legisla, não derroga, nem mesmo tácitamente, a lei geral, que subsiste e obriga a ele próprio nos contratos que houver de celebrar.

— Os tribunais, da mesma forma que as casas legislativas, quando organizam suas secretarias, nomeiam ou licenciam seus funcionários, etc., agem como entidades administrativas com os meios próprios e adequados que estão naturalmente pressupostos.

— Tais atribuições administrativas são acessórias ou complementares; não se confundem com a atribuição específica do Poder Judiciário,

do mesmo modo que, contratando a execução de obras em uma casa do Parlamento, ou fiscalizando-as, não estão as Câmaras exercendo uma função legislativa.

— O Presidente, como órgão do Tribunal, tem os poderes que lhe confere o Regimento e, fora daí, os que o Tribunal, por deliberação especial, lhe conferir.

— O Congresso, ao consentir nas despesas resultantes do contrato, aprovou, não um contrato do Supremo Tribunal, ainda que, por erro, o tenha dito; mas um contrato do seu Presidente, sem competência constitucional para tanto.

— Diante de um contrato nulo de pleno direito, o próprio contratante, Governo ou particular, pode repudiá-lo, a qualquer tempo, recusando o cumprimento das respectivas prestações.

— Isso não importa em usurpar funções do Poder Judiciário, ao qual, sem qualquer caso, caberá dizer a última palavra sobre a nulidade, apenas argüida pelo interessado que provisoriamente procura fazer justiça por suas próprias mãos em atitude de inércia.

— A publicidade é um princípio preexistente, que não precisa estar expresso como condição "sine qua non" do regime representativo — não podem os mandatários votar sem consciência ou as coisas de que não possam fazer a mais vaga idéia.

— Aplicação da Lei 4.891 de 18-12-1925.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Apelação Cível n.º 7.601

Relator — Sr. Ministro Castro Nunes.

Apelante — S.A. Revista do Supremo Tribunal Federal.

Apelada — A União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, etc. Acorda o Supremo Tribunal Federal, pelos Ministros componentes da Primeira Turma, de acôrdo com os votos proferidos e constantes das notas taquigráficas, em dar provimento, em parte, ao recurso, pelo voto da maioria.

Supremo Tribunal Federal, 5 de julho de 1943 (data do julgamento). — Laudo de Camargo, Presidente. — Castro Nunes, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Castro Nunes (relator) — A sociedade anônima "Revista do Supremo Tribunal" propôs a presente ação de perdas e danos, alegando na inicial e no curso da causa: a) que contratara com o Supremo Tribunal, representado pelo seu Ministro Presidente, aos 2 de março de 1921 e 28 de setembro de 1922, a publicação da jurisprudência e demais atos do expediente do mesmo Tribunal, e bem assim o apanhamento taquigráfico dos debates, mediante certa remuneração estabelecida e favores e franquias; b) que ambos esses contratos foram aprovados, para todos os efeitos, pelo Congresso Nacional, ex-vi dos arts. 14 e 13 das Leis 4.555, de 10 de agosto de 1922 e 4.632, de 6 de janeiro de 1923; c) que para dar execução ao estipulado, aparelhou-se com maquinismo, que importou, instalando-se no próprio nacional, cedido pelo Governo para sede da mesma Revista, na Ponta do Calabouço, onde tinha as suas oficinas, escritórios, etc.; d) que estava dando cumprimento aos contratos quando surgiu forte oposição parlamentar, daí resultando a Lei 4.981, de 18 de dezembro de 1925 que, desconhecendo a validade dos mesmos contratos, determinou a imediata incorporação à Imprensa Nacional "dos bens da propriedade da União constantes da relação protocolada sob n.º 3.719 e entregue no Ministério do Interior e Justiça, com o termo de revisão de 7 de junho de 1925", além de outras determinações dela constantes; e) que essa lei feriu retroativamente o direito adquirido da autora, oriundo de atos jurídicos perfeitos, que eram os contratos celebrados e aprovados pelo Poder Legislativo, em contrário ao mandamento constitucional; f) que, na execução dessa lei, o Poder Executivo exorbitou, ocupando *manu militari* o edifício e apossando-se de tudo o que nele se continha, não só dos bens constantes daquela relação como de todos os utensílios encontrados, inclusive das máquinas das primitivas oficinas da Revista e outros haveres sociais encontrados a maior.

Esses, em breve resumo, os fatos e alegações da autora que nos seus articulados e razões desenvolve a matéria nos seus diferentes aspectos de fato e de direito.

Conclui pedindo: "1.º, perdas e danos, em virtude da decretação ilegal da rescisão dos contratos de 2 de março de 1921 e 28 de setembro de 1922, perdas e danos que abrangem não só o que efetivamente perdeu, como o que, realmente, deixou de lucrar (art. 1.059, do Código Civil); 2.º, o equivalente, em dinheiro, do valor dos bens dela autora (art. 1.541 e 1.543 do Código Civil), que a ré confiscou, constante da relação n.º 3.719; 3.º, o equivalente em dinheiro, do valor dos bens da mesma autora, excedentes da relação n.º 3.719; 4.º, os honorários de advogado, na presente ação, na proporção de 20% do que se liquidar na execução" com os juros da mora desde a citação inicial, etc.

Defendeu-se a União como se vê das desenvolvidas razões do operoso Procurador Regional que funcionou no feito.

Foi proferida a longa e fundamentada sentença a fls., julgando improcedente a ação, sentença que passo a ler (fls. 643 e seguintes, do vol. 3.º).

Apelou a autora. A fls. 1.075 (vol. 3.º) o Exmo. Sr. Dr. Procurador Geral da República exarou o parecer seguinte:

E' excusado engrossar os autos com mais razões.

A sentença apelada é uma das mais brilhantes que têm surgido no fóro da Capital da República, como o acentua o Dr. Procurador Regional, no início de suas desenvolvidas e seguras razões de fls. 1.038-1.068, a que nos reportamos, e apreciou a questão, minuciosamente, em seus múltiplos aspectos.

Estamos de acôrdo com a solução dada a todos os problemas jurídicos por ela resolvidos e, em que pese ao brilhante esforço da apelante, não há razão ponderável para discordar-se dos fundamentos da sentença.

O lamentável "caso da "Revista do Supremo Tribunal" é um triste episódio sobre o qual todos os eminentes membros da egrégia Suprema Instância têm juízo formado.

Nesta ação se pretende transmutar os termos conhecidos da questão, de modo que a empresa causadora de um dos maiores escândalos administrativos já surgidos no país, se arvora em vítima indefesa da opinião pública, mártir do dever, inocente e desambiciosa paladina do direito, defensora do Poder Judiciário!

A "Revista do Supremo Tribunal" enfrentou impavidamente o desaplauso unânime da Nação e ainda agora enfrenta a própria justiça brasileira, querendo passar como sua defensora, ela que envolveu em suas malhas respeitáveis e dignas figuras de magistrados, os quais julgando-a com a boa fé dos homens dignos, não perceberam manobras que afinal apontaram aos olhos do país, como inexpertas e ingênuas vítimas de negociatas, homens de alta dignidade e honradez.

Agora, a "Revista do Supremo Tribunal" vem á juízo, e, perante o egrégio Supremo Tribunal Federal, para exclaimar:

"Agora, restaurada na situação moral de que sempre gozou, a suplicante, exibindo as provas fornecidas pela própria confiscadora de seus bens e de seus livros comerciais, pode, orgulhosa, bradar-vos: Senhor! Salvei a dignidade do Poder Judiciário, restabelecendo-lhe a autonomia e a independência, que pretenderam encarcerar no Palácio do Calabouço!

Senhor: Restaurai o império do Direito!

Senhor! *Pro jure contra legem!*

Senhor! *Justitia quae sera tamen!*

E a Justiça será feita. No dia em que as vítimas dos desvários do Poder Legislativo não encontrarem amparo no Poder Judiciário, o nosso país estará irremediavelmente perdido.

JUSTIÇA, SENHOR!"

Ora, veja-se!

Nesse tom não pode ser atendida, como não o pode igualmente, com as razões de ordem jurídica com que se apresenta a "Revista", pois, sob esse aspecto, a sentença exaustivamente demonstrou a improcedência de suas pretensões.

Examinou tôdas as questões de fato, apurou tôdas as alegações e encarou as questões jurídicas com per-

cuciência e segurança, deixando a controvérsia resolvida de maneira extrema de dúvidas.

Resta-nos, pois, esperar que o egrégio Supremo Tribunal Federal confirme essa sentença por seus jurídicos fundamentos.

Distrito Federal, 24 de julho de 1942. — *Gabriel de Rezende Passos*, Procurador Geral da República”.

Sejam presentes os autos ao Exmo. Sr. Ministro revisor.

ADIAMENTO

O Sr. Dr. Procurador Geral Gabriel Passos — Sr. Presidente, na sessão passada, já esta apelação não fôra chamada, porque a Turma não estava completa.

Ora, tratando-se de caso em que se discute até mesmo da Presidência dêste egrégio Tribunal; e ainda não estando presente o Sr. Ministro Barros Barreto, sendo que já é impedido o Sr. Ministro Anibal Freire — pediria a V. Excia. consultasse a egrégia Turma, sobre se consente em que continue adiada esta apelação, pois o mesmo motivo persiste.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Castro Nunes (relator) — Sr. Presidente, defiro o adiamento requerido pelo Dr. Procurador Geral.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Sr. Presidente, defiro o adiamento.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Concedo, igualmente, o adiamento.

ANTECIPAÇÃO DE VOTOS

O Sr. Ministro Castro Nunes (relator) — Sr. Presidente, antes de ler o meu voto escrito, em que abordo a questão nos seus diferentes aspectos — diferentes e complexos aspectos, preciso dizer algumas palavras acerca da questão nova levantada, ainda há pouco, pelo Sr. Dr. Procurador Geral da República. S. Excia., com o brilho e a proficiência de sempre, entende que o Supremo Tribunal já julgou esta questão; e reporta-se aos acórdãos proferidos e à discussão havida por ocasião do julgamento de uma ou duas ações possessórias que se seguiram ao ato do Congresso de 1925.

Creio, pela exposição de S. Excia., que não se verifica, no caso, a coisa julgada. E estou certo de que o nobre e operoso Procurador Regional da República não se teria descuidado de propor a exceção de coisa julgada se, realmente, de coisa julgada se tratasse. De fato, da leitura feita, pelo honrado Sr. Dr. Procurador Geral da República, dos votos proferidos por ocasião daqueles julgamentos, o que se vê é que estava em causa uma ação possessória, uma ação de reintegração de posse intentada, ou mandado de reintegração de posse tentado pela “Revista do Supremo Tribunal” e indeferido pelo Juiz da Primeira Instância, em decisão confirmada nesta instância suprema.

Ora, nós sabemos que as questões de posse se decidem fora do domínio; sabemos que é possível decidir da posse sem decidir do domínio. E, no caso, o que o Supremo Tribunal fez foi negar a reintegração pedida, embora, nos fundamentos dos votos proferidos, se tenham feito referência que são razões de decidir, acerca da legalidade do contrato e da legitimidade da rescisão por ato do Congresso. Creio, mesmo, que, nesses votos, se terá abordado a questão do incabimento do interdito para a proteção de direitos pessoais, decorrente do contrato. De modo que todas essas questões, esses aspectos sucitados e examinados, por ocasião do julgamento, foram razões de decidir, sem dúvida muito valiosos, muito interessantes, e que poderão valer como argumento na solução do caso presente; nunca porém, para o efeito de se dizer que fica precludida a competência do Supremo Tribunal, para, agora, na ação própria, que é a ação de perdas e danos, examinar a constitucionalidade dêsse contrato, examinar a legitimidade da rescisão pelo Congresso e tirar daí as consequências pedidas, consequências reparatórias dessa rescisão, efeitos dessa mesma rescisão ou dêsse contrato, e efeitos que podem ser independentes da validade do contrato e da argüida ilegitimidade da rescisão por ato do Congresso.

Assim, a questão posta nestes termos é uma questão puramente de direito, diversa da outra, em que, apenas, se apurou, pelo exame da situação criada, pelo exame do contrato em si, pelo exame do ato rescisório, se era cabível ou não o interdito possessório, pela “Revista”, e se êsse interdito seria de admitir ou conceder para o efeito de se julgar, dêde logo, da legislação do contrato ou da rescisão por ato do Congresso.

São questões, portanto, “a latere”; são razões de decidir que não configuram a *res iudicata*, em termos de precluir uma segunda decisão de um pronunciamento que, só agora, poderá ser proferido, no plano reparatório em que está pôsto o caso.

Ditas estas palavras, em resposta à argumentação exaustiva e brilhante do Procurador Geral da República, passo a ler o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes (relator) — Os tribunais, da mesma forma que as casas legislativas, quando organizam suas secretarias, nomeiam ou licenciam seus funcionários, etc., agem como entidades administrativas com os meios próprios e adequados que estão naturalmente pressupostos.

Se contratam, é forçoso admitir que o façam como o fazem as administrações públicas, mediante termo em livro para êsse fim destinado.

Tais atribuições administrativas são acessórias ou complementares; não se confundem com a atribuição específica do Poder Judiciário, do mesmo modo que, contraindo a execução de obras em uma casa do Parlamento, ou fiscalizando-as, não estão as Câmaras exercendo uma função legislativa.

No poder de organizar a secretaria compreende-se o de instituir os órgãos tidos por necessários ou adequados ao desempenho das funções auxiliares do Parlamento ou do Tribunal. Se isso é exato em se tratando de emprêgos ou

cargos ou na formação dos quadros do pessoal que devem existir em cada tribunal ou casa legislativa, não repugna admitir que por igual razão possam criar ou propor a criação de um serviço especial de publicidade, oficializando uma revista ou organizando um serviço que desempenhe, de acordo com as vistas do Tribunal, a função de trazer em dia a publicação da jurisprudência.

Portanto, no poder de organizar sua secretaria e serviços auxiliares há de se incluir a possibilidade, admitida em princípio, de providenciar sobre a divulgação e sistematização da jurisprudência pelos meios adequados, um dos quais pode ser o contrato.

Estou anunciando essas teses, porque elas surgiram na campanha parlamentar e, agora, nos autos, voltaram à tona da discussão.

Mas um limite se antepunha ao exercício dessa prerrogativa: era o decorrente da atribuição privativa do Congresso para consentir na despesa que da criação de novos empregos ou dos contratos celebrados pudesse resultar.

Relativamente à criação de empregos ou cargos não se discutia que pudesse fazê-lo o Supremo Tribunal. Mas a fixação dos vencimentos respectivos seria da alçada do legislativo.

Havia quem entendesse que o Supremo Tribunal, organizando sua Secretaria, pudesse não só criar empregos como estipular os respectivos vencimentos, competindo ao Congresso somente votar as dotações necessárias sem os alterar.

O assunto foi debatido no Senado, em 1908, opinando nesse sentido Lauro Müller e João Luiz Alves, segundo informa Levi Carneiro, aplaudindo a prerrogativa judicial. Do *Jud. Federal*, pág. 32).

Mas já era forte, a esse tempo, a reação. A reforma de 26 cortou a dúvida, reservando ao Congresso a última palavra no tocante à fixação dos vencimentos dos funcionários das casas legislativas e dos tribunais.

A razão, conforme já ficou dito, é que o exercício de tal atribuição, sem dúvida inerente à autonomia que se teve em mira resguardar, não envolve a de criar encargos para o Tesouro, atribuição privativa do Poder Legislativo.

Se assim era em relação aos vencimentos dos funcionários, por melhor razão se teria de entender que, criando, mediante contrato, um serviço novo, as dotações correspondentes teriam de depender do Congresso, cujo assentimento equivaleria praticamente à aprovação do contrato.

Foi sob essa forma, isto é, aprovando o contrato firmado pelo Presidente do Supremo Tribunal, que o Congresso assentiu na despesa, por sinal que majorando, inexplicavelmente, os favores concedidos, os encargos do Tesouro.

Mas se era lícito ao Supremo Tribunal providenciar, mediante contrato com uma revista que oficializasse, sobre a publicação do seu expediente, e jurisprudência, poderia tal atribuição ser exercida isoladamente sem a sua audiência ou ratificação, pelo seu Presidente?

A atribuição constitucional era dada, nos termos do artigo 58 do texto então vigente, ao *tribunal*. A este competiria autorizar o seu egrégio Presidente de então a contratar a publicação da jurisprudência na revista para esse fim oficializada.

Tal, porém, não se deu. Nem mesmo posteriormente. Em moção assinada por todos os Ministros, em 1925, ficou bem claro que o Tribunal, como corporação, não fôra ouvido nem consultado. E as manifestações, então como depois, produzidas no julgamento de um interdito recuperatório tentado pela "Revista" contra a execução da Lei 4.981, excluíram qualquer solidariedade com o ato do Presidente.

Os contratos padeciam assim de um vício de origem. Não eram do Tribunal, senão do seu venerando Presidente. Se era do Tribunal, consoante o texto constitucional, a competência para organizar sua secretaria, só ele mesmo poderia exercê-lo, estipulando previamente as condições ou, pelo menos, dando-lhes a sua aprovação como corporação.

O Presidente, como órgão do Tribunal, tem os poderes que lhes confere o Regimento e, fora daí, os que o Tribunal, por deliberação especial, como seria mister, lhe conferir.

De modo que o Congresso, ao consentir nas despesas resultantes do contrato aprovou, não um contrato do Supremo Tribunal, ainda que, por erro, o tenha dito; mas um contrato do seu Presidente, sem competência constitucional para tanto.

Bem de vêr, pois, que aprovou um ato contrário à Constituição, e, portanto, inoperante ato que, nos termos da lei civil, seria, pelo menos, *anulável*, por incapacidade relativa do agente.

Ocorreu, entretanto, nulidade maior. A Lei 2.924, de 5 de janeiro de 1915, vigente ao tempo da celebração dos contratos e sua aprovação, determinava que seriam nulos *de pleno direito* os contratos celebrados com os poderes públicos, dos quais não constasse expressamente a verba ou crédito por onde devesse correr a respectiva despesa.

O digno e operoso Procurador da República, Dr. Plínio Travasso, levantou essa questão, demorando-se no seu exame e mostrando que os contratos firmados pelo Presidente do Supremo Tribunal padeceram desse vício ou omissão irremediável.

Essa exigência ou determinação legal, cujo objetivo manifesto terá sido o de não admitir encargos para o Tesouro resultante de contrato com os poderes públicos sem prévio assentimento do Congresso na votação das dotações correspondentes, mostra que, *contratando*, nem mesmo o Supremo Tribunal, como corporação, poderia prescindir de tal autorização.

Dir-se-á que, aprovando o contrato, o Congresso sanou a nulidade, dispensando a formalidade, por ele mesmo estabelecida como norma geral.

Seria um argumento especioso que, em todo o caso, merece exame mais demorado.

Já ficou dito, no começo deste voto, que os tribunais, do mesmo modo que as Câmaras legislativas, quando contratam, ou nomeiam funcionários, ou os aposentam ou licenciam, etc. exercem atribuições administrativas que, no resguardo da autonomia dessas corporações, lhes ficaram reservados. Não *juagam* nem *legislam*.

O ato que aprova um contrato, ainda que sob a forma de decreto legislativo, é em substância um ato administrativo, lei só na aparência, *lei formal*, consoante a distin-

ção conhecida na exposição de direito constitucional. (*Le-pradelle, Droit Const.*, pág. 385).

O Congresso age, pois, no desempenho de uma função que não lhe é própria, função executiva ou de administração, sujeito às leis gerais que tenha estabelecido e cuja observância se há-de presumir na celebração dos contratos que alguma de suas Câmaras celebrar ou ele venha a aprovar.

DUGUIT, partindo da distinção entre leis materiais e leis formais é incisivo quando diz — *Il importe de faire la distinction et d'affirmer que lorsque le parlement fait un acte administratif, il est lié comme tout administrateur par la loi, quil me pout voiler* — (*Traité*, IV, pág. 410).

E' certo que, entre nós, se admitiu que a Câmara e o Senado aposentassem os seus funcionários, com a forma de dispensa por tempo indeterminado, sem observância da forma de lei geral sobre aposentadoria dos funcionários públicos.

Mas essa prática era censurável.

Epitácio Pessoa, quando Presidente da República, vetou certa proposição legislativa que autorizava abertura de crédito para pagamento a um funcionário dispensado do serviço, e não regularmente aposentado, considerando o ato da Câmara "como exorbitante de suas atribuições constitucionais".

Acentuou ainda o grande brasileiro e insigne jurisconsulto: "A atribuição que a Carta Constitucional confere a cada Câmara é simplesmente a atribuição executiva de nomear os seus empregados, e não a função legislativa de criar para esses empregados um regime diverso daquele a que a lei geral sujeita os demais funcionários federal". (*Apud* AURELINO LEAL, *Teoria e Prát.*, vol. 1.º, página 288).

Alega-se, por parte da autora, que o Congresso não tinha competência para rescindir contratos, rescisão que teria de ser ajuizada na Justiça Federal, com base nos preceitos constitucionais que aponta e em virtude dos quais a essa Justiça competiria conhecer de tôdas e quaisquer causas em que fôsse parte a União, particularizada as oriundas de contratos celebrados com o Governo Federal.

E' essa, sem dúvida, a doutrina verdadeira.

Mas daí não se segue que, provocado posteriormente, a dizer sobre a nulidade, esteja o Judiciário impedido de pronunciá-lo ou, como se pretende, obrigado a validar o ato nulo de pleno direito, em represália a sua competência desconhecida.

Importa em dizer que a questão é devolvida ao Judiciário para estatuir sobre a controvérsia, tanto podendo pronunciar a nulidade, pelos motivos próprios que adotar, sem adesão ao ato do Congresso, como chegar a conclusão diversa, que seria, no caso, restaurar o contrato e tirar daí as consequências reparatórias pretendidas.

Dêsse modo entendeu o Supremo Tribunal em casos de funcionários demitidos sem inquérito administrativo, atos argüidos de inoperantes por essa omissão.

Entendeu-se que, ajuizada a demanda, não estava a União impedida de fazer a prova da falta imputada ao funcionário e que, o fazendo, nulo não seria o ato de exoneração (*Rev. Sup. Trib.*, vols. 52, 335; 53, 117).

Outra alegação da autora, sufragada, aliás, como tantas outras pelos eméritos jurisconsultos a quem ouviu, é a de que, àquele tempo, o Congresso não podia prescrever leis retroativas, desconhecendo o direito adquirido.

E' certo que não poderia, como não podia, rescindir contrato, impossibilidade que abrange aquela. Mas essa arguição se devolve, como a outra, ao conhecimento do Judiciário, dependendo a sua solução da existência, ou não, de direito adquirido. E, já vimos, o contrato era nulo de pleno direito, não era, portanto, um ato jurídico perfeito, limite que, nos termos da lei civil, seria, só assim, um óbice à ação do Congresso.

Nulo de pleno direito, o contrato era inoperante para produzir efeitos válidos. Mas o próprio Congresso, rescindindo-o, admitiu, de certo modo, tais efeitos, como veremos a seguir.

Vejamos como estatuiu a Lei 4.981, de 18 de dezembro de 1925: "O Poder Executivo dispôs no art. 1.º — incorporar imediatamente à Imprensa Nacional os bens de propriedade da União, constantes da relação protocolada sob n.º 3.719, e entregue ao Ministério da Justiça com o termo de revisão de 7 de julho de 1925, e que se encontram em poder da sociedade anônima *Revista do Supremo Tribunal*, bem como ocupará o edifício do antigo Arsenal de Guerra, sito à Praça Marechal Âncora, nesta capital, podendo dispor desses bens, no todo ou em parte, mediante concorrência pública, nas bases que julgar conveniente".

Foram esses os bens mandados incorporar desde logo à Imprensa Nacional, bens já declarados pela própria contratante que eram da União em plena propriedade, conforme consta do termo aditivo por ela assinado e da relação a que se refere o dispositivo transcrito.

Mas o Congresso não ignorava que, além desses haveres, outros existissem ou pudessem existir em poder da contratante e possivelmente adquiridos com dinheiro recebido do Tesouro.

E por isso mesmo dispôs a lei no art. 4.º, "Mandarà o Governo também por funcionários dos seus ministérios verificar se houve desvio de material adquirido, levantando uma estatística, com a relação de todos os objetos importados pela *Revista* com isenção de impostos aduaneiros e procedendo, no caso afirmativo, como fôr de direito".

E no art. 5.º: "Ficam aprovados os atos do Poder Executivo relativos a pagamentos feitos à *Revista do Supremo Tribunal*, devendo, porém, o Governo abrir inquérito para apurar o emprego dessas importâncias que ao mesmo serão restituídas ou em espécie ou em material".

Vê-se, portanto, que a Lei 4.981, declarando rescindidos os contratos, não suprimiu todos os efeitos jurídicos por eles produzidos. Declarou aprovados os pagamentos com os quais teria a *Revista* adquirido maquinismos e material para a montagem das suas oficinas e escritórios. O que fez desde logo foi mandar incorporar à Imprensa Nacional o maquinário e material já relacionados como pertencentes à União.

Mas quanto aos demais haveres sociais, não determinou desde logo a incorporação, de vez que a sua sorte teria

de depender de outras providências determinadas na mesma lei. Assim é que se estipulará, no art. 2.º, que o Tesouro assumiria a responsabilidade do passivo da *Revista*, proveniente de aquisição de material e de execução de obras no antigo edifício do Arsenal de Guerra, pagamentos que, realizados pelo Tesouro, teriam de correr por conta dos haveres sociais não relacionados, pois que os relacionados anteriormente já eram propriedades da União. O contrário seria admitir que o Tesouro pagasse dívidas da empresa, ficando esta exonerada da responsabilidade de o reembolsar. E existem nos autos referências a pagamentos realizados pelo Tesouro a fornecedores estrangeiros, e a dívidas, ainda não solvidas, de credores nacionais.

De modo que havia que arrolar todos os bens, os da União e os da *Revista*, encontrados portas a dentro, como medida acautelatória dos interesses do Erário, até que se procedesse a apuração das dívidas e das fraudes admitidas e imputadas à administração da empresa no tocante ao uso dos favores aduaneiros e desvio de material importado para outros fins.

Temos, pois, que os bens não constantes da relação n.º 3.719 teriam de ser também arrolados e guardados pela União até que se concluíssem as sindicâncias determinadas na lei. Dêsses bens teriam de sair o que a União dependesse para saldar o passivo da *Revista* e o que ao Tesouro devesse voltar como criminosamente desviado.

Ora, essas sindicâncias, segundo consta dos autos, sem contestação, foram realizadas e nada se apurou.

O caso, após a Revolução de 30, foi submetido à *Comissão de Correição Administrativa*, que opinou pela entrega à *Revista* do material encontrado a maior.

São decorridos quase 18 anos, tempo em demasia para a apuração de qualquer fraude contra o Tesouro na importação do material e no seu emprêgo ou aplicação.

De modo que os haveres encontrados a maior, excedentes da relação protocolada sob n.º 3.719, devem ser restituídas à apelante, bens entre os quais se encontram as oficinas primitivas, não adquiridas com dinheiro auferido na execução dos contratos, haveres de terceiros e coleções da *Revista*, não arroladas, mas transportadas para a *Imprensa Nacional* e vendidas a peso, segundo depoimento constantes dos autos.

Êsses bens eram da apelante; e a própria Lei n.º 4.981, deixa entrever claramente que não eram da União. Devem ser apurados e avaliados, tomando-se por base os preços de aquisição pela *Revista* para ser esta indenizada do equivalente, deduzidos os pagamentos realizados pelo Tesouro e os que puderem ainda ser reclamados e forem juridicamente fundados.

E' sabido que o ato nulo de pleno direito não pode produzir efeitos válidos. Mas os efeitos no caso não são do ato nulo, senão do ato do Congresso que, rescindindo o contrato, admitiu que êle pudesse produzir, quanto aos outros bens, encontrados a maior, efeitos que teriam de depender de sindicâncias jamais realizadas ou realizadas com resultados negativos.

Quanto aos juros de mora, não são devidos. Sempre se admitiu certo temperamento na condenação da União a pagar juros da mora por lesão decorrente de atos administrativos, presumivelmente praticados no interesse pú-

blico. Há inúmeros acórdãos nesse sentido e que se encontram apontados por Kelly, 3.º Supl. 922 e 924; 4.º Supl., 972).

Por melhor razão em se tratando de ato do Congresso, que não pode ser havido como ilícito, quer para o efeito dos juros moratórios, quer para o dos honorários do advogado do autor, que também indefeio.

Pelo exposto, dou provimento em parte à apelação para mandar indenizar a apelante do valor dos bens, utensílios e materiais excedentes da relação protocolada sob n.º 3.719, tomando-se por base o preço porque foram adquiridos ou o valor real dos mesmos na data em que foram arrolados, feitas as deduções indicadas e outras que venham a ser apuradas na execução.

VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Quando da promulgação e da execução da Lei n.º 4.981, de 1925 a apelante já alegava sua manifesta inconstitucionalidade, embora em remédio possessório, apoiando-se nos pareceres de acatados jurisperitos, que ora exhibe em original para atender, de certo, a reparo contido na sentença apelada.

Naquelas oportunidades, alguns juizes desta Côte não se dispensaram de apreciar o mérito da arguição, ainda que a repulsa ao pedido da apelante viesse a prevalecer, em razão da inidoneidade do meio.

Assim é que consideram justificada a ação do Congresso os Ministros Bento de Faria, Edmundo Lins, Muniz Barreto e Hermenegildo de Barros e a censurou o Ministro Artur Ribeiro, sob certa ressalva, tendo também concedido o remédio os Ministros Pedro Mibielli e Geminiano da Franca, êste em parte, eximiram-se, porém, de pronunciamento sobre o mérito os Ministros Viveiros de Castro, Leoni Ramos, Guimarães Natal e Pedro dos Santos, como tudo se pode ver da *Rev. de Direito*, vol. 79, págs. 336 e seguintes.

Em segundo julgamento, por sete votos contra cinco se concluiu ainda pela inidoneidade da reintegratória embora se pudessem colher o voto da maioria no sentido da não inconstitucionalidade manifesta do ato de congresso.

Volta hoje o assunto à baila como elemento básico da construção de responsabilidade do Estado por ato ilícito, exagero desde logo denunciado por aquela manifestação do Poder Judiciário.

E' que si de delito, embora civil, se tratasse, não teria sido negada a defesa do direito, a pretexto de mera nuga processual — transpareceu, nele, sem dúvida, a repulsa da Côte a amparar situação contratual em que, aliás, fôra abusivamente envolvida.

Em se tratando de desrespeito a vínculo contratual, poder-se-ia buscar a culpa ou mesmo, o dolo na sua inexecução, mas nunca a responsabilidade aquiliana, uma vez, que se admita a doutrinária reparação de culpas e a despeito das dificuldades que esta sugere (LEON ET HENRI MAZEID — *Traité de la resp. civile*, v. I, §§ 123 e seguintes. DEMOGUE — *Traité des obligations*, vol. 5, § 1.243).

O problema a versar inicialmente é portanto, o da legitimidade do contrato firmado, de um lado, pelo Supremo

Tribunal Federal, ou apenas por seu Presidente, e de outro, pela apelante.

Em rigor, o Supremo Tribunal não poderia fazê-lo e só por ênfase ou mediante fórmula elíptica se poderia tolerá-lo.

Mas, seu Presidente, exercitando função administrativa, ainda que de âmbitos limitadíssimos, poderia fazê-lo, como qualquer chefe de Repartição, obedecendo às prescrições administrativas e sujeito à registro do Tribunal de Contas.

Não haveria hipérbole que justificasse, a pretexto de autonomia ou preeminência do Poder Judiciário, estado de exceção para o Presidente do Tribunal no exercitar atribuições meramente administrativas, ainda que restritas ao serviço da Secretaria.

Assim, em princípio, não me repugnaria a posição intermediária, que permitisse ao dito Presidente fazer contratos para fornecimentos ou obras, respeitados os preceitos regulamentares, inclusive os do Código de Contabilidade, dentro das verbas e das autorizações preexistentes e sob o controle do Tribunal de Contas.

E' certo que a Constituição de 1891 a propósito de competência judiciária só falava em contratos com o *Governo* (art. 60 b), expressão genérica que entretanto toleraria entendimento razoável, sem impedir que, em caso de dúvida, o próprio Supremo Tribunal decidisse pleito acerca de contrato lavrado com seu Presidente, como a propósito dos realizados com os órgãos executivos das Casas do Congresso, em situação análoga.

Por isso, apontaram-se precedentes, e, até a existência de velho livro de contratos na Secretaria do Supremo, quando surgiram os primeiros atos, tendentes a obter a publicação oficial das decisões da Suprema Corte, dada a deficiência com que a Imprensa Nacional desempenhava tal serviço, previsto no regimento interno.

Dentro do razoável e das linhas do bom senso, era, assim, perfeitamente admissível que o Presidente, ainda a revelia de um pronunciamento coletivo de seus pares, cuidasse de obter serviço regular, como ainda acontece em vários Estados, v.g. com a excelente revista dos Tribunais, fundada por PLÍNIO BARRETO e até o órgão oficial de publicidade da Corte Paulista.

Assim, o primeiro contrato de 1914 concedia serviço gratuitamente e sem a menor responsabilidade, que pudesse dar lugar a indenização (fls. 849).

Em 1917, já com a firma, que, por alterações várias, se veio a transformar na apelante, o Presidente do Supremo fez novo contrato, mediante o pagamento da subvenção de 36 contos de réis, além da cota de 15\$000 por página de jurisprudência atrasada, logo que o Congresso Nacional concedesse as verbas solicitadas, em mensagem, pelo Tribunal; demais, os contratantes se obrigavam a montar à sua custa, em 18 meses, a contar da efetividade da subvenção, oficinas tipográficas próprias.

Nesse contrato já aparecia a grotesca cláusula de arbitramento, em caso de divergência entre partes! Mas, ainda aí só se poderia criticar certa facilidade em contar com subvenção futura, sujeitando-se o Presidente do Tribunal a uma recusa desagradável por parte do Congresso.

A verba de 36 contos foi, porém concedida, e as leis de receita para 1917 e 1918 até outorgaram franquia postal à Revista do Supremo Tribunal Federal, *revista oficial*.

Em 1921 é que as coisas passaram a apresentar caráter anormal iniciando-se fase curiosa de hibridismo contratual; as cláusulas iam sendo estabelecidas por órgãos diferentes, fazendo-se o travamento recíproco de cada elo para maior segurança do resultado final do sistema de laçadeira.

Destarte, não se pode precisar bem se o contrato foi lavrado entre apelante, de um lado, e o Presidente do Supremo, de outro, ou entre o apelante e o Congresso Nacional.

O amálgama é, porém, indistigável.

Assim, a 2 de março de 1921, se fez novo contrato, declarando-se, na cláusula 1.^a que a revista era considerada órgão oficial do Supremo Tribunal, não porque este ou seu Presidente assim decidissem, mas na conformidade das aludidas leis orçamentárias, relativas à subvenção!

Da simples referência desses textos se tirou, ainda, uma conclusão abusiva e excedente, qual a do despacho livre de direitos, na conformidade das preliminares das tarifas da Alfândega (cláusula 15.^a).

Ora, é elementar que as dispensas e isenções fiscais se interpretam restritamente e esta Corte tem dezenas de vezes exigido o pagamento de impostos a concessionários, que invocam cláusulas genéricas de favores tributários.

O Congresso dera a franquia postal e nada mais; daí, não era possível transformá-la, por força de mera argumentação, em franquia aduaneira, a despeito de autoritário despacho do Ministro da Fazenda em época posterior (fls. 807, 808).

Mas, além das cláusulas gerais anteriores, e acrescida, embora, a matéria a publicar, foram reproduzidas com evidente ampliação as relativas à subvenção, que passaria a ser paga juntamente com a cota por página, e já não apenas sobre o atrasado, além das despesas relativas à extração de cópias, sendo ainda previstos aumentos de subvenção.

Desaparecera a obrigação expressa de instalar a apelante oficinas, embora a cláusula 15.^a se referisse à isenção de direito para máquinas.

Precisasse ou não o contrato de aprovação legislativa ou dependesse êle de preenchimento da condição de abertura dos créditos necessários, claro é que qualquer modificação ou alteração contratual deveria ser combinada entre as próprias partes que primitivamente se haviam acordado.

O Congresso não poderia ser o órgão de aprovação e, ao mesmo tempo, o contratante.

Mas, aí se precisou melhor a originalidade do período pré-contratual na espécie ou, melhor, da permanente ou periódica modificabilidade contratual.

Já seria extraordinário que, no contrato, se estabelecesse isenção para máquinas, que a apelante adquirisse para si oficinas, onde imprimiria a Revista, mas onde também teria absoluta autonomia econômica e financeira, sem a mínima responsabilidade do primeiro contratante, podendo concorrer livremente no mercado, mas foi de estarrecer

que, mediante um simples ofício protocolado a 2 de dezembro de 1921 a Revista apresentasse ao Presidente do Supremo Tribunal a relação do material

“a ser adquirido pelo Tribunal (fls. 858), por intermédio dela, Revista, autorizada a comprá-lo e a instalá-lo, uma vez “que o Congresso vote a abertura dos créditos precisos”.

Esse o processo insidioso pelo qual se buscava que o Estado comprasse o material e o montante, entregando-o à apelante em funcionamento e em plena propriedade, considerando ainda prorrogado o contrato por mais de 25 anos!

Por esse mesmo sistema, e nem mesmo a título preliminar de proposta para oportuno debate, mas em tons afirmativo e decisório, a empresa passaria a gozar de todas as isenções concedidas ao Banco do Brasil.

Mas, não é tudo: se o Congresso não votasse as verbas, o Poder Executivo teria de fazer operações de crédito e abriria conta especial no Banco do Brasil.

A seguir, a extensa e voluptuária lista de máquinas e móveis, cujo processo discrecional de compra ficava assegurado e, por último, a instalação em imóvel do Estado.

Assim, simplesmente protocolada a relação, se aguardava o pronunciamento do Congresso, esperando-se que o Presidente do Tribunal requisitasse oportunamente ao relator do orçamento as providências orçamentárias para o pagamento de certificados já expedidos e a execução do contrato de 2 de março:

“com os demais alvitre e alterações que V. Excia. julgar de equidade e justiça”.

Parece incrível que se chamasse a isso de *relação do material tipográfico* a ser adquirido” e se o apresentasse não à nova pessoa, com quem se procurava alterar o contrato, mas ao anterior contratante, já abandonado provisoriamente até nova etapa.

Não consta, sequer, como fôsse dita relação transmitida oficialmente ao Congresso ou ao relator do orçamento, pois se chegara a indicar esta fórmula escusa de correspondência do Presidente do Supremo Tribunal diretamente com um deputado e sem mensagem.

Apenas se sabe que, no Congresso Nacional se alegou existir dita requisição pelo Supremo Tribunal Federal, e com ela se cobriu o Parlamento, tolerado mais uma vez o erro de generalização, ou a confusão do cargo com o órgão de manifestação, ao autorizar a abertura de créditos necessários à execução do contrato, o qual ficaria aprovado, com aumento para o dobro da contribuição móvel por página, e,

“bem assim, para aquisição do *material tipográfico* constante da relação apresentada e protocolada (Lei n.º 4.555, de 1922, art. 14)”.

Com isso se voltou à posição primitiva; fazendo-se de novo, no livro do Supremo um aditivo a 28 de setembro de 1922, para se adotarem novas cláusulas a partir da 19.ª, alterando-se ainda a referência do Presidente para o próprio Supremo Tribunal Federal, contratante.

A Revista passou a ser “serviço público de caráter federal” e “órgão oficial deste egrégio Tribunal”, oferecendo,

assim, o modelo para futuras autarquias, que tanto se desenvolveram a partir de 1930.

A subvenção fôra aumentada na verba própria do orçamento e a móvel duplicata, como vimos.

Na cláusula 24.ª se tirou da aprovação do Congresso a conclusão de que ficara criado o quadro do serviço de estenografia, com vencimentos equiparados aos dos cargos idênticos do Senado Federal!

Mas, onde o processo de confusão culminou foi, ainda, na redação da cláusula vigésima oitava, considerando-se para todos os efeitos parte integrante do contrato o ofício e a relação já aprovados (o texto só se referia à relação), certo aviso do Ministério da Viação aos Correios, certo ofício sobre relação do material a ser despachado pela Alfândega, com acréscimo de 50 %, certo ofício ao Diretor da Central e despacho deste e outro ofício da Revista do Supremo n.º 355, de 1922.

Ainda que registrados em livros próprios do Supremo Tribunal, deles não constaria o teor de todos, ao mesmo quanto a ofícios recebidos e a relações meramente protocoladas, ou que acompanhassem o aviso à Alfândega.

Realizada mais essa etapa do bifronte contrato, voltou-se de novo ao Congresso a buscar a última chancela para os novos excessos, obtida com a mesma apurada habilidade:

“Fica aprovado para todos os efeitos, como fazendo parte integrante do instrumento contratual o termo aditivo... que também consolidou as alterações prescritas na mencionada lei, abertos os créditos precisos à sua execução”.

Assim terminou a fase de ajuste, passando-se à execução do contrato até o rompimento espetacular de 1926, que pretendeu abortar com o termo de revisão, lavrado no Supremo, a 12 de agosto de 1925 e, a que a apelante não se referiu nem juntou aos autos, salvo agora por inclusão em certo impresso (fls. 855), pretendendo, por alegações indiretas concluir não pudesse êle prevalecer por falta de cumprimento de condições, isto é, da aprovação de assembleia de acionistas da apelante e do pagamento combinado de certas quantias (cláusula 14.ª).

Por essa revisão, o serviço de estenografia seria mantido pela apelante, o prazo reduzido de 50 a 30 anos, a isenção de direito limitada, além de outras renúncias a favores outorgados ao Banco do Brasil, ou trânsito na Central do Brasil, etc., mantida, porém, a faculdade de aproveitamento das oficinas no mercado comum.

O recuo não conseguiu, porém, aparar o golpe e o empreendimento ruiu com fragor para só agora vir a ser apreciado, em fase de liquidação, o que porventura poderia caber à apelante, conforme a ressalva de exame pelo Poder Judiciário, constante do despacho do Governo Provisório, que pôs, assim, o caso a salvo da aprovação política constante da Constituição de 1934 (fls. 163 e 459).

A distinção entre atos nulos e inexistentes, embora a meu ver exata, só tem interesse em casos excepcionais; assim, no de casamento, para dispensar a ação, sempre exigida nas hipóteses de nulidade, e talvez no de testamento onde vigora norma equivalente, ainda que menos rígida.

Fora daí desaparece o interesse (v. ainda TITO PRATES — *Atos administrativos nulos e anuláveis* — in *Direito*,

v. 13, pág. 15) pois, em havendo nulidade, pode ser alegada por qualquer interessado ou pelo Ministério Público, em ação ou em defesa sendo ainda pronunciável *ex-officio* pelo Juiz.

Assim, diante de um contrato nulo de pleno direito, o próprio contratante, Governo ou particular, pode repudiá-lo, a qualquer tempo recusando o cumprimento das respectivas prestações, havendo quem como SEABRA FAGUNDES (*O Contrôlo dos atos administrativos*, pág. 49), repila até a distinção no direito administrativo entre atos nulos e anuláveis.

Isso não importa em usurpar funções do Poder Judiciário, ao qual, em qualquer caso, caberá dizer a última palavra sobre a nulidade, apenas argüida pelo interessado que provisoriamente procura fazer justiça por suas próprias mãos em atitude de inércia:

CARLOS MAXIMILIANO justifica atitude similar do Executivo diante de leis absurdas como a que faz nomeações, usurpando atribuições do Governo (*Comentário à Constituição*, 1918, § 326).

E TITO PRATES não discrepa do conselho pela auto-impugnação (*Direito*, vol. 3.º, pág. 53), também adotados alhures: *l'amministrazione pubblica si rifiute di stipulare ad annulli con suo decreto il contratto già stipulato* (CIO VITTA — *Diritto amministrativo*, vols. 4, pág. 596, v. 2, pág. 358).

Na própria lei civil se alude ao caso, análogo, da rescisão, operável de pleno direito ou por interpelação judicial, conforme a natureza do pacto resolutório, expresso ou tácito (Código Civil, art. 119, parágrafo único), sem prejuízo, em qualquer caso, do exame judicial, se houver contestação.

Já vimos que a declaração de inconstitucionalidade do ato legislativo que investira contra o contrato encontrou eco suficiente quando do primeiro pronunciamento desta Corte (Ag. n.º 4.154), que simples controvérsia processual, por certo, não afastaria e, ao revés, foi repelida, ao menos com caráter de manifesta pela maioria dos Juizes que funcionaram na segunda assentada (Ag. 4.452).

Examinando-se os fatos, com rigor, desde a capacidade das partes e a forma irregular que se desenvolveu o negócio, em etapas, negociado perante pessoas órgãos diferentes, só se poderia chegar à verificação de uma série de graves máculas.

Mas, não seria razoável um rígido apêgo a normas formais, tendo em vista o modo por que geralmente se processavam problemas idênticos, e ante a tolerância com as delegações legislativas.

Assim, a ofensa a preceitos anteriores, como o da lei orçamentária de 1915, vigente, embora, por seu caráter permanente e até consolidado por BIOLCHINI e BORMANN BORGES (1923, art. 171), de modo que o contrato não pudesse ser assinado sem prévia autorização ou existência de meios já votados, poderia ser considerada sanada pela aprovação posterior do Congresso, bem como pela concessão dos créditos.

A impossibilidade de ratificação de ato nulo resultaria também, de regra estabelecida para o direito privado e poder-se-ia admitir, em qualquer caso, que a assembléia alterasse, em espécie, o preceito, embora sem o caráter de

Constituinte — assim, bem acentuava o deputado VILABOIM, fls. 792.

Os próprios defeitos essenciais do pacto, envolvendo a participação direta ou indireta da Suprema Corte, teriam menos relêvo jurídico, porque o Congresso encampara a obra mal iniciada.

Em última análise, tudo o que fôra feito com o Tribunal constituiria mero pretexto ou simples iniciativa, de caráter condicional provisório, sujeito a acréscimo e a novas vantagens.

Assim, em realidade, o contrato fôra feito com o Congresso e em relação a este não prevaleceriam os defeitos, antes sublimando-se os excessos.

Não se trataria, mesmo, de contratos que o Congresso não poderia fazer diretamente, eis que nenhum dos incisos dos arts. 34 e 35 da carta de 1841 os autorizariam, mas de verdadeira concessão para realização de serviços públicos. Seria essa, talvez, a melhor fórmula de encaixar a curiosa convenção no regime constitucional então vigente, conforme, aliás, votou com precisão o deputado Rego Barros (*Diário do Congresso Nacional* de 12 de outubro de 1925, pág. 4.404).

Apesar de tôdas essas imensas concessões, o ato padeceria, porém, do vício ainda mais grave, qual o da falta de publicidade, de inerência essencial ao regime democrático e à atividade parlamentar.

Todos os atos têm de ser conhecidos quando submetidos a debate e discussão nas casas do Parlamento, não podendo prevalecer deliberações clandestinas ou sobre matéria desconhecida, enigmáticas ou de aspectos charadísticos: "mais do que no direito privado a observância dos trâmites processuais, e o exame dos atos pelos órgãos de controle constituem condições essenciais para a sua validade" (THEMÍSTOCLES CAVALCANTI, *Dir. Ad.* 1942, vol. 2, pág. 257) ("na publicação é inerente, a todo ato administrativo e por isso mesmo, publicação salvo determinação legal expressa (casos de segurança nacional apontados), condição para sua validade (págs. 266 a 268)").

Já têm sido aprovados, de cambulhada, séries de atos distantes no tempo como os regulamentos expedidos em certas épocas, segundo se acentuou a fls. 812 e já o fizera o Deputado JOÃO MANGABEIRA, fôlhas 792, mas tais atos teriam sido, em tempo, publicados no órgão oficial e, assim, seu conhecimento erigido em presunção ainda referida no art. 5.º da Introdução do Código Civil.

Ninguém poderia alegar ignorância da lei e todos os atos aprovados constavam da sua coleção oficial.

Ainda assim o grande PEDRO LESSA se insurgiu, sempre, contra a aprovação em bloco de regulamentos, pela impossibilidade de alguém mesmo SCALIGERO, ter de memória, ao votar o ato o que por ele seria alcançado (v. g. *Rev. S. T. Federal*, vols. 27, págs. 173 e 46, pág. 5).

Nos volumes 8 e 11, págs. 207 e 71 da mesma Revista se encontram as explanações feitas com o apêgo em HAU-RIQU, pelo grande mestre no *habeas-corpus* n.º 3.994 requerido por mim em início de carreira. "A nação brasileira adota o regime representativo (Const., art. 1.º), e pressupõe a seleção das medidas de ordem pública. Não se concebe a aprovação por uma assembléia política de projeto de lei ignorado".

A publicidade é um princípio preexistente, que não precisa estar expresso como condição *sine qua non* do regime representativo — não podem os mandatários votar sem consciências ou as coisas de que não possam fazer a mais vaga idéia.

Dúvida não poderia, assim, subsistir sobre a ilegitimidade de aprovação do que nunca tivera necessária e hábil publicidade.

O Congresso, quando outorga concessão, indica seu fim ou avança mais um pouco, assentando certas bases para que o Executivo fixe o teor do contrato, mediante decreto também publicado, sendo, por último, lavrado instrumento, ainda publicado e sujeito a exame do Tribunal de Contas para apuração da legalidade (*Bielsa, Derecho Administrativo*, 3.^a ed., t. 1, pág. 272).

Dir-se-á que, na espécie, foi seguido o caminho inverso, isto é, o contrato precedeu a concessão, assim aprovada pelo Poder competente.

Mas, a aprovação não poderia prevalecer por impossibilidade material de se conhecer o que seria aprovado.

Ainda que o autor da emenda n.º 204, Senador José Eusébio, relator do orçamento na Câmara, Sr. Oscar Soares (*in Diário do Congresso Nacional*, 1925, pág. 1.353) o conhecessem, possuindo este a requisição, a que aludiu o texto, seria um conhecimento particular, esotérico, não participando ao plenário.

A imensa maioria dos deputados votantes não possuía elementos para se informar, caso o pretendessem e isso era o bastante para invalidar o ato.

Os próprios parlamentares que clamaram inutilmente pelo que consideravam um escândalo, insurgindo-se na comissão e no plenário (fls. 426 e 433), não tinham elementos para avaliar as proporções a que chegaria o ato e se limitaram a falar na aquisição da oficina, além das subvenções.

A pulga atrás da orelha não bastava para descobrir o que se Machado, Azevedo Lima e Vicente Piragibe (*Diário* citado, páginas enxertadas na relação clandestina, como afirmara o Sr. Marcelino 4.358 a 4.382); o próprio Sr. Vilaboim acentuara desconhecer elementos essenciais, quando lhe fizeram a consulta, respondida como jurisconsulto (*Diário* citado, pág. 4.400).

No próprio direito privado se exige a publicidade dos atos referidos em outros, salvo se constantes de registros públicos (Código Civil, art. 132, Código de Processo Civil, arts. 14, 159, etc.) e todas as legislações fazem hoje assentar nos registros públicos a base da segurança de direitos de todas as categorias.

Pois bem; o contrato embora lavrado em livro existente na Secretaria do Tribunal, não tivera qualquer publicidade específica, indispensável até para conhecimento de Tribunal de Contas, desde a Lei n.º 2.511, de 1911, como se fez com o termo de revisão, transcrito no *Diário Oficial* (17 de julho de 1925, pág. 14.705).

Para seu exame teria, pois, cada deputado de se dirigir àquela repartição e fazer a leitura dos atos.

Mas, as dificuldades não parariam aí: mais complexo fôra a prática adotada para a clandestinidade.

O contrato não dizia tudo: antes se referia a documentos de descoberta e exame mais difícil, a saber:

Uma relação de material;
Um aviso do Ministro da Viação aos Correios;
Um ofício do Tribunal à Estrada de Ferro;
Um ofício do Tribunal à Alfândega;
Um ofício da Revista ao Supremo.

Tudo isso de acesso sempre árduo e, que a própria apelante, ainda agora, só trouxe aos autos premida pela exigência do Doutor Juiz a *quo*, que, para julgar a causa, precisava conhecer esses documentos (fls. 628 a 630).

Assim mesmo não se conhece o despacho (fls. 637) na ampla requisição de passagem, até para trens de luxo, e de cargas, e a relação que acompanhou a requisição alfandegária, logo aumentado de 50% (fls. 638).

Conhece-se, sim, o teor do impertigado ofício sobre usufruto do Palácio, com referência a constituto possessório e à dispensa de caução (fls. 639).

Por sua vez, a relação do material constava de ofício, que conjuntamente envolvia os seguintes e diversos assuntos:

Compra e montagem de oficina, por processos especiais;
Entrega de imóvel;
Duplicação do prazo de concessão;
Outorga de concessões feitas ao Banco do Brasil;
Abertura de créditos bancários;

E, ainda pela certidão de fls. 275, se vê como foi deficiente a transcrição de documentos referidos no próprio livro de contratos.

Diante disso, não poderiam os Deputados e Senadores que aprovaram emendas nas caudas orçamentárias, sequer se informar sobre o conteúdo da concessão, que envolvia aliás pontos vedados ao próprio Congresso, fora das larguezas de uma Assembléia Constituinte.

Assim, além:

Da entrega a alienação de bens móveis e imóveis;
Da concessão de créditos ilimitados;
Da criação de emprêgos públicos, que seriam, todavia, providos por particulares;
Da fixação de vencimentos, por processos de analogia;
Da franquia aduaneira;
Do livre trânsito na Central do Brasil;

O Congresso teria adotado medidas aberrantes da própria essência do regime e anulatórias de suas privativas funções.

E' que a apelante, prevendo que, em certo exercício, pudesse o Congresso negar ou reduzir as verbas necessárias, quis se pôr a cavaleiro do princípio da anualidade orçamentária e da própria ação legislativa, verdadeiro Estado no Estado.

Assim, quando tal acontecesse,

“desde que a receita de cada exercício orçamentária, na vigência do contrato da sociedade não comporte a abertura de créditos especiais, o Poder Executivo

efetuará quaisquer operações de crédito, inclusive a de abertura de um conta especial no Banco do Brasil, não só para a aquisição e montagem do material constante desta relação, como também para o pagamento e a execução de todos os serviços contratados".

Não se poderia imaginar nada de mais inconstitucional no antigo regime — o Poder Executivo abrir créditos para corrigir a ação do Legislativo, voluntária ou negligente.

O próprio expediente, a que as partes poderiam espontaneamente recorrer e até o Governo oficiosamente, como aconteceu em certas épocas, era tornado oficial, transformando-se o Banco do Brasil em Tesouro provisório.

Seria possível admitir que os Congressistas pudessem aprovar cientemente tais medidas? Está claro que não e os elementos já indicados o comprovam.

Alude-se a referência à cláusula 28.^a pelo Tribunal de Contas (fls. 206 e 464), embora ali nada se encontre e sim em documentos referidos; mas ainda que na expressão "operações de crédito" se incluisse tal, eu repeliaria, não uma, mas mil decisões do Tribunal de Contas, por absoluta inanidade.

Eis porque o próprio Ministro Artur Ribeiro, o Juiz que afastava por inconstitucional a aplicação da Lei número 4.981, fizera ressalva quanto à aplicação da cláusula 28.^a, em falta de conhecimento do referido (fls. 797), aludindo à intenção de enlevar a boa fé (Revista de Direito, vol. 79, pág. 336).

Tôdas as corruptelas venais, eu as admitiria, menos a clandestinidade, que é visceral e incompatível com o próprio regime em que ocorrera.

Não tenho, portanto, a menor dúvida sobre a nulidade da concessão, por falta de indispensável publicidade, tratando-se de atos clandestinos.

E o Judiciário pode examinar vícios de elaboração legislativa no exercício de sua função de apurar a constitucionalidade dos atos legislativos.

Não posso, assim, aceitar, a despeito de tôdas as concessões feitas, a conclusão de que tudo estaria legal, segundo tantos juristas, o ato do Congresso de 1925, como THEMÍSTOCLES CAVALCANTI (folhas afirmaram, embora alguns, ressaltando o aspecto ético, e elogiando 183 v.) e JUAREZ TAVORA, no voto proferido na Comissão de Correição Administrativa (fls. 184).

E' certo que na proclamação de ilegitimidade formal devem os Juizes agir com prudência, não penetrando demasiadamente nos processos de gestação da lei.

Mas, a falta de publicidade inerente ao regime representativo envolve o próprio funcionamento parlamentar e hoje alcança relações públicas e privadas.

Em países onde ao Judiciário não é dado fazer o exame intrínseco da inconstitucionalidade das leis, êle está eximido de fazer o exame formal; entre nós todos os escritores admitem tal ingerência, embora com a cautela já assinalada, assim RUI BARBOSA (O Direito, vol. 888, página 363), PEDRO LESSA (Poder Judiciário (fls. 105), MENDES PIMENTEL e ASTOLFO RESENDE (Manual Jacinto, vol. VII, pág. 615), CARLOS MAXIMILIANO, (op. cit. § 396), PONTES DE MIRANDA (Comen. à Constituição de 1934, vol. 2.^o, pág. 681, e de 1937, vol. 3, pág. 143). Em

1917 o Supremo Tribunal chegou a anular o orçamento municipal dêste Distrito por efeito de legitimidade de mandato dos Intendentes Municipais (Revista Supremo Tribunal Federal, vol. 11, pág. 243).

Mas, dir-se-á: além de abusivamente enxertado por processos tortuosos, haveria um mínimo claramente manifestado pelo Congresso e realizável desde 1917: a subvenção e a cota por página.

Mas, a complexidade vertiginosa do negócio tornou impossível a separação do joio e o trigo, a triagem do razoável e do supérfluo, a manutenção do válido e repulsa do inválido.

Aquelas cotas eram concedidas, quando o cargo da contratante ficava a impressão da revista; depois que o Estado comprou e instalou, porém, uma grande imprensa, menores teriam de ser os preços, que ainda tivessem de pagar, e ainda quando a apelante só trabalhasse para aquele fim e não pudesse aproveitar como podia e fazia suas aperfeiçoadíssimas instalações no mercado livre, com vantagens excepcionais sobre seus concorrentes.

E' êsse um caso em que não se poderia, sequer, aplicar a regra privada do *utile per utile non vitiatur*.

Não é possível proclamar nulidade parcial de ato nunca regularmente publicado, porque os mais simples contratos devem ter publicidade no órgão oficial.

Resultaria do aproveitamento, ademais, um desequilíbrio completo de situações, inajustável por obra judiciária.

Também, pelo comportamento anormal do contratante, não fôra possível prosseguir na execução, cessando, com o serviço, a razão, sequer, das subvenções.

E' que se impõe ainda na espera civil o exame da culpa contratual, embora afastada a incidência criminal, segundo a conclusão absoluta de ALVARO PEREIRA (fls. 266-276) ou mesmo pela dificuldade de completa discriminação individual, conforme opinou THEMÍSTOCLES CAVALCANTI (fls. 183 v.).

Com displicência agiram, quiçá, os Chefes do Judiciário, ajustando contratos, cheios de reservas, condições, hipóteses e alçapões, dirigindo representações, expedindo ofícios, solicitando favores, aceitando pretensões descabidas etc.

Culpados foram, também, os membros do Poder Legislativo, que tiveram participação, mediata ou imediata no negócio, aceitando coisas desconhecidas e de proporções ilimitadas e a despeito de certos protestos, que o respeitável endosso, aparente do Supremo Tribunal afastou como poderosa arma ofensiva — a *mea culpa* foi proclamada em todos os tons ao tempo da elaboração da Lei n.^o 4.981.

Mas, nem por isso se poderia afirmar a inocência da apelante por seus representantes; ao contrário patente é a culpa com que agiram segundo acentuou imparcialmente o saudoso Ministro ARTUR RIBEIRO, para não falar na crítica dos que se apaixonaram, em certa época, pela questão.

A boa fé é elemento iminente na órbita jurídica; assim, os contratos não se cumprem apenas em boa fé, como disse o Código de NAPOLEÃO e os outros consideraram desnecessário fazê-lo; de boa fé devem também os contratos ser concluídos e aqui se pode considerar, sem sombra de dúvida, que ela não esteve presente na longa e acidentada fase pré-contratual, ao menos com a extensão elementarmente exigida.

"Quiconque se met en relation avec un autre pour la formation d'un contrat s'engage implicitement à agir loyalement dans les pour "parlers preliminaires. (LABBÉ — *apud* Demogue, *op. cit.* v. 59 1.240).

Quem pretende favores e cláusulas deve enunciar-las claramente àquele com quem debate a formação do pacto; se a Empresa queria os imensos favores, que reconheceu atingir a cifras astronômicas (fls. 276-8), ao renunciá-las, quando da assinatura da revisão de 1925, devia expô-los e não usar dos processos de referência sucessiva, escondendo ou dificultando o conhecimento do assunto.

Ninguém diria que os processos usados tivessem sido os mais sinceros ou, sequer, os normais de qualquer entabulação contratual.

Assim, a proclamação de ausência do dolo criminal não afastaria o dolo civil (DEMOGUE — *Traité des obligations*, vol. 1, § 355, (a concorrer para a ausência de essencial publicidade, determinante da nulidade (LEON ET HENRI MAZEAUD — *op. cit.* vol. 1, § 124).

Nem poderia, em consciência, alegar a apelante que a falta de publicidade dos contratos e dos documentos referidos, em primeira, segunda ou terceira mão, correram à conta dos Presidentes do Tribunal, que, todavia, nem poderiam, sequer, indicar qual, por exemplo, o despacho exarado na Central do Brasil ao ofício da requisição genérica de passagens (fls. 637). Nem consta como o autor da emenda conhecia tais elementos para formulá-la no Senado.

Aliás, a nulidade argüida prescindiria de apuração do elemento subjetivo, com que as partes tivessem agido.

Nem mesmo teria cabida a solução doutrinária, que atribui à parte inocente e prejudicada pela anulação de ato por certo vício, uma reparação mitigada, considerada como o interesse negativo, segundo noção sugerida por von Ihering.

Assim, dispõe o ante-projeto de Código de Obrigação, em cuja elaboração tomei parte:

"Anulada a declaração de vontade, fica obrigado o declarante a indenizar o prejudicado na medida do interesse deste, salvo se era conhecido ou devia sê-lo o fundamento da nulidade".

Na espécie, o comportamento da apelante teria sido pelo menos anormal e desde 1917, com o advento do Código, o abuso de direito passara a ter repressão civil entre nós.

Assim, se os interessados na empresa não quiseram fazer um negócio lesivo, nem pretenderam defraudar o patrimônio público, agiram pelos menos anormalmente, abusivamente, para obter, por processos subreptícios, grave alteração de finalidade da empresa.

O próprio Presidente da Companhia assim terminou sua defesa em 1925:

"Sacrificando o patrimônio de parentes e amigos, embalados pela vibração de um entusiasmo talvez sem fronteiras, mas nunca inconfessável e criminoso (*Gazeta de Notícias* de 26 de outubro de 1926)".

Mas nada podia melhor caracterizar a atuação da apelante do que elementos por ela própria trazidos aos autos: os artigos de Arquimedes Memória (fls. 210) e Monteiro Lobato (fls. 211).

O primeiro exaltou a valia estética da obra e o segundo foi procurar justificativa na psiquiatria.

Memória se referiu ao suntuoso, aos azulejos dos tetos, ao ciclópico das instalações, até as de ordem sanitária, e que deveriam antes caber à Imprensa Nacional.

O ilustre escritor Monteiro Lobato chegou a ressaltar, em detrimento da Corte Suprema, o caso que classificou de *megalo-estesia*, de delírio de utilidades, embora trouxesse à coleção os exemplares de Luiz II da Baviera, para encaixá-lo "nos domínios da psicose megalomaniaca".

A seguir, narra o processo de realização desse sonho

"com espantosa habilidade, à custa do Estado... e tudo fizeram sem que o tirano de chinelos (democracia) o percebesse, pois de outra forma não se explica o arre-meter-se êle contra uma obra de arte que autorizou e pagou (fôlhas 211-212)".

A oitava maravilha do mundo, obra de Argus e Ciclops, fôra assim realizada com os requintes da estética, nas pinturas e *boiseries*, e nas franjas de ouro, e da mecânica, com as instalações mais perfeitas e cômodas do mundo.

Podia êle ter sido dedicado a Siva ou a Osiris, como foi ao Supremo Tribunal para:

"aposento dos velhinhos supremos, a máquina que lhes veicula a rabulice interpretativa por todos cérebros julgadores do país".

Com a conhecida graça de estilo e fina ironia, Monteiro Lobato acentua, concluindo, como a empresa saiu desproporcionada aos fins e que, pertencendo ao Estado, se êste consultasse ao povo a decisão seria no sentido da permanência da obra estética e na escolha de um de seus autores para o governo da cidade maravilhosa (fls. 212).

Mas, seria possível a propósito de simples Revista, à revelia e na inciência dos três Poderes da República, fazer tão custosas obras de arte, usurpar os objetivos da Imprensa Nacional e forçar a uma encampação das atividades gráficas do Estado?

Evidentemente tais não seriam os processos de governar o país nem a chefia da edilidade assim se alcançaria com tanta desenvoltura.

GASTON JÈZE acentua reiteradamente que o contrato com o Poder Público, regido pela finalidade do interesse geral do funcionamento regular do serviço público, acima, portanto, do interesse privado do contratante, acarreta para êste a obrigação de executar suas obrigações de maneira a não comprometer o funcionamento contínuo e regular do serviço público, mas, ao contrário, a facilitá-la, sem necessidade de cláusula especial do contrato; entre nós MENE-GALE — *Direito administrativo* — vol. 2.º, pág. 261).

Seria inútil descrever o excesso de material adquirido, o milhão de quilos de papel anualmente importado, (fls. 340 a 345), as obras de dez mil contos de réis (fls. 70), o material avaliado em 11.000 contos e descrito em 219 fôlhas de papel (fls. 72 e 507), as pinturas, o local das conferências, etc.

Ainda no próprio âmbito da Revista, o plano hipertrofiara, em prejuízo de sua própria conveniência e exequibilidade.

Com papel de graça e pago por página, inclusive vários e minuciosos índices, a obra se alongou a ponto de, em alguns anos, se tornar embaraçosa para a grande maioria dos juristas, nem os novos apartamentos poderiam sequer conter os dois imensos volumes mensais, coligindo, sem a menor seleção, todos os debates e decisões do Supremo e da Corte de Apelação, ainda os menos interessantes, e podendo a coleta ainda ser estendida a outros tribunais, até administrativos como o de Contas, segundo as cláusulas ampliadas no último termo.

A 20 volumes, no mínimo por ano, já teríamos hoje mais de 400, ocupando muito maior volume do que a jurisprudência da Suprema Corte Americana, em cento e cinquenta anos de atividade, ou do que a coleção das Pandectas francesas ou do repertório de DALLOZ.

Em proporções aproximadas, se bem que mais modestas, só conhecemos o Anuário do Prof. Galgano, que, embora com ajuda do Governo italiano, não passou dos primeiros volumes.

Seria, portanto, exagerado o plano, em face dos interesses públicos quando, apreciando apenas o resultado da empresa, e não o supérfluo da instalação.

O negócio não escapava, assim, ao âmbito do voluptuário que, nem mesmo de boa fé, alcança reparação, no terreno privado — faculta-se quando muito ao possuidor o *jus tollendi*, com a retirada do que colocara.

Aqui nem esse levantamento seria razoável, porque o luxo foi obtido à custa do erário e não do executor da obra.

Assim, desfeito o ato, embora por iniciativa de uma das partes, aprovada a *posteriori* pelo Judiciário, no exame da defesa, fundada em nulidade do contrato ou concessão, não há como falar em perdas e danos, nem mesmo na forma mitigada de interesse negativo.

Haveria que se voltar ao *statu quo*, retirando-se a Empresa, que não tinha nem o imóvel, nem os móveis, e se apresentara com capital modestíssimo.

Mas, a rescisão não se dera pura e simplesmente; o Estado assumiu certo passivo da empresa, tornou-se cessionário de dívidas, por novação subjetiva passiva para que não se enriquecesse com o material tomado sem pagar a todos os credores e fornecedores, ainda desembolsados.

De modo que, para apreciar o resíduo das operações, o desentulho da atividade que se desenvolveu por algum tempo, é preciso agir com o máximo cuidado e tendo por único norte a equidade.

Não há que se cogitar, assim, de reparação, mas apenas de evitar algum enriquecimento indébito.

A apelante alude à prova feita nos autos de que escaparam ao arrolamento pelo Governo grande quantidade de papel e um número elevado de volumes da Revista, vendidos a peso (fls. 34, 781 a 785).

Argumenta ela ainda no sentido de que o Governo só estava autorizado a se apropriar do material constante da relação n.º 3.719, e o excesso devidamente apurado (fls. 17 a 39), por funcionários do Estado, teria de lhe ser restituído em espécie ou em valor, equivalente.

Tal raciocínio poderia proceder, se não houvera a assunção de dívidas — o Estado pagou a fornecedores e a credores e outros nessa mesma qualidade, demandaram com êxito a União — ainda há pouco votei nesta turma na apelação n.º 8.039, em que era apelante Deodoro Fontainha (*Diário da Justiça*, Supl. págs. 1.108-9).

E' que todos os credores incluídos no reconhecimento por exame final pediram pagamento, não se conformando com as distinções feitas pelo Governo.

Ora, esses pagamentos não dizem apenas respeito ao material constante da relação n.º 3.719, mas a muitas coisas mais e assim o excesso não pode ser pago, sem maior exame, para evitar duplicidade.

Em rigor, a apelante nada despendeu ou muito pouco despendeu de seu reduzido capital; tudo foi pago pelo Governo diretamente ou por adiantamentos do Banco do Brasil, chegando a ter este um crédito de 24.000 contos abertos à disposição do apelante (fls. 156 a 162).

Se a apelante também recorreu ao crédito particular, tomando de empréstimo a seus administradores, sócios ou amigos, em princípio esses compromissos teriam sido satisfeitos ou poderiam ser reclamados por seus titulares, como já tem acontecido.

Assim, a operação destinada a evitar o possível enriquecimento do país com o empobrecimento da apelante, apesar da culpa evidente que teve no desfecho do negócio, tão desproporcional e abusivamente ampliado, não pode ser feita com a simplicidade pretendida.

A apelante, em execução, terá, assim, de liquidar mediante prova cumprida e pelo confronto de sua escrita com os exames oficiais os prejuízos acaso sofridos e correspondentes a um lucro, sem causa, pelo Estado.

E' possível que tenha sido arrecadado material de anterior propriedade da apelante, ou não pago pelo Estado, mas é preciso destruir a presunção, decorrente da aplicação da Lei n.º 4.981, pelo Executivo, e pelo Judiciário subsidiariamente.

O Decreto Legislativo n.º 5.636, de 1929, mandou pagar mais 7.570:201\$900 de fornecimentos à Revista e o de n.º 19.078, de 1930, ainda 709:060\$900, de fornecimentos de papel, talvez aquele a que as testemunhas se referiram nesta causa.

A própria apelante ingressou simultaneamente com outra ação, que acaba de ser decidida favoravelmente à sua intenção (*Diário de Justiça* de 3 de maio de 1943, páginas 3.018), em que pedia pagamento da cota móvel por página no total de Cr\$ 1.760.260,00.

Não há como antecipar pronunciamento a tal respeito.

Mas, no presente processo e para o seu exclusivo desfecho, terá de ficar assentado que o contrato ora declarado nulo não poderia constituir fonte de lucros, só podendo a apelante pretender evitar um prejuízo, e na medida de proveito alcançado pelo Estado.

Tais prejuízos não se poderiam porisso distanciar dos exíguos meios, que possuía a apelante antes do empreendimento nem ter em atenção, sequer os esforços pessoais de seus dirigentes, que, se não alcançariam compensação suficiente tal resultaria antes da maneira anormal e abusiva, porque este os orientara, além da viagem ao estrangeiro que fizeram à custa do Estado (fls. 839 e *Diário do Congresso* — cit. págs. 4.356 e 4.364).

Assim, se não de excluir os principais itens do pedido, inclusive os honorários, incabíveis na espécie, obedecendo os juros da mora sobre o que porventura se liquidara aos preceitos gerais do Decreto n.º 22.785, de 1933.

Por culpa de ambos os contraentes, o negócio se resolve, assim, sem indenizações, uma vez proclamada a nulidade a que deram causa.

O provimento parcial do recurso a meu ver, deve, assim, alcançar estritamente o pagamento de material e obras feitos ou adquiridos com recursos próprios e de terceiros, que não hajam sido ou não possam ser satisfeitos com os pagamentos que a União tomou a si, garantida apenas a reparação do provado empobrecimento, que a apelante, porventura, haja sofrido, com enriquecimento injustificado para a apelada.

Coincide, isso, essencialmente com o que foi decidido, aliás, indiretamente, em 1929, no agravo n.º 4.452 entre as mesmas partes, como de início ficou acentuado.

ADITAMENTO AO VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Sr. Presidente, não posso deixar de responder ao ilustre Dr. Procurador Geral, que, a meu ver, surpreendeu a parte com alegação de alta relevância. S. Excia. alegou, assim, no último momento, e sem que se verificasse a exceção do § 1.º do art. 824 do Código do Processo Civil, que já haveria coisa julgada na espécie. Ora, a causa fôra estudada, com todo carinho, pelo ilustre Procurador da República na primeira instância e por S. Excia., no seu parecer, lançado nos autos, não se explicando, assim, a omissão de fato dessa relevância, se fôsse êle procedente. A mim, que não teria as mesmas responsabilidades, não escapou a circunstância de haver o Supremo Tribunal, anteriormente, examinado a hipótese, e isso certamente ocorreu quanto aos nobres defensores da União; é que SS. Excias. não consideraram valiosa a razão para que a alegassem oportunamente; todavia, desde que acaba ela de ser apresentada, é preciso que não passe sem exame o novo aspecto atribuído à controvérsia.

Já havia assinalado no voto escrito que, em 1926, a Revista do Supremo Tribunal pedira medida possessória, mas antes do pronunciamento do Juiz sobre a manutenção impetrada se verificou a reintegração *manu militari* dos bens de posse da Revista pelo Estado; foi esta a razão predominante que levou o Supremo Tribunal a negar a medida, por motivo, assim, de caráter meramente processual, eis que, verificado o esbulho, não havia mais simples ameaça; caberia a ação típica de reintegração. Nesse agravo funcionaram onze ministros, dos quais apenas os Ministros Bento de Faria, Edmundo Lins, Muniz Barreto e Hermenegildo de Barros entraram no mérito, considerando justificada a ação do Congresso; ao contrário, censuraram a solução legislativa os Srs. Ministros Artur Ribeiro, Pedro Mibielli e Geminiano da Franca; os quatro restantes, Viveiros de Castro, Guimarães Natal, Leoni Ramos e Pedro Santos se eximiram de pronunciamento sobre o mérito, de modo que a questão ficou restrita ao mero aspecto processual, de não caber o remédio turbativo, quando já o esbulho estava consumado.

Mas, em 1929, três anos depois, a parte veio com a reintegração, indeferida, *limine-litis*, pelo Dr. Olímpio de Sá e Albuquerque, Juiz Federal da 1.ª Vara; daí novo agravo e, ainda, por sete votos contra quatro, foi confirmado o despacho. Mas, ainda que êsses sete votos se tivessem pronunciado sobre o mérito, apenas, teriam acentuado que não se insinuara inconstitucionalidade manifesta, no ato do Congresso. Isso, no máximo, autorizaria o repúdio à arguição de inconstitucionalidade manifesta do Decreto Legislativo, mas não constituiria caso julgado para o exame de hipótese em que, pelo menos, o objeto ou o fim da demanda seriam diversos do anterior e supervenientes ao despacho do Chefe do Governo Provisório, que, assim a excetuou do artigo 18 das disposições transitórias da carta de 1934.

Porisso, argumentarei exatamente com a circunstância de que se esta Corte não exerceu palpável inconstitucionalidade na iniciativa tomada pelo Congresso com a medida acuteladora que deprecou ao Executivo, isso não impediria o exame pelos meios normais, da validade do contrato ou de outras conseqüências de fatos a serem apurados ainda mesmo que o contrato viesse a ser anulado de pleno direito.

Ainda se verá que o último *considerandum* do acórdão de 1929 coincide com a conclusão dos nossos votos; não limitamos o direito da União aos objetos constantes da famosa relação n.º 3.719, mas a todos os outros bens sobre os quais haja concorrido para sua aquisição ou cujo valor haja posteriormente pago ou assumido a responsabilidade de pagamento.

São estas as razões que me levam, de acôrdo com o Sr. Ministro Castro Nunes, a dar provimento, em parte, ao recurso, para o fim restrito de, evitando apenas algum enriquecimento sem causa, mandar pagar à apelante aquilo que a União de qualquer maneira, não haja concorrido para adquirir.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, nego provimento à apelação. A ação baseia-se na inconstitucionalidade do Decreto n.º 4.981, de 18 de dezembro de 1925, que declarou inexistentes os contratos celebrados em 1921 e 1922, pelo então Presidente da Suprema Corte, diploma cuja constitucionalidade fôra reconhecida pelo egrégio Supremo Tribunal Federal, como acentuou o emiente Dr. Procurador Geral da República.

A presente demanda constitui, pois, um atentado à coisa julgada.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo (Presidente): — Dou provimento, em parte, à apelação, de acôrdo com a Turma.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento, em parte, contra o voto do Sr. Ministro Barros Barreto. — Impedido o Exmo. Sr. Ministro Anibal Freire.

CÂMARA DE REAJUSTAMENTO ECONÔMICO — REVISÃO DE SUAS DECISÕES PELO PODER JUDICIÁRIO

— As decisões da Câmara de Reajustamento Econômico são suscetíveis de exame pelo judiciário, desde que desatendam às prescrições legais.

— Essa Câmara é um órgão arbitral instituído por lei para decidir do reajustamento, e é nesse setor que decide soberanamente. Mas fora daí, se desatende ou viola a lei, pode ser compelida pelas Justiças regulares a observá-la. A autonomia se circunscreve àquela âmbito restrito, não podendo, quando concedido ou denegado o reajuste ser revisto pelo Poder Judiciário, não como exceção ao princípio do ajuizamento dos atos administrativos, mas porque, nos termos da lei (e a esse entendimento conduz a boa interpretação da vedação do reexame judicial), a União só consente em tomar a seu cargo a metade da dívida do agricultor se essa obrigação resultar para ela da decisão daqueles árbitros legais.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Relator: o Sr. Ministro Anibal Freire.

Recorrente: Francisco Magno Batista.

Recorrido: Espólio de Geraldo Nunes Viana.

Vistos, relatados e discutidos este autos de recurso extraordinário n.º 6.723, da Bahia, em que é recorrendo Francisco Magno Batista e recorrido o espólio de Geraldo Nunes Viana, resolvem os Ministros do Supremo Tribunal Federal, componentes da Primeira Turma, conhecer do recurso e dar-lhe provimento, unanimemente de acordo com as notas taquigráficas anexas.

Rio, 26 de julho de 1943. — *Lauda de Camargo*, Presidente. — *Anibal Freire*, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Anibal Freire — Geraldo Nunes Viana ingressou em juízo em Ilhéus, Bahia, em 1925, com uma ação de depósito em pagamento contra Francisco Magno Batista.

Alegou o autor não haver o réu, querido receber a quantia de Cr\$ 31.485,49, para juntá-la à de Cr\$ 11.988,50, que já estava em seu poder, perfazendo as duas a importância correspondente à segunda prestação decenal a que o réu tem direito, como credor hipotecário do autor da dívida desajustada pela Câmara de Reajustamento Econômico.

O réu contestou a ação, alegando quanto ao mérito ser o depósito inaceitável, por incompleto.

O Juiz deu razão ao réu, julgando improcedente a ação, por ser a quantia mencionada menor do que a realmente devida, (fls. 62-71).

A parte vencida apelou da decisão e a turma julgadora deu provimento em parte ao recurso, para julgar bom o depósito feito, sem entretanto ter o apelante direito à restituição pedida, correndo as prestações de acordo com a quantia reajustada. (fls. 95).

Opostos embargos de declaração, foram os mesmos recebidos, esclarecendo-se a decisão.

Geraldo Nunes Viana opôs embargos à decisão, que julgando excessivos os juros, no total de Cr\$ 24.999,36, não autorizou a restituição do que demais foi pago nem determinou a imputação do excesso na conta de juros.

Falecendo no correr do feito o embargante, foram os seus herdeiros devidamente habilitados.

Francisco Magno Batista também apresentou embargos ao acórdão, alegando ter o aresto embargado ao desprezar contratos firmados entre as partes, prejudicando atos jurídicos perfeitos e o direito adquirido.

A turma julgadora, por maioria de votos, julgou bom o depósito feito pelo devedor e ordenou que se faça imputação, na segunda prestação, na conta de juros, do excesso pago na primeira prestação, devendo as demais prestações obedecer restritamente ao que já foi decidido pela Câmara de Reajustamento Econômico. (fls. 133-135 v.).

Declara o acórdão:

“A Câmara de Reajustamento, conhecendo da declaração firmada pelo credor e devedor, fixou o débito em 546:205\$200 e para chegar a esse resultado condenou, de acordo com o Decreto Federal n.º 22.626, de 7 de abril de 1933, os juros estipulados de 24% ao ano e capitalizados. Decidindo como decidiu a Câmara de Reajustamento, agiu de acordo com o Decreto Federal n.º 24.233 de 12 de maio de 1934. As suas decisões são constitucionalmente válidas, não podendo a justiça comum lhes fazer qualquer modificação, pois das mesmas não cabe recurso algum para qualquer autoridade judicial (arts. 26 e 29 do Decreto n.º 24.233). O credor mal satisfeito com a indenização que lhe foi concedida não pode, à cata de solução mais satisfatória recorrer à justiça, isto importaria na anulação da sentença da Câmara de Reajustamento, o que não é admissível (Ac. do Trib. de São Paulo de 18 de março de 1936). Que deseja o credor neste processo? Receber juros que a Câmara de Reajustamento condenou firmada na lei de usura. Fundamenta o aludido credor a sua pretensão na alegação de *direito adquirido*. Deixou a Câmara de atender a contratos firmados entre partes e nos quais foram pactuados os juros anuais de 24%, argumenta. A lei de usura (Decreto n.º 22.626 de 7 de abril de 1933) é uma lei que “põe cômbo a uma situação que não podia continuar no campo da economia privada, situação de asfixia dos devedores em proveito de credores impiedosos”. No caso dos autos o capital mutuado foi na quantia de 308:000\$000 e os juros na importância de 318:725\$318! Não se compreende freios à uma lei que visa o interesse público, o bem da coletividade. O

direito adquirido invocado pelo credor não procede, porque nenhum direito adquirido existe contra o interesse público. E no conflito entre o interesse privado e o interesse público aquele cede o passo a este. Reconhecer ao credor o direito de cobrar os juros pactuados de 24% e capitalizados é colocar o interesse privado acima do interesse público, é violar uma lei que teve por objetivo o bem da coletividade. Nenhuma autoridade judicial poderá sancionar o que pretende o credor".

Foi voto vencido o do relator, Sr. Desembargador Artur Conrado, que mandava restaurar a sentença de primeira instância, que julgou improcedente o depósito. (fls. 135 v. 136).

A razão do voto é que ao ser publicado o Decreto-lei n.º 22.626, de 1933, em que se apoiou a decisão da Câmara de Reajustamento, já os juros estavam no patrimônio do credor, não tendo a Câmara autoridade para fazer retroagir os preceitos deste decreto.

Esse voto foi acompanhado pelo do Sr. Desembargador Gleóbulo Gomes.

Foram ainda votos vencidos os dos Srs. Desembargadores Oscar Dantas, Sílvio Martins, Vieira Lima e Joaquim Laranjeiras, que desprezaram ambos os embargos para manter o acórdão embargado.

Francisco Magno Batista interpõe recurso extraordinário com fundamento nas alíneas a e d do n.º 3 do art. 101 da Constituição.

Alega o autor terem sido violados o art. 3.º, § 1.º e 2.º da Introdução do Código Civil, art. 82, 889, 972, 974 e 1.263 do Código Civil e art. 6.º do Decreto n.º 19.398, de 1930.

De referência à diversidade de jurisprudência, invoca o recorrente os acórdãos publicados no *Arquivo Judiciário*, vol. 41, pág. 345 e *Direito*, vol. 14, págs. 288-297.

O recurso foi arrazoado de fls. 141-142 e contra-arrazoado de fls. 145-146 v.

VOTO

O Sr. Ministro Anibal Freire (Relator) — Conheço do recurso, com fundamento na alínea d do n.º 3 do art. 101 da Constituição, por ser manifesta a divergência entre o acórdão recorrido e arestos de outros tribunais, inclusive do Supremo Tribunal Federal, quanto à matéria jurídica examinada.

No mérito dou-lhe provimento.

O acórdão recorrido prolatado, aliás, por escassa maioria de votos, assentou em que as decisões da Câmara de Reajustamento Econômico constituem soluções definitivas dos casos-submetidos a seu julgamento. A esse entendimento opõe-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que chegou até a incriminar de inconstitucional o art. 29 do Decreto-lei n.º 24.233.

Na hipótese a decisão da Câmara versou a aplicação de texto legal; e tal decisão foi apoiada pelo Tribunal da Bahia, em contrário à jurisprudência uniforme do Supremo Tribunal Federal. Com efeito, este tem decidido em arestos sucessivos que se não restituem, na aplicação da chamada

lei de Usura, os juros recebidos anteriormente à expedição daquele diploma. Solução harmônica, inspirada não só no interesse das partes como para evitar o sacrifício de situações jurídicas estabelecidas. Tendo sufragada com o meu voto essa jurisprudência e não encontrando razões para modificar o meu ponto de vista sobre a matéria, cumpre-me reafirmá-lo neste caso, de acordo com a minha convicção e o apreço às decisões deste Tribunal.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes — Ao que se depreende do exame do caso, o que o recorrido pretendeu, e obteve da Justiça baiana, com base em decisão da Câmara de Reajustamento, foi a computação dos juros usurários já pagos anteriormente ao Decreto de 1933 nas prestações a serem pagas pelo devedor. Vale dizer que deu efeito retroativo à lei de usura em contrário aos seus dizeres literais, mandando computar, (o que importa em devolver) juros que, na data da lei, já haviam sido embolsados pelo credor.

A matéria já tem sido muito debatida neste Supremo Tribunal em causas movidas contra o Lar Brasileiro; e não prevaleceu a devolução, senão somente a retificação da cláusula de juros a partir da lei de usura para as prestações a se vencerem de então por diante.

Desde logo se vê, pois, que o recurso é cabível por ambos os fundamentos.

Outro aspecto, o da autonomia da Câmara de Reajustamento, também já tem sido examinado. Essa Câmara é um órgão arbitral instituído por lei para decidir do reajustamento, e é nesse setor que decide soberanamente. Mas fora daí, se desatende ou viola a lei, pode ser compelida pelas Justiças regulares a observá-la. A autonomia se circunscreve àquele âmbito restrito, não podendo, quando concedido ou denegado o reajuste ser revisto pelo Poder Judiciário, não como exceção ao princípio do ajuizamento dos atos administrativos, mas porque, nos termos da lei (e a esse entendimento conduz a boa interpretação da vedação do reexame judicial), a União só consente em tomar a seu cargo a metade da dívida do agricultor se essa obrigação resultar para ela da decisão daqueles árbitros legais.

Dispensio-me de maior desenvolvimento porque da extensão dos poderes da Câmara de Reajustamento em face do Judiciário já me tenho ocupado aqui em votos proferidos, e, ainda anteriormente (*Do Mandado de Segurança*, 1937, págs. e segs.).

A controvérsia está posta, nestes autos, não sobre o reajustamento como operação regulada no Decreto de instituição da Câmara respectiva; mas em face da lei de usura que a mesma Câmara terá interpretado para admitir uma retroação que teria de ser expressa e inequívoca, de modo a abranger os juros já pagos, interpretação já repelida pelo Supremo Tribunal em reiterados acórdãos e adotada pelo Ac. recorrido.

Conheço e dou provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso e lhe deram provimento, unânimemente.

CÂMARA DE REAJUSTAMENTO — ALCANCE DE SUAS DECISÕES — CORPORACÕES QUASE JUDICIAIS — CONSIGNAÇÃO EM PAGAMENTO — LIBERAÇÃO PARCIAL

— Não pode a decisão da Câmara de Reajustamento ser insuscetível de apreciação judiciária, pois que se trata, ao cabo de contas, de ato administrativo. A Câmara de Reajustamento não se acomoda nos quadros do Poder Judiciário. É órgão administrativo encarregado de apurar a ocorrência das condições sem as quais não concede o Governo os benefícios do reajustamento.

A situação da Câmara de Reajustamento é a de uma corporação chamada "quase-judicial"; mas, o que nela domina é a natureza de órgão administrativo. A incensurabilidade absoluta de seus atos pelo Poder Judiciário seria incompatível com o sistema, ao propósito, da Constituição de 1934 e com o da Constituição de 1937.

— Não seria, assim, possível, ainda que se atribua, principalmente em matéria de fato, certo prestígio às decisões dos chamados tribunais quase-judiciais, não seria possível, sem eversão de princípios fundamentais, proibir sua revisão pelo Poder Judiciário, trancando-se ao prejudicado todos os ensejos de convocá-los em seu socorro.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n.º 3.252

Recorrentes — Augusto Nasser Borges e José Nasser.

Recorridos — Elias Marou, sua mulher e outros.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário n.º 3.252, da Bahia, recorrentes Augusto e José Nasser Borges, recorridos Elias Marou e outros.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, segunda turma, integrante neste o relatório de fls. e na conformidade das notas taquigráficas precedentes, conhecer do recurso e negar-lhe provimento, pagas as custas na forma da lei.

Rio, 30 de abril de 1943. — José Linhares, presidente. — Orosimbo Nonato, relator.

Vistos. — concordo com o Relatório de fls. 140-146 v., retificando-o apenas, data vênua, em que o recurso em apelo se baseia sobre dispositivos do art. 76 da Constituição Federal de 1934, vigente ao tempo de sua interposição (ut fls. 1 e 2). — À mesa; peça dia.

Rio, 17-4-43. — Valdemar Falcão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Propuseram Elias Marou e outros contra Augusto e José Nasser Borges ação de consignação em pagamento de juros de 6% e de frações irreeajustáveis de dívida para financiamento de trabalhos agrícolas, pretendendo os A. A. representar a quantia depositada o saldo da dívida, reajustada, nos termos do Decreto n.º 24.233, de 12 de maio de 1934, conforme a decisão da Câmara competente.

Desenvolvido o pleito, o juiz, depois de o relatar, assim decidiu :

"Considerando que, em 14 de abril de 1930, Elias Marou e sua mulher tomaram por empréstimo, mediante hipoteca a Augusto Nasser Borges a importância de 400:00\$000 e, também, a este mesmo capitalista, Jorge Marou e sua mulher, em 26 de julho de 1929, 200:000\$00 e, ainda, a José Nasser Borges tomaram por empréstimo, em dinheiro, Jorge Marou e sua mulher e Nagi Marou, em 10 de junho de 1929, a quantia de 400:000\$000; Jorge Marou Filho, sua mulher, Nagi Marou e Alberto Marou, em 25 de junho de 1929, a de duzentos contos de réis... dando em garantia do empréstimo as suas fazendas...; considerando que os ditos credores Augusto e José Nasser Borges, nas declarações exigidas pelo Reajustamento Econômico pretenderam cobrar, além do principal e despesas outras... os juros cominatórios estipulados... os de Elias Marou, na base de um e meio por cento ao mês e os dos demais na de 2% ao mês e com cuja cobrança estavam os mesmos de acordo... E mais se julgaram a partir de 7 de abril de 1933 e 30 de novembro desse mesmo ano direito ao recebimento de juros na taxa de 8%, consoante a lei de usura e o contrato que estipularam, pois em tudo resa que o empréstimo era "para ser aplicado no desenvolvimento de suas fazendas...", bem como as declarações apresentadas à Câmara. Considerando que a Câmara de Reajustamento, com exceção do processo n.º 34 em que figura como credor Augusto Nasser Borges, e devedores José Marou e sua mulher e em que mandou pagar os juros cominatórios, não julgou com direito de recebimento destes no reajustamento os demais credores, alegando: — "Como já dissemos em relação ao processo n.º 36 c, a nosso ver, não tendo o credor exigido o pagamento da dívida, não lhe assiste o direito de pleitear indenização sobre juros à razão de 2% ao mês, uma vez que esta exigência só deveria decorrer daquela outra. E no doc. de fls. 31 em que figuram como devedores Jorge Marou Filho e sua mulher, Nagib e Alberto Marou: — "O inadimplemento de uma prestação mesma de juros tornaria vencível e exigível a dívida toda. E' do Código. Nessa cláusula ficou resolvido o direito do credor exigir... a dívida, caso a taxa de juros, a título de penalidade, seria elevada a 2%. O reajustamento não é cobrança".

No proc. 36 c... no 37 c. — a Câmara martela o mesmo assunto. — João Alves Moreira Jor., ilustrado advogado. Sobre a cláusula assim se exprimiu: — A cláusula 9.ª da escritura de fls. não pode ter a interpretação que lhe dá o credor. E após as palavras

aspeadas acima... e já em outro processo, o 37 c, escreveu: — “Estipulavam as partes que o inadimplemento de qualquer das cláusulas do contrato importaria... ficar o mesmo vencido independente de interpelação judicial e o segundo contratante com direito a exigir toda a quantia devida, com os juros cominatórios, de um e meio por cento”.....

Desta cláusula, a primeira parte nada mais é do que a aplicação do direito escrito e a impontualidade do devedor implica o vencimento... de toda a dívida; a segunda contém convenção perfeitamente lícita a ser *pleiteada perante a justiça ordinária*. E sobre os juros de 8%... de 7 de abril a 30 de novembro de 1933, mandou pagá-los na taxa de 6% por ter a dívida... expressamente contraída para o financiamento da lavoura cacauzeira”.

Considerando que a alegação... dos A. A...: — “Sabe o M. M. juiz que os benefícios propiciados pelo Reajustamento, de exclusiva atribuição de órgãos administrativos... sem intromissão da autoridade judiciária, limitada inequivocamente a casos especiais (Decreto n.º 24.233 de 12 de maio de 1934, art. 25 e §§).

Das decisões da Câmara não há recurso para nenhum juízo ou autoridade (ic., art. 26)... é mero equívoco. O juiz não pode é... manifestar-se sobre as deliberações da Câmara para o pagamento ou não do crédito declarado, nem sobre o seu modo de proceder para compeli-la a um fim que não o por ela deliberado. Enquanto ao mais, seria exequito privar de demandar quem se sente prejudicado... Além da... Câmara é a própria lei n.º 98 de 30 de setembro de 1935 que, no final de seu art. 5, obriga o devedor a pagar nos prazos estipulados no art. 1.º *as prestações e juros relativos ao restante da dívida não sujeita ao reajustamento por deliberações da Câmara*.

Num caso, como o presente, havendo desinteligência quando a Câmara já não tem palavra, a quem se recorrer senão ao Judiciário?

Considerando que é ponto importante... solucionar-se... se os credores têm ou não direito aos juros cominatórios. “Na falta de cumprimento de qualquer das cláusulas deste contrato, por parte dos primeiros contratantes, fica o mesmo contrato vencido, independente de interpelação judicial, e o *segundo contratante com direito de exigir o pagamento de toda a quantia devida com os juros cominatórios de... contados desde a data da infração*” (cláusula 9.ª) — Os credores... não quiseram servir-se desta cláusula, fazendo em juízo a exigência de toda a quantia devida com os juros... na forma estipulada. Vencidos estavam os contratos por falta de pagamento do principal e juros... Agora, após o recebimento de metade da dívida reajustável, quitação aos devedores *sem nenhuma ressalva ou protesto* não só quanto aos juros cominatórios... como os que aludem nos... embargos, contentando-se no momento com os de 6%... querem receber... os cominatórios e a diferença entre as taxas de juros... de 8% e não de 6%.

Considerando que é... verdade... (doc. de fls. apresentados à Câmara) que os A. A. se confessaram devedores cominatórios e dos de 8%... Não será, en-

tretanto, num mero processo de depósito em pagamento que o juiz há de decidir semelhante questão, principalmente quando Elias... e Nagi Marou, em seus depoimentos... fizeram as declarações de fls. 101-13, chegando até aquele a falar em “coação” e se negam a pagar... as prestações na base pretendida pelos credores... Deverá haver maior elasticidade de discussão, conhecimento... por melhores meios de provas, porque se é lícita a presunção de que o credor, não promovendo a discussão, não tem direito aos cominatórios, também é a de não ter movido a ação por motivos outros que... justifiquem o seu proceder e lhe dêem direito aos mesmos. Em meu sentir a expressão “direito de exigir” não é suficiente para determinar a certa liquidez de uma causa. — Os credores retardaram a execução... da dívida, de sua livre vontade. A lei... prescreve que as obrigações condicionais se cumpram na data do implemento da condição, mas incumbe ao credor a prova de que deste houve ciência o devedor (C. C., art. 935). Se ação tivesse havido, os devedores teriam que pagar os cominatórios na... taxa estipulada...

Considerando que os embargantes querem mais... lhes sejam pagos juros na taxa de 8%, e não de 6%, a datar de 7 de abril de 1933... sustentando que os empréstimos... não foram para o financiamento de trabalhos agrícolas e que a Câmara de Reajustamento interpretou mal a lei. Na verdade, o Decreto número 22.626 de 7 de abril de 1933... art. 1, § 1.º, diz que as taxas de juros não excederão de 8% ao ano” se as garantias forem de hipotecas rurais ou penhores agrícolas e no § 2.º diz: — “não excederão igualmente de 6% ao ano os juros das obrigações... declaradamente contraídas para o financiamento de trabalhos agrícolas ou para a compra de maquinismos e utensílios destinados à agricultura, qualquer seja a modalidade da dívida, desde que tenha garantia real. Garantia real é também hipoteca... Admito... que o financiamento de que fala a lei não é outro senão o dispêndio do custeio anual, de uma safra, como trabalhos... de limpa... plantação... edificações... etc. As escrituras de fls., referem que o capital tomado por empréstimo “é para ser aplicado no desenvolvimento das... lavouras de cacau”. A palavra “desenvolvimento” podemos tomar aqui como o trato necessário... à plantação — para melhor produção ou crescimento. Se os A. A. empregaram para fins outros, como aquisição de propriedades, não é escusado de provas. Já houve quem escrevesse: — “Como as hipotecas rurais em regra são feitas com o fim de se obterem recursos para o manêjo das respectivas propriedades, as taxas de juros do § 1.º, em relação a tais hipotecas evidentemente terão de desaparecer ou só muito raramente serão aplicados”. Se culpa há é da lei... Aos embargantes é livre a prova em que os A. A. empregaram as quantias mutuadas.

Considerando que o Cód. de Proc. enumera os casos em que tem lugar o depósito em pagamento... bem como o Cód. Civ... admitindo até o depósito se pender litígio sobre o objeto de pagamento ou sobre a dívida... somente exige para que a consignação tenha

fôrça de pagamento... concorreram todos os requisitos sem os quais não é válido o pagamento.

Considerando que não se tratando de dívida "líquida e certa" a quantia, além de depositada a que se julgam com direito os embargantes, é mistér... se apurem primeiramente tais requisitos, demandando-se pelos meios regulares de direito.

Considerando... o mais dos autos... julgo procedente o depósito.

Apelaram os credores réus. O Tribunal, porém, negou provimento ao recurso, ressaltando a Nasser pleitear em ação própria os juros cominatórios, que pretende.

Enfrentou o "acórdão" duas questões: — o valor constitucional, o débito ao reajustamento. — Quanto à primeira decidiu que, das decisões da Câmara de Reajustamento e se elas se impõe a todo levando as partes, voluntariamente àquela Câmara a controvérsia, terão de se lhe submeter ao veredicto que, então, assume a consistência de decisão incensurável pelo Judiciário.

Quanto à segunda, concluiu que a dívida levada ao reajustamento fica uma só a que se rigorosamente fixou para a divisão e redução. — Opuzeram-se embargos. Foram êles, entretanto, rejeitados pelo "acórdão" do teor seguinte:

"O artigo 26 do Decreto n.º 24.233 de 12 de maio de 1934 dispõe: — *"E' privativa e exclusiva da Câmara de Reajustamento a competência para decidir sobre os favores constantes deste decreto, não podendo as justiças ordinárias tomar conhecimento das matérias neles reguladas, a não ser as execuções das decisões da Câmara, etc."*.

A justiça comum vêm aplicando este dispositivo, mesmo posteriormente à Constituição Federal (Rev. For., vol. 66, pág. 278; vol. 67, pág. 323). Os embargantes pretendem, entretanto, ao recusar o depósito... fazer modificar por esta Corte o que foi soberanamente deliberado pela Câmara do Reajustamento, pleiteando ainda o reconhecimento de seu direito à percepção dos juros cominatórios que estipula. A Câmara de Reajustamento, reconhecendo que o empréstimo contraído pelos embargantes era para fiantamento de trabalhos agrícolas nas fazendas... que hipotecaram, decidiu aplicar aos contratos... o juro anual de 6%, conforme determina o art. 1.º § 2.º do Decreto n.º 22.616 de 7 de abril de 1933. Os embargantes insurgem-se contra esta deliberação. Podem fazê-lo? Não, pois que, sendo-lhes facultado pedir à própria Câmara o reconsiderar sua decisão, não o fizeram. Estaria fora da competência da Câmara de Reajustamento aplicar a taxa legal de juros em contratos que, para o efeito do reajustamento se tornaram de sua alçada privativa? Também não. Têr-se-ia excedido à Câmara pelo fato de dar interpretação a uma expressão dos referidos contratos, por onde se verifica que os devedores se obrigaram a fim de... financiar seus trabalhos agrícolas? Também não, porque é indispensável ao fim do reajustamento a interpretação das cláusulas contratuais dos que recorrem àquele benefício extraordinário. E ainda que errada fôsse a interpretação dada pela Câmara, não é permitido à justiça comum corrigir tal

interpretação, ante o disposto no citado art. 26. Nada importa... o fato de haverem os embargados assinado as declarações preliminares para o reajustamento, em as quais se consigna o juro de 8% ao ano. Tais declarações são inoperantes, porque vão de encontro a uma lei de ordem pública. E nada importa... ainda, ante o fato de haverem os embargantes deixado de interpor junto à própria Câmara o recurso que lhes era facultado. E quanto aos juros cominatórios: — não é possível na presente ação de depósito, pronunciar-se esta Corte sobre o direito alegado pelos embargantes... O pleito versa apenas sobre se os embargados são obrigados a pagar de 7 de abril de 1933 em diante o juro de 8% ou de 6% ao ano, conforme o que determina o art. 1.º § 2.º do Decreto número 22.616 ou, em outros termos, se é ou não integral o depósitos e válida a consignação feita pelos embargados. Aos embargantes... fica facultado se procurar receber, pelos meios legais, êstes juros a que se julgam com direito, tendo em vista o próprio pronunciamento da Câmara de Reajustamento, no voto do relator, aceito pelos demais membros da Câmara: — "fica salvo ao credor, pleitear em juízo, o reconhecimento de todo o seu direito".

Daí o presente recurso extraordinário, na base das letras a e b (o razoado dos recorrentes refere-se às letras a e b) do n.º III do artigo 101 da Carta Constitucional. O recurso foi razoado, com se vê de fls. e fls. — Passo os autos ao Exmo. Sr. Ministro Revisor, submetendo este relatório à sua douda censura e correção.

Rio, março de 1943. — *Orosimbo Nonato*.

VOTO

O Sr. Ministro *Orosimbo Nonato* (relator) — Está no acórdão recorrido que a interpretação dada à lei pela Câmara de Reajustamento, pôsto que errônea, torna-se maior de qualquer retificação da parte da justiça comum, por fôrça do Decreto n.º 24.233, de 12 de maio de 1934, art. 26, que deve ser aplicado, ainda depois da Constituição de 1934.

Dispõe o art. 26 citado, como é sabido, ser *privativa e exclusiva* da Câmara de Reajustamento a competência para decidir sobre os favores estabelecidos no decreto, não podendo as justiças ordinárias tomar conhecimento das matérias nele reguladas, a não ser a execução das decisões da Câmara.

A afirmação do acórdão do Tribunal da Bahia não é benemérita de aceitação irrestrita e desconcerta com o que mais de uma vez, têm decidido outros tribunais, entre êles este próprio Supremo Tribunal. Não pode a decisão da Câmara de Reajustamento ser insuscetível de apreciação judiciária, pois que se trata, ao cabo de contas, de ato administrativo. A Câmara de Reajustamento não se acomoda nos quadros do Poder Judiciário. E' órgão administrativo encarregado de apurar a ocorrência das condições sem as quais não concede o Governo os benefícios do reajustamento.

A situação da Câmara de Reajustamento é a de uma corporação chamada "quase-judicial"; mas, o que nela domina é a natureza de órgão administrativo. A incensu-

rabilidade absoluta de seus atos pelo Poder Judiciário seria incompatível com o sistema, ao propósito, da Constituição de 1934 e com o da Constituição de 1937, e que encontra sua fórmula nestas palavras de FRANCISCO CAMPOS:

"Todos os casos... que surgirem da aplicação da lei constitucional ou das leis ordinárias incidem na competência da justiça ordinária, em cuja atribuição está a decidir, final e conclusivamente, tôdas as questões, controvérsias e litígios que no terrenos constitucional ou legal se suscitarem entre indivíduos um com os outros, ou entre êstes e a administração" (*Pareceres*, 1934, pág. 258).

E' exato que o regime do *rule of law* não exclui a possibilidade da criação de órgão, comissões, departamentos de caráter administrativo encarregados da apuração de certos fatos de que dependem atos do Governo.

A função tem algo de judicial e a criação daqueles órgãos tem florescido, sob a pressão dos interesses públicos, principalmente nos Estados Unidos onde, exatamente, o *rule of law* encontra seus mais acabados e primorosos teoristas. Êstes, entretanto, conspiram em que a coexistência dêsses órgão com a plenitude das funções do Poder Judiciário só é possível com o se atribuir somente às decisões dêste último a importância da *res iudicata*. Não seria, assim, possível, ainda que se atribua, principalmente em matéria de fato, certo prestígio às decisões dos chamados tribunais quase-judiciais, não seria possível, sem eversão de princípios fundamentais, proibir sua revisão pelo Poder Judiciário, trancando-se ao prejudicado todos os ensejos de convocá-los em seu socorro.

E se a proposição do Tribunal da Bahia, nos termos em que se acha formulada, não frisa com aqueles princípios e não concorda com julgados dos outros tribunais, concluo pelo conhecimento do recurso.

Nego-lhe, entretanto, provimento. E' que, apesar de invocada a proposição combatida, o poder judiciário local, na primeira e na segunda instância, penetrou em verdade, no exame da decisão da Câmara de Reajustamento.

E nesse exame e na conclusão a que chegou, não atropelou qualquer lei e nem cometeu desacertos suscetíveis de emenda pelo recurso extraordinário. Entendeu que os juros devidos eram de 6 e não de 8 por cento porque se tratava de empréstimos com garantia real para o fomento dos trabalhos agrícolas dos mutuários, tendo em vista os termos mesmos do contrato. Aplicou, assim, a lei que, de ordem pública, não podia deixar de ser aplicada pelo fato de haver a parte se referido, nas declarações à Câmara de Reajustamento, ao juros de 8%.

E quanto ao mais, quanto ao débito ainda reclamado pelos recorrentes, não o excluiu, às completas, o Tribunal da Bahia. Apenas, confirmando a decisão de primeira instância, deferiu o caso, à conta de sua complexidade, às vias comuns, fora da consignação, que ressaltou, expressamente, aos ora recorrentes.

Esta ressalva expressa protege o acórdão da possibilidade de concluir — o que seria contra lei expressa — pela exoneração do devedor mediante pagamento parcial.

O que, em suma, decidiu o Tribunal foi que uma dívida cuja apuração reclama outras provas e discussão mais am-

pla não podia estar compreendida na consignação, o que, de fato, rima com a natureza dêsse meio de liberação, como, entre outros, ensina SALEILLES (*L'Obligation*, 3.^a ed., página 40).

Nego provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Valdemar Falcão (revisor) — Conheço do recurso, com fundamento no art. 76, n.º 2, alínea III, letra d, da Constituição Federal de 1934, vigente ao tempo da interposição do apêlo, cujo termo é datado de 21 de setembro de 1937 (*ut* fls. 2).

Foi feita a prova, a fls. 7-9, da existência de um acórdão do Tribunal de Apelação de São Paulo que diverge da interpretação dada pelo aresto recorrido com relação a dispositivos do decreto federal n.º 24.233, de 12 de maio de 1934.

A tese modular posta em relêvo no acórdão do Tribunal a quo e na decisão do Tribunal paulista, apontada como divergente, diz respeito ao caráter definitivo e irrecorrível das resoluções da Câmara de Reajustamento Econômico.

Enquanto o aresto de que ora se recorre entendeu que, ainda que errada fôsse a interpretação dada pela Câmara, não é permitido à Justiça comum corrigir tal interpretação, ante o disposto no art. 26 do sobredito diploma legal (*ut* fls. 63), achou o Tribunal de São Paulo, no acórdão apresentado pelos recorrentes, que as decisões da Câmara de Reajustamento Econômico só fazem caso julgado para os interessados, ou se consideram definitivas e irrecorríveis para qualquer outro Juízo ou autoridade, exclusivamente na parte que resolve sobre a concessão dos benefícios do reajustamento, missão precípua e privativa daquela Câmara, e não também naquelas em que, embora para atingir êsse fim, se pronunciam sobre a substância da dívida declarada (fls. 8).

Admitindo êsse caráter definitivo e irrecorrível, que seria inerente às decisões da Câmara de Reajustamento Econômico, mesmo no tocante à resolução dos dissídios referentes às estipulações contratuais das obrigações submetidas àquela Câmara, achou o Tribunal recorrido que não poderiam os ora recorrentes insurgir-se contra a deliberação que a referida Câmara tomara, de reduzir de oito para seis por cento os juros anuais de dívida submetida a reajustamento, por entender que fôra tal compromisso contraído para financiamento de trabalhos agrícolas, o que daria aso à observância do mandamento contido no art. 1.º, § 2.º, do Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933 (fls. 62-63).

E, quanto aos juros cominatórios pedidos pelos mesmos recorrentes e repelidos pela Câmara de Reajustamento (fls. 114 v-123), decidiu o Tribunal a quo não ser possível pronunciar-se a tal respeito na ação de depósito em pagamento, da qual proveio o presente recurso, de vez que o pleito versara exclusivamente sobre se os ora recorrentes eram obrigados, a partir de 7 de abril de 1933, aos juros de 8% ao ano, ou simplesmente de 6%, como resolvera a aludida Câmara de Reajustamento (fls. 63). Se nesta parte é incensurável o aresto do Tribunal baiano, o mesmo já não acontece com o outro ponto de sua decisão, que resolveu em definitivo a mencionada ação de depósito, em pagamento, fazendo prevalecer a sentença que a julgou procedente.

A resolução adotada pela Câmara de Reajustamento Econômico só poderia ser tida como definitiva *no tocante aos favores constantes do Decreto n.º 24.233, de 12 de maio de 1934*, não assim sobre a interpretação e validade jurídicas das estipulações contratuais firmadas pelo devedor.

Dar ou negar subsistência legal a tais estipulações, frente ao artigo 1.º, § 2.º, do Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933, é missão que incumbe ao Poder Judiciário, de vez que à Câmara de Reajustamento Econômico, como se verifica dos termos do art. 26 do Decreto n.º 24.233, já citado, apenas competeria apreciar as obrigações contratuais, em face do sobredito dispositivo do Decreto número 22.626, tão somente para o efeito dos *favores do decreto do reajustamento*, ou seja para que reajustada fôsse a dívida agrícola e se operasse assim o recebimento da indenização em apólices, concedida pelo Governo, em consequência da já aludida legislação de reajustamento.

Isso feito, não se há de considerar como definitiva tal resolução senão no tocante ao quantitativo da dívida reajustada para o efeito exclusivo da indenização a ser paga em apólices.

Lícito será às partes contratantes discutirem ante o Poder Judiciário a validade de suas estipulações contratuais em face dos diplomas legais que lhes digam respeito, independentemente do que sobre tais estipulações, frente a esses diplomas, haja decidido a Câmara do Reajustamento Econômico.

Dou, pois, provimento ao recurso para, reformado o aresto recorrido, julgar improcedente a ação de depósito em pagamento, proposta que foi nos termos e com os objetivos constantes do respetivo petitório, trasladado a fls. 14-5 v.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. presidente, o acórdão apresenta dois motivos fundamentais: primeiro, que as decisões da Câmara de Reajustamento revestem-se da força irresistível de “caso julgado”, de tal maneira que sobre qualquer matéria decidida pela Câmara não pode mais Tribunal algum tomar conhecimento. Contra essa tese é o meu voto, a que procurei dar o necessário desenvolvimento.

O Sr. Ministro José Linhares — Isto só seria possível no período discricionário.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato (relator) — A Câmara é órgão administrativo, incumbido de verificar a ocorrência das condições em que é concedido o favor do reajustamento. Mas, o Tribunal baiano não se cingiu a essa consideração e penetrou, realmente, o mérito da controvérsia e decidiu que a liberação pretendida pelo depósito comportava parte líquida, que foi admitida, a parte ilíquida cuja discussão derivou para os meios legais fora da ação de consignação em pagamento. A sentença estaria contra lei expressa se, aceitando a parte líquida devida, exonerasse o devedor de qualquer outro pagamento. Ai seria caso de depósito parcial, que a lei não permite.

O Sr. Ministro Valdemar Falcão (revisor) — O Tribunal se reportou, nessa matéria, à decisão da Câmara de Reajustamento; considerou como ela tendo resolvido essa

matéria, por inteiro e definitivamente. Aí é que eu acho que infringiu a lei o acórdão recorrido.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato (relator) — Eu também conheço do recurso com esse fundamento, mas, não retifico o julgado. Entendo que o Tribunal baiano, apesar de afirmar, sem razão, que a decisão era irrevisível, reviu-a, e atendeu à seguinte consideração: é que há uma parte do depósito inquestionavelmente devida, e esta parte foi aceita, como há outra que dependia de maior apuração, pelo que ressaltou ao litigante direito a pleiteá-la pelas vias comuns.

Com esta ressalva não pode o acórdão recorrido sofrer a balda de violador da letra da lei civil, o que seria possível se não houvesse a ressalva.

Também daria provimento ao recurso, se a conclusão fôsse para liberar o autor da dívida total. Entretanto, a ressalva retira ao acórdão a grave coima que o tornaria passível de corrigenda em recurso extraordinário.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Valdemar Falcão (revisor) — Sr. presidente, a ação de depósito em pagamento, cujo petitório inicial se vê a fls. 14-15 v., foi assim decidida, pelo acórdão recorrido:

“Quanto aos juros cominatórios: não é possível na presente ação de depósito, pronunciar-se esta Corte sobre o direito alegado pelos embargantes... O pleito versa apenas sobre se os embargados são obrigados a pagar de 7 de abril de 1933 em diante o juro de 8% ou de 6% ao ano, conforme o que determina o art. 1.º, § 2.º do Decreto n.º 22.626, ou, em outros termos, se é ou não integral o depósito e válida a consignação feita pelos embargados. Aos embargantes fica facultado o procurar receber, tendo em vista o próprio pronunciamento da Câmara de Reajustamento, ao voto do relator, aceito pelos demais membros da Câmara: “fica salvo ao credor, pleitear em Juízo, o reconhecimento de todo o seu direito”.

Por esse acórdão, o Tribunal julgou procedente o depósito em pagamento, que tinha como base, precisamente, a decisão da Câmara de Reajustamento. Ele achava que só era devida a importância X, porque, de acordo com o que decidira a Câmara, só estava vinculada à obrigação de pagar juros moratórios de 6%. O Tribunal respeitou essa decisão da Câmara do Reajustamento e fez dela base para o seu julgamento.

Discordo, pois, do Sr. Ministro relator, porque, entendo que não poderia o Tribunal *a quo julgar* procedente a ação de depósito em pagamento tomando como base a decisão da Câmara de Reajustamento.

O Sr. Ministro Bento de Faria — Não poderia adotar as mesmas razões?

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato (relator) — Razões de direito, porque foi para fins de financiamento.

O Sr. Ministro Valdemar Falcão (revisor) — O acórdão se reportou à decisão: fez dela base para a sua orientação.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato (relator) — O acórdão faz, mesmo, esta referência, mas, adotou os motivos de ordem jurídica da Câmara de Reajustamento.

O Sr. Ministro Valdemar Falcão (revisor) — Tomou, porém, como premissa para chegar à sua conclusão esse princípio que reputo errôneo e que V. Excia. reputou assim também.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — E' exato.

O Sr. Ministro Valdemar Falcão (revisor) — Por isso, eu acho que seria, *data vênia*, ilógico admitir a procedência da ação de depósito em pagamento, pelos fundamentos por que o fez o Tribunal a quo, de vez que, em verdade, tomava êle como base uma decisão emanada da Câmara do Reajustamento. E' que o Tribunal recorrido não desenvolveu o seu raciocínio relativo à procedência jurídica do pedido, a não ser reportando-se aos fundamentos da decisão da Câmara de Reajustamento.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato (relator) — Trata-se do financiamento da lavoura, com garantia real. Assim, não infringiu a lei a decisão da Câmara.

O Sr. Ministro Valdemar Falcão (revisor) — Acho que a premissa de que partiu o Tribunal era inadequada e por isso, é que dou provimento ao recurso.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato (relator) — Esse princípio está retificado, em meu voto.

O Sr. Ministro Valdemar Falcão (revisor) — Havia ser anulado o pleito para apreciar o caso o Tribunal competente.

O Sr. Ministro José Linhares — O Tribunal ressaltou o direito. Não contrariou a lei. Não mandou pagar mais do que o legal.

O Sr. Ministro Valdemar Falcão (revisor) — Acharia procedente o depósito se, para tal, não tivesse de basear-me sobre o fundamento em que se esteiou o Tribunal recorrido.

VOTO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Sr. presidente, acompanho o voto do Sr. Ministro relator, na sua inteireza.

VOTO

O Sr. Ministro Bento de Faria — Sr. presidente, estou também de inteiro acôrdo com o Sr. Ministro relator.

TRIBUNAL MARÍTIMO ADMINISTRATIVO — FUNÇÃO DESSE ÓRGÃO TÉCNICO — REVISÃO DE SUAS DECISÕES PELO PODER JUDICIÁRIO

— O Tribunal Marítimo Administrativo em nossa organização, não tem função de proferir coisa julgada, com força irresistível, perante os tribunais judiciais; êle é tribunal quase-judicial, fenômeno muito comum nos Estados Unidos, e que, no Brasil, também tem tido certo desenvolvimento. A função desses Tribunais quase-judiciais é a de tribunais técnicos: em favor deles milita o princípio da confiança. Assim, o exame de fato, a que êles

procedem, não deve ser, com leveza, repellido pelos tribunais judiciais. Mas, as suas decisões podem ser revistas, quando ferem dispositivos de lei ou quando, ainda em questão de provas, incidem em erro manifesto.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Agravo de Instrumento n.º 11.094

Relator — o Sr. Ministro Bento de Faria.

Agravante — Sociedade Paulista de Navegação Matarazzo Ltda.

Agravado — Cap. Lars Christian Klemensen Jorgensen.

ACÓRDÃO

N.º 11.094 — Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de instrumento em que são: agravante, a Sociedade Paulista de Navegação Matarazzo Ltda. e agravado, o Cap. Lars Christian Klemensen Jeorgensen:

Acorda o Supremo Tribunal Federal, pela segunda turma por maioria, dar provimento ao agravo para mandar subir o recurso extraordinário, depois de devidamente processado, pelas razões constantes das notas taquigráficas. Custas pelo agravado.

Supremo Tribunal Federal, 28 de maio de 1943. — José Linhares, presidente. — Bento de Faria, relator.

RELATÓRIO e VOTO

O Sr. Ministro Bento de Faria — A Companhia Sociedade Paulista de Navegação teve um de seus vapores — "Lídia" abalroado pelo vapor dinamarquês "Bornholm", à entrada do porto de Santos.

Procedendo-se a inquérito na Capitania do Porto, aí teria sido apurado que o causador do acidente fôra o dito vapor dinamarquês.

Submetido o caso ao Tribunal Marítimo Administrativo também julgou ser responsável o Cap. do "Bornholm" e do prático do aludido porto impondo-lhes a penalidade administrativa. Fixada assim a culpa pelo órgão competente a mencionada Companhia intentou ação de indenização contra o referido responsável, com fundamento no aludido julgamento do mencionado Tribunal.

Conclusos afinal os autos o juiz de direito da Vara Cível e Comercial de São Paulo, aceitando como indiscutível a responsabilidade já mencionada que fôra perfeitamente definida pelo Tribunal Marítimo, não só, por lei, o competente para fazê-lo como por lhe ser dado melhor ajuizar de assunto em que é especialista, e resolvendo sobre a extensão do pedido de indenização, julgou procedente a ação para condenar o réu, na qualidade de procurador legal do armador, proprietário do "Bornholm" (fls. 177).

Em apelação, a Segunda Câmara Civil do Tribunal de Apelação do Estado julgou a ação improcedente por entender que, sem embargo da decisão administrativa, a responsabilidade pelo abalroamento devia ser inteiramente atribuída ao capitão do navio nacional (fls. 193 v.).

Daí o recurso extraordinário manifestado com fundamento no art. 101, III, letras *a* e *d* da Constituição, o qual foi denegado por considerar o presidente do Tribunal aplicar retamente a lei em face das provas (fls. 203).

Houve agravo, (fls. 205), sendo mantido o indeferimento salvo o melhor juízo dêste Tribunal.

Isto pôsto :

I — O Decreto n.º 24.585 de 5 de julho de 1934, instituindo o Tribunal Marítimo Administrativo, com jurisdição sobre toda a costa, mares interiores e vias navegáveis da República, atribuiu-lhe competência para fixar a natureza e a extensão dos acidentes da navegação, examinando a sua causa determinante e as circunstâncias em que se verificaram, uma vez que no caso tenham ocorrido com embarcações mercantes nacional e estrangeira, em águas nacionais (art. 10).

No § 1.º do mesmo artigo foi-lhe especialmente atribuída a competência para, além de outras atribuições, apurar a causa do sinistro e a quem caberia a respectiva responsabilidade.

E declarando no art. 46 que — as suas sentenças finais obrigam em todo o território e águas da República, e terão execução no Juízo competente, quanto à pessoa declarada responsável, ainda acrescentou no art. 52, como norma a ser observada nas respectivas execuções — que tais decisões, no seu caráter arbitral, suprem o exame ou juízo de peritos náuticos quando :

a) fixam a natureza e definem a extensão dos acidentes da navegação;

b) defendem as causas determinantes desses acidentes e suas circunstâncias;

c) apontam os responsáveis por esses acidentes. Esses fatos, portanto, apurados que sejam por esse Tribunal, na ação, por dispensarem a sua reafirmação por nova perícia na execução, a decisão que os reconheceu, definiu e inculcou o responsável há de ser aceita como prova no Juízo da execução, onde em consequência, se fixará o valor do dano já demonstrado.

Assim não entendeu, porém, o Tribunal paulista, que julgando possível exercer tais atribuições, com fundamento na mesma prova, reformou a sentença recorrida para julgar a ação improcedente. Tal justificativa, a meu ver, o recurso interposto dêz que assim julgando o Tribunal recorrido contrariou aparentemente aqueles dispositivos da lei federal.

Assim sem entrar na apreciação do seu julgado dou provimento ao agravo para mandar subir o recurso.

Para decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões de tribunais quase-judiciais, quando a eles assegurada autonomia para examinar a questão de fato, quando os fatos se relacionem com a atividade específica ou técnica de sua competência, penso que tal não pode ser feito em agravo limitado à apreciação de um simples despacho.

Será tornar muito precária, ou mesmo importará em anular tal autonomia, tão claramente estabelecida pela aludida lei nacional.

Devo esclarecer ao Tribunal que o recorrido, após a denegação do recurso em apelo juntou a certidão de fls. 256, por onde se vê, que quase um ano depois de iniciada esta execução, o juiz da Primeira Vara dos Feitos da Fazenda Nacional proferiu sentença para anular a questionada de-

cisão do Tribunal Administrativo, em ação quase proposta pelo réu, ora agravado.

Essa sentença, que foi recorrida, ainda não foi sujeita ao julgamento da primeira Câmara, a que foi distribuída achando-se os autos com vista ao Exmo. Sr. Procurador da República.

Não considero essa circunstância impeditiva do conhecimento do recurso, cuja interposição admito, pois tal sentença, ainda sem trânsito em julgado, não tem o efeito de invalidar as decisões da justiça paulista.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. presidente, o Tribunal Marítimo Administrativo, em nossa organização, não tem função de proferir coisa julgada, com força irresistível, perante os tribunais judiciais; ele é tribunal quase-judicial, fenômeno muito comum nos Estados Unidos, e que, no Brasil, também tem tido certo desenvolvimento. A função desses Tribunais quase-judiciais é a de tribunais técnicos; em favor deles milita o princípio da confiança. Assim, o exame de fato, a que eles procedem, não deve ser, com leveza, repellido pelos tribunais judiciais. Mas, as suas decisões podem ser revistas, quando ferem dispositivos de lei ou quando, ainda em questão de provas, incidem em erro manifesto.

Nestas condições, como disse o Sr. Ministro Bento de Faria, não é possível, sem o conhecimento direto dos autos, emitir-se qualquer opinião segura, termos em que estou de acordo com o Sr. Ministro relator.

VOTO

O Sr. Ministro José Linhares (presidente) — Discordo do voto do Sr. Ministro relator e dos demais ministros: nego provimento ao agravo.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento, para mandar subir o recurso, contra o voto do Sr. Ministro presidente.

PECULATO — SERVIDORES DE AUTARQUIAS — ARTS. 312 E 327 DO CÓDIGO PENAL

— Nos crimes contra a "Administração em geral", quem exerce cargo, emprego, ou função, em entidade paraestatal é equiparado a funcionário público, na forma do parágrafo único do art. 327 do Código Penal.

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Revisão Criminal n.º 1.004

Relator — Sr. Desembargador Ademar Tavares.
Requerente — Jordelino do Nascimento.

ACÓRDÃO DAS CÂMARAS CRIMINAIS REUNIDAS

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Revisão Criminal n.º 1.004, requerendo Jordelino do Nascimento, acordam os Juizes das Câmaras Criminais Reunidas inde-

ferir o pedido, por se encontrar o acórdão revisando no texto expresso da lei penal e na evidência dos autos.

O requerente da presente revisão foi denunciado, processado e condenado com Cassiano da Silveira Nóbrega e Alcides Alves Martins, por haverem desviado em proveito próprio, valores de bilhetes de ingressos, vendidos pelo requerente, como agente extranumerário mensalista da Estrada de Ferro Central do Brasil, Estação Pedro II, e devolvidos a esse mesmo funcionário pelo segundo e pelo terceiro, para revenda, mediante nova carimbagem sobreposta à anterior, sendo tais atos criminosos averiguados a 10 de junho de 1942.

Decorreram as investigações, do decrescimento, que se vinha notando, da receita proveniente da venda de ingresso à plataforma dos trens do interior, na referida Estação, e assim o sentindo o fiscal das rendas desse departamento, Icaro Benjamin Batista, mandou, nesse dia, comprar, por terceiro um ingresso na bilheteria a cargo de Jordelino, evidenciando-se, desde logo a malversação, não só pela numeração do bilhete vendido, como pela duplicidade de datas que o mesmo apresentava : 9 e 10 de junho recarimbagem para utilização pela segunda vez.

Levado a conhecimento do chefe da dita estação, outro bilhete foi adquirido pela forma referida, e o mesmo vício apurado.

Procedidas diligências, e aberta a urna onde Alcides Martins depositava os ingressos que ia recebendo e verificada a mesma, resultou apurar-se que muitos dos cartões ali depositados, haviam sido carimbados, e dessa diligência, a prova da ação combinada dos réus.

O 2.º e 3.º réus confessaram desde logo aos seus superiores, e testemunhas do processo e referem, terem ajustado com Jordelino a defraudação, cujo resultado era igualmente, dividido entre eles.

Depõe às fls. 6, dos autos em apenso, Jordelino, o requerente da revisão, referindo ter dito à Comissão que o interrogou sobre "os dois ingressos recarimbados", e vendidos assim tê-lo feito de boa fé, e ter sido tal fato obra de uma fatalidade, pois o declarante — esqueceu no bolso do paletó, os dois ingressos que havia recebido do guarda Cassiano Nóbrega.

Termina o depoimento, alegando "não ter havido má fé por parte do declarante em ter usado do carimbo do dia dez nos ingressos que já estavam carimbados, do dia nove".

Depõem o engenheiro José Assunção Viriato de Araujo, João Bitencourt de Sá, Icaro Benjamin Batista e demais de fls. 20 e 22.

As fls. 33, consta o exame comprovador da adulteração e perante o juiz os depoimentos de fls. 64, 65 verso e 66 verso.

As fls. 108, a sentença do Dr. Juiz da 16.ª Vara, que os elementos do processo considerando, conclui por condenar o requerente a sete anos de reclusão e multa, e os dois

outros, a dois anos, na forma que aí se vê, tudo na forma e limites do art. 312 do Código Penal Vigente.

Inconformando-se, apelou Jordelino, da sentença e a Primeira Câmara, deste Tribunal, pelo acórdão de fls. 133, dos autos em apenso, as circunstâncias do processo reapreciando e a personalidade do agente, deu provimento em parte a apelação interposta, para fixar-lhe a pena em dois anos e seis meses.

Agora, pede Jordelino revisão do processo com os motivos que alega na petição de fls. 2 : "que as provas que o levaram a ser condenados são deficientes, e mesmo se os fatos narrados na denúncia fossem verdadeiros, não teria cometido um peculato, mas tão somente uma "apropriação indébita agravada"; e em outra petição junta por linha à revisão, alega que no dia do fato entrara de serviço às oito horas, quando desde as cinco horas, se achava na urna o guarda Cassiano; e funcionário público, com mais de dez anos, só poderá ser demitido por inquérito administrativo.

Não procedem, porém, as alegações. Já no recurso da apelação a sentença fôra atacada nos seus elementos de prova e na configuração jurídica do delito. Dizia-se ser o ato configurado, se delito houvesse, no furto, do art. 155, § 2.º do Código Penal com multa (fls. 118 dos autos apensos), a que responderam perfeitamente os Drs. Promotor Público e Procurador Geral, nos pareceres de fls. 119 e 128, uma vez que a Estrada de Ferro Central do Brasil é uma autarquia ou entidade paraestatal, e assim os seus funcionários equiparados aos funcionários públicos, nos delitos contra a "Administração Geral", por disposição expressa do art. 237, parágrafo único, do Código Penal.

Integram-se no ato do requerente, os elementos exigidos para a configuração delitiva : — a qualidade de funcionário público e a subtração do valor de que tem a posse em razão do cargo.

A Primeira Câmara apreciou o delito na sua fisionomia jurídica, e apreciou as provas, nas quais firmou, de acordo com os novos diplomas penais, a pena.

Quanto às alegações de petição por linha, refuta-as plenamente o Dr. Procurador Geral, às fls. 29, nenhum abalo trazendo às provas o fato de ter entrado de serviço o guarda Cassiano, (com quem de acordo se achava o requerente, como do processo se demonstra), às cinco horas, e ele às oito, porque as diligências apuradoras se deram às onze e meia, hora em que estava trabalhando. E a alegação da falta do inquérito administrativo, não procede, porque não depende a ação penal, desse inquérito. Assim, nada havendo a revisar na sentença, que está na evidência dos autos, e no texto legal, indeferimos unanimemente o pedido.

Custas ex-lege

Rio de Janeiro, 9 de fevereiro de 1944. — José Antônio Nogueira, presidente. — Ademar Tavares, relator.

Ciente. Em 25-2-44. — Sá Carvalho.

VIDA ADMINISTRATIVA

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

O papel dos serviços auxiliares

Com o aumento sempre crescente das atividades da administração, os seus órgãos foram deparando problemas de organização cada vez mais complexos.

A função da direção, sobretudo, por centralizar a orientação e o impulso do funcionamento das empresas, sofreu, mais do que as de execução propriamente ditas, as influências dessa complicação progressiva dos assuntos que deveriam ser resolvidos no tope da estrutura hierárquica.

A solução dos problemas de organização que assoberbam o administrador contemporâneo parece ter sido, em parte, encontrada na instituição dos órgãos de *staff* e dos “serviços auxiliares”. Enumeramos aqui, rapidamente, as atividades que devem caber a esses dois tipos de órgãos e comentamos depois, em particular, a função dos chamados “serviços auxiliares”.

Os órgãos de *staff*, segundo a definição clássica, exercem funções informativas e de conselho em relação à chefia, e de supervisão, por delegação do chefe, quanto às atividades dos órgãos de linha, em relação às quais tiveram certa participação no estágio de planejamento. Exercem assim as funções de pesquisa necessárias à decisão a ser tomada pelo chefe; elaboram planos e sugerem medidas à chefia; se adotadas as suas sugestões e transmitidas pelo chefe aos órgãos de execução, observam, nestes últimos, os resultados das normas adotadas pela direção.

A função dos “serviços auxiliares” é diferente. A sua origem é parecida com a dos órgãos de *staff*: nasceram ambos em virtude da ampliação das atividades administrativas. Trabalham, entretanto, principalmente para os órgãos de linha, enquanto os órgãos de *staff* trabalham, sobretudo, para o che-

fe, e, em segundo plano apenas, para os órgãos incumbidos das atividades de execução.

Se examinarmos uma organização qualquer de certa amplitude — um Ministério por exemplo — verificamos que os serviços auxiliares “servem”, antes de mais nada, os departamentos, divisões, conselhos, repartições, etc., enquanto os órgãos de estudos, de planejamento das políticas, etc., dentro do mesmo Ministério, “servem”, ajudam, auxiliam o Ministro, ou os órgãos superiores da hierarquia ministerial.

Evidentemente os “serviços auxiliares” executam para o chefe vários trabalhos que não cabem aos órgãos de linha: expedientes relativos às atividades auxiliares (pessoal, material, orçamento, comunicações, documentação, etc.). Mas a execução dessas atividades de “*housekeeping*”, dentro de qualquer empresa, interessa muito mais aos órgãos de linha do que à direção. O inverso acontece com os órgãos de *staff*: as suas funções são, em sua maior parte, funções delegadas pelo chefe, funções que, em pequenas unidades, cabem ao próprio Chefe; enquanto as atividades dos serviços auxiliares, em pequenas empresas, não cabem ao chefe: cabem às próprias unidades que integram a organização.

A fim de esclarecer melhor o sentido dessas considerações traçamos aqui um quadro, evidentemente muito esquemático, que representa aproximadamente essas opiniões. (*Vide quadro pág. seguinte*).

A função característica dos serviços auxiliares, portanto, é “executar uma atividade que é comum aos órgãos de linha com o fim de assegurar o seu funcionamento”. São “agências executórias, en-

quanto o *staff* é um órgão de planejamento, de estudos e de aconselhamento" (WHITE).

Numa pequena organização	Numa grande organização
O chefe faz o programa de ação do órgão, estuda pessoalmente os assuntos que tem de decidir e supervisiona as atividades dos sub-órgãos.	O chefe dirige, utilizando para as outras funções de estudo, planejamento, etc., os órgãos de <i>staff</i> , que estudam, aconselham, sugerem, informam e, por delegação, supervisionam.
Os sub-órgãos de linha executam as funções que cabem no âmbito de sua competência, inclusive as atividades auxiliares necessárias à realização de seus objetivos.	Os órgãos de linha desempenham as funções relativas aos seus objetivos (substantivas) enquanto os serviços auxiliares executam as atividades-meios que facilitam o funcionamento dos órgãos de linha.

Para os órgãos de linha, o auxílio que esses serviços lhes podem prestar é realmente inestimável. GAUS e WOLCOT (1) se referem especialmente a essa parte, assinalando que os serviços auxiliares livram as repartições de muitas atividades especializadas (as de "housekeeping"), que são incidentes em relação às suas funções próprias. Um diretor de um Departamento de Saúde, por exemplo, dificilmente sentirá pelos empenhos, escrituração de despesa, pagamento dos funcionários, protocolos, etc., o mesmo interesse que tem pelos métodos de profilaxia de doenças transmissíveis e outras questões fundamentais dos serviços sanitários.

Libertando os órgãos de linha das preocupações com estes problemas laterais, os serviços auxiliares executam, para aqueles, trabalhos que, nessas unidades, seriam secundários e aborrecíveis. Reunidas numa entidade especial — o "serviço auxiliar" — incumbida exclusivamente de seu desempenho,

essas atividades-meios são executadas com esmero e eficácia, possibilitando o seu aperfeiçoamento e a simplificação dos métodos de trabalho.

São conhecidos os resultados econômicos da instituição de órgãos compradores centrais para várias agências do governo. A centralização das atividades relativas ao pessoal e à movimentação dos recursos financeiros tem também produzido, em muitos casos, um melhor tratamento desses assuntos.

Por outro lado, a natureza especial da função dos serviços auxiliares dá lugar ao aparecimento de alguns problemas delicados, principalmente no que toca às suas relações com os órgãos de linha.

A dificuldade principal com que deparam os serviços auxiliares é exatamente a tendência, em alguns deles, a assumir funções de controle ou de fiscalização das atividades substantivas da organização quando eles devem ser "realmente auxiliares e ganhar a confiança dos funcionários de linha" ajudando-os de tal forma que eles possam se dedicar inteiramente aos seus próprios objetivos (GAUS e WOLCOTT).

Ao ajudar os órgãos de linha, os serviços auxiliares freqüentemente são tentados a interferir no funcionamento dessas entidades, e é preciso muito cuidado para não interromper ou retardar as atividades dos órgãos servidos e muita habilidade para conseguir que a sua interferência seja sentida o menos possível.

A crítica que mais freqüentemente se faz contra esses serviços, segundo os autores americanos, é a de que eles em muitos casos representam mais um degrau na solução dos assuntos e, por conseguinte, um aumento de burocracia.

Dentro da complexidade da organização administrativa atual, os serviços auxiliares de administração, ou de administração geral, têm assim uma função importantíssima e desempenhar.

Mas é necessário que o desempenho eficiente das atividades auxiliares seja equilibrado pelo bom senso e pela compreensão de que afinal os objetivos a serem realizados são os dos órgãos de linha. Os "serviços auxiliares", como os órgãos de "staff", não têm, a bem dizer, finalidade própria: servem outros órgãos.

(1) *Public Administration and the United States Department of Agriculture* — Chicago, 1940.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

O rendimento do fator humano no serviço público

A moderna administração do pessoal visa, precisamente, obter a maior eficiência possível do elemento humano no trabalho. Para conseguir tal finalidade, utiliza-se de diversos processos e instrumentos, que variam desde os estímulos de ordem material aos incentivos de caráter psicológico.

Reconhecendo a profunda influência que esses fatores exercem sobre o ânimo produtivo do pessoal, a D. F. vem de expedir oportuna e fundamentada Circular, recomendando a adoção de providências, no sentido de manter elevado o moral dos servidores públicos.

Expedida aos órgãos de pessoal de todos os Ministérios, é de esperar-se que a aludida Circular, que tomou o n.º DF/14, de 5-5-44, produza, dentro em breve, benéficos efeitos sobre o rendimento do funcionalismo, através do criterioso enquadramento de cada servidor no serviço ou função para cujo exercício demonstre maior soma de aptidões ou capacidade.

Para maior divulgação desse importante ato, transcrevemos, a seguir, o texto da Circular DF/14:

"Constituem fatores precípuos de rendimento no trabalho, como é sabido, a adequação do homem às funções que exerce e o estado de espírito com que executa a sua tarefa. Quando as atribuições do cargo ou carreira não estão de acordo com os pendores vocacionais do servidor, ou uma outra causa qualquer de desajustamento — física ou social — o impede de adaptar-se ao trabalho, baixa o volume da produção, abastarda-se qualitativamente o produto e destrói-se o espírito de cooperação — o moral — de que tanta questão fazem, na América do Norte e em outros países progressistas, os líderes da indústria privada e do serviço público.

Não é preciso relembrar o que tem sido escrito a respeito, nem as esclarecedoras experiências levadas a cabo por pesquisadores e executivos, entre as quais sobrelevam as efetuadas, durante 16 anos consecutivos, na famosa planta de "Hawthorne", da "Western Electric Company" pelos professores Roethlisberger e Dickson. Não é possível, porém, esquecer que Henry Niles, com a sua longa experiência de "manager" de uma das maiores companhias de seguros dos Estados Unidos, não pôde deixar de reconhecer, ao término de longos anos de prática, que "o espírito e a determinação com que as pessoas executam o seu trabalho são fatores de importância muito maior do que

o "sistema" utilizado. Treinamento inadequado ou moral baixo podem arruinar uma organização excelente, enquanto pessoal bom, bem escolhido, bem treinado e com moral elevado pode tornar ativa qualquer organização". E Leonard D. White, grande figura do serviço público norte-americano, ex-membro da Comissão do Serviço Civil e atual professor da Universidade de Chicago, afirmou, com a sua grande autoridade de especialista consumado no trato da coisa pública, que "muitos elementos se combinam para gerar a boa administração: liderança, organização, finanças, moral, métodos e processos, porém, mais importante do que todos estes, é o elemento humano (*manpower*)". Nem outra é a afirmação do grande Comité nomeado pelo Presidente Roosevelt, em 1936, para estudar a reorganização administrativa dos Estados Unidos (*President's Committee on Administrative Management*), em cujo relatório se lê que "o pessoal constitui o próprio coração de todo o sistema administrativo, pois a efetiva execução do trabalho do Governo depende essencialmente dos homens e das mulheres que o servem".

Cuidar carinhosamente desse pessoal, ajustá-lo aos serviços de acordo com as suas aptidões e capacidades, desenvolver nele o desejo de cooperar e de produzir, fazendo-o dar ao Estado o seu *trabalho* e não o seu *tempo*, constituem, sem a menor dúvida, as funções primordiais do administrador de pessoal que se interessa efetivamente pela real *eficiência* dos serviços, tão reclamada e tão necessária nos tempos que correm.

Atendendo a essas observações e ainda tendo em vista que é freqüentemente possível escolher, na grande variedade de atribuições inerentes aos cargos e carreiras, aquelas que mais se adaptem às aptidões, capacidades e desejos individuais, esta D. F. solicita a essa D. P. toda a atenção para o problema em apreço, recomendando que, ao ser feito o enquadramento dos servidores na lotação dos vários órgãos do serviço público, sejam levados na devida conta os aludidos fatores.

Assim, o referido enquadramento só deverá ser feito após o estudo, em cada caso, das condições individuais do servidor, tendo em vista a sua personalidade, as suas inclinações naturais e especialmente, sempre que possível, a sua *vontade* de trabalhar neste ou naquele serviço, neste ou naquele órgão.

Se essa D. P. já está seguindo a orientação acima, solicita-se, apenas, que a mantenha: se ainda não a adotou, pede-se-lhe que a adote, pois a D. F. está certa de que, dessa prática, grandes benefícios advirão para o funcionalismo e para o serviço público, o que tanto vale dizer, para o Brasil. — *Lucio Bittencourt, D. D.*"

Notas para o funcionário

CADA APOSENTADORIA DEVE CONSTITUIR UM PROCESSO INDEPENDENTE

DXI

Sobre o assunto, foi expedida a Circular DF/12, de 29 de abril de 1944:

"Aos órgãos de pessoal de todos os Ministérios.

Senhor Diretor:

Verificou esta D. F. que, por alguns órgãos de Pessoal, vêm sendo processadas, em conjunto, várias aposentadorias de pessoal extranumerário, fato esse que retarda, consideravelmente, o curso dos respectivos processos, com evidente prejuízo para os servidores interessados.

À vista disso, solicito de V. S. as necessárias providências no sentido de ser organizado, para cada aposentadoria, um processo independente. — *Lúcio Bittencourt, D.D.*"

(Publicada no D. O. de 5-5-44, pág. 7.991).

*
* *

OBSERVÂNCIA DE NORMAS RELATIVAS À REQUISICÃO DE SERVIDORES

DXII

A respeito do assunto, foi expedida a Circular DF/13, de 4-5-44, a todos os Ministérios e Órgãos subordinados à Presidência da República.

E' o seguinte o teor da mencionada Circular:

"Senhor:

Tendo surgido dúvidas quanto à aplicação das normas mandadas adotar pela Circular 13-42 da Secretaria da Presidência da República, o D.A.S.P. esclarece que, em qualquer caso, mesmo quando o parecer do órgão em que o servidor estiver lotado fôr contrário à requisição solicitada, deverá ser cumprida, integralmente, a alínea c das referidas normas.

Nessas condições, o D.A.S.P. solicita de Vossa Excia. as necessárias providências no sentido de que seja uniformemente observado, no caso de afastamento de servidor, o que acima ficou esclarecido. — *Luiz Simões Lopes, Presidente*".

(Publicada no D. O. de 8-5-44, pág. 8.135).

*
* *

AO DIARISTA AFASTADO PARA EFEITO DE APOSENTADORIA, PODE SER CONCEDIDO SALÁRIO-FAMÍLIA

DXIII

Consultou-se se a um extranumerário diarista, afastado para efeito de aposentadoria, pode ser concedido o salário-

família, uma vez que não recebe nenhuma importância a qualquer título.

Em face da decisão do Senhor Presidente da República, aprovando as conclusões da Exposição de Motivos 877, de 31-3-44, do D.A.S.P., publicada no *Diário Oficial* de 18-4-44, ficou firmado o entendimento de que "aos extranumerários diaristas e tarefeiros, afastados para efeito de aposentadoria, cabe o abono de 30% do salário médio dos últimos três anos de serviço, abono esse equivalente ao mínimo provento que lhes caberá, quando definitivamente aposentados".

Assim, pois, no caso, muito embora não tenha aplicação o disposto no art. 12 do Decreto-lei n.º 5.976, de 10 de novembro de 1943, como se alvitrou, ao interessado caberá a concessão do salário-família, se satisfeitas as exigências do Decreto-lei n.º 6.022, de 23-11-43, que regulamentou o assunto.

(Despacho — proc. n.º 3.651-44, publicado no D. O. de 5-5-44, pág. 7.992).

*
* *

EXIGÊNCIAS PARA A CONCESSÃO DO SALÁRIO-FAMÍLIA

DXIV

A Secretaria Geral da Guerra solicitou o pronunciamento do D.A.S.P., sobre as instruções que elaborou, com relação às exigências para concessão do salário-família,

Na forma do art. 7.º do Decreto-lei n.º 6.022, de 23 de novembro, que dispôs sobre o assunto,

"para se habilitar à concessão do salário-família o servidor ou inativo apresentará uma declaração de dependentes, indicando o cargo ou função que exercer, ou no qual estiver aposentado ou em disponibilidade".

E, em relação a cada dependente, na forma do seu parágrafo único, mencionar:

- a) nome completo;
- b) data e local de nascimento;
- c) se é filho consanguíneo, filho adotivo ou enteado;
- d)

Por outro lado, de acordo com o art. 11 do mencionado diploma legal, as autoridades competentes concederão o salário-família independentemente de prova.

E' certo que se deverá exigir, posteriormente, a comprovação do que fôr declarado.

Essa comprovação, porém, pelos meios legais, somente é exigível quanto às afirmações constantes dos itens a, b e c, do mencionado parágrafo único do art. 7.º, como dispôs o art. 12.

Assim, parecem desnecessárias as demais exigências constantes das instruções organizadas pela Secretaria Geral de Guerra, as quais, evidentemente, acarretarão não pequenos ônus para os interessados, o que certamente se procurou evitar.

Tanto é assim que, no art. 14, foi prevista a hipótese de ser verificada, a qualquer tempo, a inexatidão das declarações, estabelecendo-se, outrossim, as sanções cabíveis em cada caso, conforme tenha ou não havido má fé em tais declarações.

Não se diga que não poderão as autoridades concedentes obter comprovação das demais afirmações dos interessados, por isso que, na forma do § 2.º do mencionado art. 12, lhe são facultados os meios de fazê-lo.

Mas, como ali se dispôs, não é que deva, mas sim que

“poderá a autoridade concedente proceder às diligências que achar necessárias para verificar a exatidão das declarações, inclusive mandar submeter a exame médico as pessoas dadas por inválidas, recorrendo, sempre que necessário, nesse e noutros casos, ao concurso das autoridades policiais”.

Esse o entendimento da D. F.

(Parecer — proc. n.º 2.837-44, publicado no D. O. de 29-4-44, pág. 7.697).

*
* *

CONCESSÃO DE AJUDA DE CUSTO A FISCAIS DO IMPÔSTO DE CONSUMO

DXV

A D.G.F.N., no anexo processo, solicitou esclarecimentos sobre se cabe a concessão de ajuda de custo aos fiscais de Imposto de Consumo, quando dispensados de função de Auxiliar da Fiscalização do Selo nas Operações Bancárias.

O E.F., no seu art. 137, estabelece:

“A juízo da Administração, será concedida ajuda de custo ao funcionário que, em virtude de transferência, remoção, nomeação para cargos em comissão ou designação para função gratificada, serviço ou estudo no estrangeiro, passar a ter exercício em nova sede”.

Por extensão, concedeu-se, depois, aquela vantagem ao funcionário, nos seguintes casos:

- a) quando dispensado de função gratificada;
- b) quando exonerado de cargo em comissão; e
- c) quando designado para servir em outro órgão da administração pública, na forma do art. 35 daquele diploma legal.

A hipótese focalizada pela D.G.F.N. poderá ser assemelhada à da volta do funcionário afastado nos termos do art. 35, citado.

Nesse caso, não foi previsto, ainda, o pagamento da aquela vantagem, mesmo por extensão.

Examinando o assunto, entendeu a D.F. que é justificável a concessão da vantagem referida, desde que a volta do funcionário determine, igualmente, despesas de viagem e nova instalação e não ocorra qualquer das hipóteses previstas no art. 140 do E.F.

(Despacho — proc. n.º 607-44, publicado no D. O. de 28-4-44, pág. 7.613).

*
* *

OS DIREITOS E DEVERES DO PESSOAL DO SERVIÇO DE FEBRE AMARELA DEVEM SER REGULADOS POR VIA ADMINISTRATIVA

DXVI

O Decreto-lei n.º 1.975, de 23-1-40, subordinou ao Ministério da Educação e Saúde o Serviço de Febre Amarela, que estava anteriormente (31-12-39) a cargo da Fundação Rockefeller (art. 1.º). Até ser “enquadrado no adequado regime da administração pública federal”, o Serviço “continuará sob o regime administrativo por que se vinha regendo” (art. 4.º). Ainda, pelo parágrafo único do art. 5.º, ficou estabelecido que o Governo Federal poderá confiar a execução dos serviços de pesquisas científicas, bem como os de fabricação de vacinas, à dita Fundação, pelo tempo que julgar conveniente.

Em 5 de fevereiro de 1943 foi celebrado, entre o Ministério e a Fundação, contrato para execução desta tarefa (*Diário Oficial* de 9-2-43, págs. 1.840-41). Pela cláusula 2.ª foi o representante da Fundação investido nas funções de Diretor do Serviço, “sendo sua atribuição a escolha do pessoal e a estipulação das condições a que o mesmo ficará sujeito”. A Fundação assumiu a “inteira responsabilidade do Serviço” (cl. 1.ª) mas, em virtude da cláusula 7.ª, ficou estabelecido que “a entidade jurídica, para quaisquer fins” é o Serviço de Estudo e Pesquisas sobre a Febre Amarela, subordinado ao Ministério”. Nesta cláusula 7.ª, como na 3.ª, está explícito que a execução do serviço por parte da Fundação se deve entender como “cooperação” com os poderes públicos, aos quais a Lei incumbe, em princípio, o ônus do serviço. As contribuições pecuniárias do Governo e da Fundação são quase do mesmo valor (cls. 3.ª, 4.ª e 9.ª).

Dá notícia este processo de reclamação de alguns empregados da Fundação admitidos para esse Serviço, executado para e em benefício da União. Alegam que foram despedidos sem a observância das Leis trabalhistas e a Fundação informa que realmente o fez porque o pessoal que serve à União em caráter precário não tem direito às indenizações previstas nas ditas leis.

Em verdade, assim também me parece. A atribuição de escolha do pessoal e de estipulação das condições a que o mesmo fica sujeito, contida na cláusula 7.ª, é uma delegação de poderes que o representante da Fundação exerce por que investido expressamente nas funções de Diretor do

Serviço de Estudos e Pesquisas sobre a Febre Amarela. E' como agente da administração que admite a título precário, bem se vê, pessoal para o Serviço (que é da União) e estipula as condições a que o mesmo fica sujeito. E' claro que este pessoal não poderá ter mais direito do que o conferido pela legislação ao admitido pelos órgãos próprios da administração, mas no caso o que se sustenta é que eles têm os mesmos direitos e deveres e, assim sendo, estão excluídos dos benefícios dos que trabalham no serviço privado.

Este regime é *sui generis*, mas decorre das cláusulas do contrato celebrado em virtude de autorização legal. Atende, certamente, à peculiaridade de Serviço que incumbe aos poderes públicos, mas que é executado em cooperação e de forma onerosa por entidade privada. Em conclusão: é por via administrativa, com recurso para justiça ordinária, e não pela instituída na legislação do Trabalho, que os direitos e deveres do pessoal desse Serviço devem ser aferidos, como conclui a minuta de exposição em anexo.

Convém, por isto mesmo, encarar o assunto em futuros contratos, a fim de que o pessoal admitido em tais serviços não fique inteiramente privado da tutela que ao trabalho, de um modo geral, se deve conferir, quer em benefício público, quer privado, de acordo com os postulados de nossa organização política e econômica.

E' o meu parecer.

S.M.J.

Em 18-4-44. — Carlos Medeiros Silva, Consultor Jurídico.

Despacho: De acordo com o parecer supra, que espelha o pensamento da D.F., restituo o processo à D.P.E., esclarecendo que os litígios oriundos de relações de trabalho entre os empregados do Serviço de Estudos e Pesquisas sobre a Febre Amarela e a União devem ser dirimidos por via administrativa, com recurso para a justiça ordinária.

Em 24-4-44. — Lucio Bittencourt, D.D.

(Parecer — proc. n.º 3.297-44, publicado no D. O. de 29-4-44, pág. 7.697).

*

* *

PARA EFEITO DE PRESTAR CONCURSO, O OCUPANTE DE FUNÇÃO GRATIFICADA NÃO PERDE A GRATIFICAÇÃO

DXVII

Solicitou-se o pronunciamento da D.F. sobre se o funcionário que exerce função gratificada perde ou não a gratificação de função, quando se afasta da sede a fim de prestar concurso.

Na conformidade da Circular 106/39, a que se alude, o funcionário ou extranumerário poderá afastar-se da repartição em que estiver lotado, para efeito de concurso, durante o prazo estritamente necessário à prestação das provas, sem sofrer qualquer prejuízo, mas sem direito, também a qualquer vantagem especial, por esse motivo.

Assim, pois, é evidente que o afastamento do ocupante de função gratificada para o fim de que se trata não implica a perda da gratificação respectiva.

E' que a gratificação de função não é uma decorrência do aludido afastamento e, portanto, não está, nem podia estar, compreendida como vantagem especial.

(Despacho — proc. n.º 6.208-44, publicado no D. O. de 27-4-44, pág. 7.532).

*

* *

LIMITE DE IDADE PARA INGRESSO NAS FUNÇÕES DE TRABALHADOR E DE GUARDA

DXVIII

Consultada sobre o limite de idade para ingresso nas séries funcionais de trabalhador e de guarda, a D. F. emitiu o seguinte despacho:

"Tendo em vista que os trabalhos executados pelos ocupantes das SS. FF. de trabalhador e de guarda são de natureza auxiliar aos da carreira de mestre de linhas, não há inconveniente em que o D.C.T. exija dos candidatos à admissão o mesmo limite máximo de idade de 38 anos, estabelecido pelas instruções reguladoras do concurso para a carreira de mestre de linhas do mesmo D.C.T., verificado, previamente, o estado de sanidade e de capacidade física para o desempenho da função".

(Despacho — proc. n.º 4.029-44, publicado no D. O. de 27-4-44, pág. 7.532).

*

* *

SITUAÇÃO DE SERVIDOR QUE SE AFASTA VOLUNTARIAMENTE PARA PRESTAR SERVIÇO MILITAR

DXIX

Atendendo a consulta sobre atribuição de vantagens a servidor que se afasta voluntariamente para prestação de serviço militar, a D. F. emitiu o seguinte despacho:

"A convocação para a prestação de serviço militar, seja na tropa, seja em funções auxiliares, garante ao servidor público, na forma da lei, todas as vantagens do cargo ou função civil.

A legislação vigente, entretanto, nada dispõe ainda, quanto à situação do servidor civil que, em caráter voluntário, presta os mesmos serviços. Assim e até que noutro sentido disponha a lei, não poderá o servidor público ser afastado de seu cargo ou função, para o fim indicado, sem prejuízo das vantagens que estão ligadas ao exercício dos mesmos.

Com êste parecer, restituia-se o processo à Divisão do Imposto de Renda, esclarecendo-se, ainda, que as dúvidas surgidas na aplicação da legislação relativa ao pessoal deverão ser dirimidas, nos Ministérios, pelos respectivos serviços ou divisões de pessoal, cabendo a estes, então, se necessário, solicitar a orientação do D.A.S.P."

(Despacho — proc. n.º 2.904-44, publicado no D. O. de 19-4-44, pág. 6.941).

*
* *

TRANSFERÊNCIA PARA CARREIRA DA MESMA DENOMINAÇÃO

DXX

Por despacho de 13-1-44, foi aprovada a E. M. n. 35, de 12-1-44, em que o D.A.S.P. propôs fossem matriculados, em curso correspondente à carreira de Oficial Administrativo, os funcionários D.C.T. e M.L.P.S., ocupantes de cargos das classes H e K dessa carreira e que, por Decreto de 20-10-43, foram transferidos do Q.S. para o Q.P. do Ministério da Agricultura.

Como se esclareceu, então, os interessados não satisfaziam a nenhuma das exigências estabelecidas na E.M. n.º 1.696, de 28 de julho de 1942, que fixou normas para transferências de funcionários de Q.S. para Q.P.

A D.P. daquele Ministério, à qual foi encaminhado o processo, para ciência dos interessados, solicitou agora o reexame do assunto por êste Departamento, na parte relativa a M.L.P.S., tendo em vista essencialmente a alínea c da E.M. número 1.696, que dispõe:

"que, para efeito de transferência quando se tratar de carreiras diferentes, tenham de submeter-se a provas de habilitação promovidas pelo D.A.S.P. ou sejam pelo mesmo dispensados" (grifei).

Fundamentando o pedido, alegou aquela D.P.:

a) que a interessada foi habilitada em prova realizada posteriormente à Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, para efeito de transferência da carreira de Diplomata para a de Oficial Administrativo;

b) que a E.M. 1.696-42 não considerou expressamente o caso dos que já haviam prestado prova para transferência nas condições indicadas;

c) que, pelo fato de ter sido usada naquela E.M. a expressão "tenham de submeter-se", não se pode deduzir que o candidato habilitado em prova para transferência realizada anteriormente àquela E.M., mas posteriormente à Lei n.º 284, não satisfaça às exigências ali prescritas;

d) que a situação da interessada é idêntica à dos que prestaram concurso para a carreira de Oficial Administrativo;

e) que a êsse concurso não pode ser considerado inferior o que prestou a interessada para ingressar na carreira de Diplomata, somado à prova de habilitação para transferência para a carreira de Oficial Administrativo; e

f) que a interessada atende, assim, às exigências da aludida E.M., tendo em vista o disposto na alínea c transcrita.

Reexaminando o assunto, verificou o D.A.S.P.:

a) que, de acordo com o parecer da D.P.A., a transferência em causa tem apoio no disposto na alínea c da E.M. citada;

b) que a alínea indicada, porém, tem aplicação apenas aos casos de transferências para carreiras diferentes;

c) que, no caso em exame, trata-se de transferência para carreira da mesma denominação que está subordinada ao atendimento de qualquer das exigências previstas nas alíneas a, d e e da E.M. citada;

d) que, no caso de transferência para carreira diferente, o D.A.S.P. tem submetido os candidatos ao mesmo conjunto de provas exigidas no concurso para provimento de cargos da carreira para que se fará a transferência;

e) que, de acordo com a alínea a da E.M. 1.696, poderá ser transferido do Q.S. para o Q.P. o funcionário que tiver sido classificado para ingresso na carreira em concurso realizado posteriormente à Lei n.º 284;

f) que, de fato, posteriormente à Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, a candidata habilitou-se em prova realizada pelo D.A.S.P. para transferência da carreira de Diplomata para a de Oficial Administrativo;

g) que, afirmada, como foi, a equivalência das provas para transferência e para concurso, o caso da interessada está, assim, implicitamente incluído na alínea a da E.M. citada.

O D.A.S.P. opinou por que fosse mantida a transferência de M.L.P.S., independentemente da condição sugerida na E.M. 35, de 12-1-44, encaminhando-se, depois, a Exposição ao M.A., para os devidos fins.

(Exposição de motivos n.º 800, de 27-3-44, publicada no D. O. de 15-4-44, pág. 6.691).

*
* *

SITUAÇÃO DOS DIARISTAS E TAREFEIROS AFASTADOS PARA EFEITO DE APOSEN- TADORIA

DXXI

Sobre o assunto, o Sr. Presidente da República aprovou em 12-4-44 a seguinte exposição de motivos do D. A. S. P.:

Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Na Exposição de Motivos n.º 2.784, de 23 de outubro de 1941, relativa à aposentadoria do pessoal extranumérico da União, êste Departamento, focalizando o assunto, teve oportunidade de acentuar que, por falta de um sistema

legal de proteção a esses servidores do Estado, era cada vez maior a quantidade dos que, inválidos, se iam acumulando à margem do serviço público.

Verdade é que, como então, se acrescentou:

“que os contratados e mensalistas, quando se invalidam são amparados, de certo modo, por meio de licenciamentos sucessivos”.

Isso, porém, como foi salientado,

“era um simples paliativo com o grande inconveniente de eternizar situações que deveriam ter caráter nitidamente transitório”.

E se esta era a situação dos contratados e mensalistas, pior ainda era a dos diaristas e tarefeiros, por isso que

“não lhes sendo aplicável o regime de licenças, ficavam diante de duas alternativas: ou a dispensa sumária após longos anos de trabalho ou a conservação graciosa dos respectivos nomes em folha de pagamento”.

Por contrária aos princípios de solidariedade humana, a primeira hipótese era geralmente posta à margem.

A segunda, comumente adotada, era, evidentemente, prejudicial aos próprios serviços.

E' certo que já não mais subsiste essa situação dúbia, em face da expedição do Decreto-lei n.º 3.768, de 28 de outubro de 1941, que, dispondo sobre a aposentadoria dos extranumerários em geral, saldou uma dívida da União para com esses seus servidores.

Entretanto, mesmo assim, os extranumerários diaristas e tarefeiros não ficaram totalmente a coberto de sérias dificuldades, quando julgados inválidos para o serviço público.

Maiores, ainda, são as dificuldades quando se trata de ocupantes dessas duas modalidades de extranumerários com exercício em repartições ou serviços sediados em localidades distantes, pois essa circunstância, aliás muito comum, retarda, inapelavelmente, o processamento da aposentadoria.

Isso porque, durante o período de afastamento que obrigatoriamente medeia entre a data do respectivo laudo médico e a da portaria que os aposenta, nada percebem.

E' que, até agora, tem sido entendido que, no caso de tais afastamentos, deve ser observado o que dispõe o artigo 54 do Decreto-lei n.º 240, de 4-2-38, *verbis*:

“As vantagens relativas a férias, licenças e consignações dos funcionários públicos são extensivas, no que lhes fôr aplicável, aos contratados e mensalistas dentro do prazo de validade do contrato para aqueles e do exercício financeiro para estes”.

O regime de licença não sendo, realmente, extensivo aos extranumerários diaristas e tarefeiros, não há, atualmente, como se lhes pagar qualquer salário durante o afastamento que, à guisa de licença, se lhes concede, para efeito de aposentadoria.

No entanto, um exame mais detido do assunto, em harmonia com os princípios que ditaram a expedição do mencionado Decreto-lei n.º 3.768, permite, sem dúvida, sejam conciliados os imperativos da lei com os justos interesses dos servidores que essa mesma lei procurou amparar.

Esse, aliás, tem sido sempre o propósito do D.A.S.P., seguindo, assim, a orientação do Governo de Vossa Excelência na humana aplicação das leis de amparo social.

Ora, no caso da invalidez, devidamente apurada de acordo com o art. 4.º desse diploma legal, o afastamento do extranumerário diarista ou tarefeiro é uma decorrência do seu direito à aposentadoria e não a uma licença.

E, como na forma do art. 5.º, § 4.º, o provento da aposentadoria

“não excederá o salário médio dos últimos três anos de serviço, não consideradas as reduções por motivo de licença, e será no mínimo de 30% do mesmo salário médio...”,

entende, agora, o D.A.S.P. que, nos casos de tais afastamentos, aos interessados poderá ser concedido esse mínimo de provento, a título de abono, até que se lhes conceda a aposentadoria.

Esse entendimento parece aceitável e é tanto mais justificável quanto mais se atente na série de dificuldades decorrentes do atual modo de ver a situação apontada.

E' que, além da perda do salário, os modestos servidores de que se trata, quando julgados inválidos e, conseqüentemente, afastados, deixam de receber os benefícios do salário-família, em boa hora instituído pelo Decreto-lei n.º 5.976, de 10-11-43, por isso que, de conformidade com o disposto no art. 12 desse diploma legal,

“não será percebido salário-família nos casos em que o servidor ou inativo deixar de perceber o respectivo vencimento, remuneração, salário ou provento”.

Isto pôsto, o D.A.S.P. tem a honra de propor a Vossa Excelência que fique entendido que aos extranumerários diaristas e tarefeiros, afastados para efeito de aposentadoria, cabe o abono de 30% do salário médio dos últimos três anos de serviço, abono esse equivalente ao mínimo do provento que lhe caberá, quando definitivamente aposentado, na forma do já mencionado art. 5.º, § 4.º, do Decreto-lei n.º 3.768, de 28-10-41, desde a data do laudo médico considerando-o inválido até à da concessão do mesmo provento”.

(Exposição de motivos n.º 877, de 31-3-44, publicada no D. O. de 18-4-44, pág. 6.860).

*

* *

REQUISICÃO DE FUNCIONÁRIO

DXXII

O E.F. disciplinando, de modo geral, toda a matéria relativa a exercício e vencimento dos funcionários e a acumulação de cargos e funções, revogou, implicitamente, todas as disposições de leis anteriores que, de modo diverso, regiam tais assuntos.

Assim, pois, o art. 16 do Decreto n.º 23.627, de 18 de janeiro de 1934, invocado, não pode prevalecer, atualmente, por se contrapor a disposições expressas do referido E. F.

Além disso, esse dispositivo legal já era, mesmo, de caráter nitidamente transitório, pois regulava a situação do Conselho "durante o período de organização" do mesmo, o que não é razoável que se verifique em 1944, ou seja 10 anos depois da criação do referido Conselho.

E' fora de dúvida de que não se trata, no caso, de órgão integrante da administração direta do Estado. Conseqüentemente, não poderá o afastamento do funcionário ser regulado pelo art. 35, do E. F., como se tem invariavelmente entendido.

A alegação de que o Conselho de que se trata "não conta com verbas orçamentárias para admissão de pessoal", pois vive "à sombra das taxas que lhe foram outorgadas pelo Governo da União", longe de justificar a medida proposta, vale, antes, como confirmação de que se trata de um órgão autárquico, que goza de autonomia financeira e que

deve, portanto, custear as suas próprias despesas, inclusive de pessoal, com os recursos de que dispõe.

Reexaminando, pois, o assunto, a D. F. mantém o seu ponto de vista anterior de que a requisição em causa deverá obedecer ao disposto no art. 214, do E. F., processando-se, assim, na forma da circular 12-43, da S. P. R., e, conseqüentemente, opina por que seja o processo restituído ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, para que promova, nesse sentido, as providências necessárias, determinando, se não fôr conveniente, a sua permanência no mesmo Conselho, com fundamento no referido art. 214 do E. F.

Em 29 de março de 1944. — *Luiz Vicente B. de Ouro Preto*, substituto do D. D.

De acôrdo, no sentido de que não deve ser concedida a autorização solicitada.

Em 3 de abril de 1944. — *Luiz Simões Lopes*, Presidente.

(Despacho — proc. n.º 813-44, publicado no D. O. de 8-4-44, pág. 6.240).

APERFEIÇOAMENTO

E necessário treinar os supervisores

A importância que na administração moderna assume a figura do supervisor exige não somente que a sua escolha seja precedida de um acurado exame de suas aptidões — no qual se pesem tôdas as possíveis contra-indicações por êle apresentadas para o exercício do cargo — mas também que, uma vez designado, seja objeto de uma assistência constante, sendo-lhe proporcionados todos os recursos para o seu aperfeiçoamento e, conseqüentemente, para o dos indivíduos que trabalham sob a sua direção.

Pode-se ter como certa a afirmativa de que um chefe treinado vale por dez funcionários igualmente treinados. E isso por motivos óbvios. E' considerável a influência que um supervisor pode exercer sobre uma equipe de trabalhadores. E' a êle que compete orientar as atividades do grupo, ensinar-lhe os segredos do *métier*, controlar a sua atuação, resolver as dificuldades que forem surgindo e desenvolver o entusiasmo com que o trabalho está sendo executado. Em tôdas as circunstâncias, o supervisor deve assumir uma atitude de amigo em que os demais empregados confiam e de instrutor de cuja experiência êles se socorrem sempre que necessário. Modernamente, tem sido incluída entre as mais importantes das suas atri-

buições a de treinar os seus subordinados, procurando fazer com que atinjam a um padrão sempre mais elevado de eficiência.

Suas funções, como se vê, são extremamente complexas. Para desempenhá-las proficuamente êle deve não apenas conhecer com detalhe o setor confiado à sua direção, mas também manter-se a par dos modernos preceitos de supervisão e gerência, especialmente os que dizem respeito a relações humanas no trabalho e a métodos de treinamento em serviço.

A falta de homens capazes para assumir postos de chefia se faz igualmente sentida na administração pública e na indústria. Mas não pensemos que o problema tem apenas a nacionalidade brasileira. Ele é universal. Nos Estados Unidos, um dos países mais bem providos de recursos humanos, êle se fez sentir de modo tão intenso que levou um industrial a afirmar: "a carência mais extrema de hoje não é de óleo, nem de borracha, nem de aço, nem de navios, nem mesmo de potencial humano; é de uma supervisão inteligente".

Mas os remédios naquele país não se fizeram esperar e hoje se acha em plena execução o programa-monstro de treinamento elaborado pela "War Manpower Commission" com o escopo de

preparar, em um espaço de tempo bastante limitado, algumas centenas de milhares de supervisores para o exercício eficiente da complexa função de dirigir. Após as experiências preliminares efetuadas em algumas fábricas, o plano, batizado com o nome de "Training Within Industry Program", foi oferecido à indústria e logrou um sucesso extraordinário.

Por melhores que sejam os resultados obtidos com o emprêgo de determinados métodos de trabalho, o chefe deverá estar constantemente preocupado em introduzir modificações que produzam resultados ainda mais satisfatórios. Muitas vezes, uma tarefa é executada de um modo que, à primeira vista, parece o mais adequado. Se, no entanto, ela fôr submetida a um exame mais demorado, verificar-se-á que os métodos empregados

ainda deixam muito a desejar, ou que entre as diversas fases em que essa execução se pode desdobrar ainda há algumas passíveis de eliminação. Não há dúvida que, por mais eficiente que seja a execução de um trabalho, sempre haverá margem para modificações que redundem em economia de tempo e de esforço.

O treinamento dos supervisores não deve, portanto, pretender ensinar-lhes a executar o seu próprio trabalho, mas sim a examiná-lo com olhos diferentes, a pôr-se de quando em vez do lado de fora observando, como qualquer estranho o faria, os métodos que estão sendo empregados, os defeitos que persistem, os erros que ainda são cometidos e as fases que podem ser eliminadas sem prejuízo para a operação como um todo.

Quarta reunião mensal de 1944

"O sentido e a organização do S. E. N. A. I."

O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial foi escolhido pela D.A. para assunto da quarta reunião de estudos do corrente ano. O Diretor regional da instituição, para o Distrito Federal e o Estado do Rio de Janeiro, Sr. J. Faria Gois Filho, foi o expositor do tema, que se subordinou ao título "O sentido e a organização do S.E.N.A.I.". Seu trabalho foi a seguir debatido pelos Srs. Paulo Horta Novaes, Diretor da Divisão de Ensino daquele Serviço, e Murilo Braga de Carvalho, Diretor da D.S. do D.A.S.P.

Transcrevemos, a seguir, na íntegra, a conferência e os debates dessa reunião de estudos.

*

* *

Falou o Sr. Faria Gois :

"Esta não é uma conferência, no exato sentido do termo. Os afazeres absorventes da administração não nos deixam tempo para exposições bem construídas, para as que apresentam temas acadêmicos ou para as que revelam pesquisas organizadas e pacientes.

Chamados para dirigir um dos empreendimentos mais oportunos e interessantes em relação ao nosso surto industrial, em período de dificuldades e de contingências especiais, geradas pela guerra, podemos apenas trazer um breve depoimento sobre a natureza e as condições da atividade que estamos desenvolvendo, sem análise maior dos princípios em que fundamentamos a nossa orientação, e sem referência a muitos dos aspectos do nosso trabalho.

De início, uma pergunta. Por que o SENAI? Qual o seu sentido?

Em todos os grandes núcleos industriais do mundo, tanto a formação quanto o aperfeiçoamento do operário qualificado supõem ter o aprendiz ou o trabalhador adulto de seis a oito anos de uma boa escola primária. Nos nossos grandes centros urbanos a média de permanência na escola elementar é de três anos. Baixa para dois, em meios de população mais rarefeita!

Este fenômeno tem muitas causas. Não é a menos importante a do nosso nível de riqueza, que tanto determina a redução de oportunidades escolares, como força o ingresso precoce do nosso jovem no trabalho.

O legislador que plasmou o atual sistema de ensino industrial previu, sem dúvida, essa contingência, estabelecendo duas hipóteses: a dos meninos que estão completando o seu curso regular para depois irem trabalhar e a dos que já estão empregados e ainda precisam de estudar. Os primeiros, terminado o curso primário, podem ingressar em uma escola industrial regular, mantida pelo governo, onde se processará a sua formação geral e profissional básica que, após a conquista do diploma, levá-los-á ao trabalho industrial; os outros, os que, premidos pelas circunstâncias da vida, foram obrigados a interromper os seus estudos e a se empregar nas fábricas, terão a oportunidade de "continuar" a sua formação humana e profissional em escolas criadas especialmente para tal fim.

Esse o sentido nobre e grandioso da lei, sejam quais forem os nomes dados aos diferentes cursos.

Na prática e nos termos da legislação vigente essa "continuação" de estudos e de aprendizagem técnica, em concomitância com o trabalho remunerado, é feita em uma escola mantida pela própria fábrica em que o menor ou o operário é empregado, ou em uma escola destinada a servir a diferentes estabelecimentos fabris. No primeiro caso, a

escola é custeada exclusivamente pelo estabelecimento que a criou para os seus empregados. No segundo, contribuem as firmas para as despesas de escolas comuns a todos.

Para organizar e manter as escolas comuns a vários empregadores e orientar as privativas de uma grande empresa, criou a lei um organismo especializado que é o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

E agora, outra indagação. Em que extensão essa oportunidade escolar é oferecida?

Os cursos organizados pelo SENAI se destinam, de acordo com a lei:

- a) aos aprendizes de ofícios;
- b) aos menores de 14 a 18 anos que, na indústria, se dedicam a trabalhos auxiliares;
- c) aos maiores de 18 anos que desejam realizar, em curso rápido, a aprendizagem de uma técnica determinada;
- d) aos operários adultos de todos os tipos, especialmente artífices, que desejam aperfeiçoar as suas condições de trabalho.

Vale acentuar a visível intenção da lei de dar ênfase à formação de novos artífices, indispensáveis à expansão e ao aperfeiçoamento da nossa indústria. Estima-se entre 10% e 15% a percentagem desse tipo de operários. Fixando em 5% do total de operários qualificados o número mínimo de menores aprendizes de ofícios a serem empregados nas oficinas e a serem matriculados no SENAI, estimou a lei nessa percentagem a parcela de contribuição do nosso órgão, na renovação dos operários qualificados das nossas fábricas.

Pode ocorrer, como agora, a necessidade urgente de abastecer o nosso mercado de trabalho de artífices, ainda que de formação menos completa. E' a esta hipótese que os cursos de "formação rápida" para maiores de 18 anos vêm atender.

A margem com que o SENAI procurará beneficiar os demais tipos de trabalhadores será função dos recursos disponíveis, depois de atendida a parte vital, que é a da mão de obra qualificada.

Em verdade, merece o preparo do artífice que se lhe dê atenção especial. A mecanização crescente e maravilhosa da indústria gera um fato bem conhecido: quanto mais intensa ela se faz, mais alta se torna a percentagem de manipuladores e atendentes de máquinas e menor o de artífices, no cômputo geral da população operária.

Há indústrias que utilizam de 60% a 90% dos seus obreiros na manipulação pura e simples de alavancas, chaves e ligações de fácil manejo. As máquinas é que fazem tudo ou quase tudo.

Por outro lado, essa mesma mecanização intensa impõe a necessidade imperiosa de um certo número de trabalhadores que constroem, montam, conservam e reparam as máquinas, cada vez mais engenhosas e complexas, percentagem pequena no total de homens da indústria, mas cujo grau de formação deve ser cada vez melhor.

Ao artífice dos nossos dias pede-se a capacidade de realizar uma série de operações, com ferramentas manuais ou com "máquinas-ferramentas"; o uso de medidas, inclusive micrométricas, as quais reclamam no mínimo o manejo seguro das quatro operações, de frações, de proporções e de aparelhos de medida; o conhecimento de como se comportam os materiais a serem transformados na produção, em face dos fenômenos naturais e diante do trabalho de transformação exercido pelas ferramentas e pelas máquinas. Esse conhecimento se apoia no estudo de certos processos físicos ou químicos da natureza, bem como nos utilizados na usinagem dos materiais. Por último, deve o artífice saber usar uma linguagem especial e convencional em que se entendem os que projetam e os que executam: o Desenho.

Vê-se, logo, conseqüentemente, que a sua formação deve ser longa e sistemática, implicando um treino manual daquelas operações de que falamos acima, do uso de instrumentos de medida, como uma aprendizagem de tipo escolar de uma certa parte da matemática elementar, das ciências gerais, da tecnologia e do desenho. E' evidente que isto é apenas um esquema da sua formação.

A existência de bons mestres de ofício decorre, por sua vez, da existência de artífices bem formados. Em regra, é por promoção que um trabalhador atinge a tal posto, isso após longos anos de experiência no trabalho, no qual revelou, além de primor técnico, qualidades de direção. Em alguns países altamente industrializados, os mestres de ofício atingem essa função mediante exame rigoroso, para o qual organizam as escolas cursos especiais a serem frequentados por operários peritos e experientes.

Acreditamos que os cursos de aperfeiçoamento do SENAI, de que já falamos, na prática, venham a servir também a esse desideratum.

A tarefa atribuída ao SENAI é, pois, extensa. Mas é, sobretudo, complexa, e certamente diversa, na sua maneira de ser, da dos órgãos de educação regular do governo. Trata-se de agir no campo da iniciativa privada, na intimidade do mecanismo industrial, no interior de estabelecimentos fabris, sob formas, dimensões e objetivos os mais variados, sem interferir com os ritmos e os interesses legítimos da produção.

Por isso mesmo concebeu-o o governo, com a colaboração dos próprios industriais, como órgão *sui generis*, pela sua origem e fins estatais e pela sua contextura idêntica à das instituições privadas.

Trata-se de um aparelho capaz de realizar a tarefa de formar homens para as fábricas, em contacto direto com as mesmas, com características de plasticidade que o tornem capaz de se adaptar aos ritmos próprios da produção e às múltiplas situações que a mesma apresenta, auscultando as necessidades dela, as suas tendências, os seus reclamos, evoluindo, quando necessário, ampliando a sua capacidade de formação, segundo o crescimento da produção, ou reduzindo-a, segundo o decréscimo do mercado de trabalho.

Por tudo isso é que a lei fixou três pontos que dão à estrutura do SENAI fisionomia peculiar. Primeiro, o decreto deu à indústria o direito de *organizar* o SENAI através da Confederação Nacional da Indústria, a quem coube elaborar o seu regimento; segundo, a lei conferiu a essa Confederação o direito de *administrar* o SENAI, assegurando-lhe o poder de nomear os seus diretores e de deliberar sobre assuntos vitais; terceiro, a lei atribuiu à indústria o encargo de *manter* o SENAI por meio de contribuições compulsórias de todas as firmas empregadoras, obrigadas a recolher aos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões 1% da folha de salário pago a todos os empregados, recolhimento esse que se transfere automaticamente para o Banco do Brasil, à ordem da administração do SENAI.

Os objetivos de plasticidade, a que acima aludimos, inculcaram o princípio de uma grande descentralização administrativa no SENAI. O seu plano administrativo se projeta através de um grande órgão nacional de coordenação, orientação e controle, denominado Departamento Nacional, assistido por um "Conselho" de caráter nacional e por órgãos locais de execução, possuidores de grande autonomia, mas, controlados, por sua vez, por "Conselhos Regionais". Estes órgãos, denominados "Departamentos Regionais", mantêm as divisões técnicas e administrativas necessárias. As do nosso estão organizadas da seguinte maneira:

Divisão de Cadastro, Matrícula e Frequência

Funções:

- a) — Cadastro dos estabelecimentos industriais existentes no Distrito Federal, Estado do Rio, sua especialidade, número de empregados, suas ocupações, localização, etc.
- b) — Visita aos estabelecimentos industriais para verificação do pagamento das contribuições e da matrícula dos menores nas escolas.
- c) — Processamento de multas e execução das mesmas, nos casos previstos de infração da lei.
- d) — Controle da frequência escolar e aplicação das medidas necessárias à sua regularidade, com levantamento da estatística da matrícula e da frequência.

Divisão de Seleção

Funções:

- a) — Estudos sobre ocupações encontradas na indústria e análise de profissões, para planejamento da seleção e preparo da mão de obra.
- b) — Seleção dos aprendizes, trabalhadores menores e operários adultos, candidatos aos cursos do SENAI; medidas de aptidão e capacidade física; homogeneização de turmas.
- c) — Medidas do rendimento escolar e testes diagnósticos para orientação do ensino e promoção dos alunos.

- d) — Orientação profissional para menores que terminaram a escola primária e que desejam uma colocação na indústria.
- e) — Orientação de aprendizes, trabalhadores menores e operários que desejam ou necessitam mudar de emprego.
- f) — Orientação dos aprendizes e trabalhadores menores, alunos do SENAI, nos seus problemas de saúde.
- g) — Seleção dos funcionários e professores do SENAI.

Divisão de Ensino

Funções:

- a) — Planejamento dos cursos — seu objetivo, extensão e dosagem dos programas, períodos, horários, distribuições dos professores, instalações, material escolar.
- b) — Elaboração escrita de planos de ensino, de instruções para professores, de séries metódicas de oficina, de quadros demonstrativos, de bibliografias, monografias, etc., destinados a orientar os professores e a assegurar aos alunos elementos de estudo.
- c) — Orientação especializada e técnica do trabalho do professor na classe e do instrutor nas oficinas e orientação das atividades educacionais extra-curriculares.
- d) — Elaboração e aplicação de escolaridade em colaboração com a Divisão de Seleção.
- e) — Estatística de movimento e rendimento escolares.

Divisão de Administração

Funções:

- a) — Protocolo.
- b) — Controle do Pessoal.
- c) — Controle do Material, Compras e Almoxarifado.
- d) — Contabilidade.

A AÇÃO DO S.E.N.A.I.

Falamos até aqui da razão de ser do SENAI; do seu sentido e da sua organização. Do que ele fez em pouco mais de ano e meio, no setor ao nosso cargo (Distrito Federal e Estado do Rio), podemos dar-vos uma breve impressão.

Começamos por um levantamento das indústrias existentes em nossa área de ação, do número de fábricas, sua especialidade, sua localização, número de empregados, especialidades e outros dados essenciais. Valeu-nos nesse particular a cooperação valiosíssima do Instituto dos Industriários.

Dos dados apurados juntamos os seguintes :

<i>Distrito Federal</i>	<i>N.º de empregados</i>	<i>N.º de empregadores</i>
Indústrias da Alimentação	20.888	917
Indústrias do Vestuário	16.362	3.128
Indústrias da Construção e do Mobiliário	46.186	2.361
Indústrias Urbanas	962	162
Indústrias Extrativas	1.796	130
Indústrias de Fiação e Tecelagem	29.344	196
Indústrias de Artefatos de Couro	1.608	136
Indústrias de Artefatos de Borracha	648	93
Indústrias de Joalheria e Lapidação de Pedras Preciosas	1.069	239
Indústrias Químicas e Farmacêuticas	12.118	1.003
Indústrias do Papel e Papelão	2.420	101
Indústrias Gráficas	6.612	315
Indústrias de Vidro, Cristais, Espelhos, Cerâmica, Louça e Porcelana	2.951	147
Indústrias Mecânicas e de Material Elétrico	15.755	1.253
Indústrias Diversas	707	64
Indústrias por especificar	5.245	843
TOTAIS.....	164.649	11.088

<i>Estado do Rio (*)</i>	<i>N.º de empregados</i>
Indústrias da Alimentação	8.722
Indústria do Vestuário	1.425
Indústrias da Construção e do Mobiliário	23.538
Indústrias Urbanas	30
Indústrias Extrativas	1.454
Indústrias de Fiação e Tecelagem	15.944
Indústrias de Artefatos de Couro	257
Indústrias de Artefatos de Borracha	43
Indústrias de Joalheria e Lapidação de Pedras Preciosas	24
Indústrias Químicas e Farmacêuticas	1.473
Indústrias do Papel e Papelão	829
Indústrias Gráficas	583
Indústrias de Vidros, Cristais, Espelhos, Cerâmica de Louça e Porcelana	1.271
Indústrias Mecânicas e de Material Elétrico	1.384
Indústrias Diversas	94
Indústrias a especificar	1.360
TOTAL.....	58.431

(*) Dados obtidos em 1943, do Serviço de Estatística do Estado do Rio.

Após o estudo do campo de ação, desenvolveu o SENAI trabalho intenso na instalação das primeiras escolas em prédios adaptados, no Rio, em Petrópolis e Friburgo. Em Niterói os primeiros cursos vêm sendo ministrados, em caráter provisório, na Escola Henrique Lage (em virtude de acôrdo).

Hoje já se acham em pleno funcionamento as seguintes escolas de aprendizagem industrial :

Escola n.º 1 — à rua 24 de Maio — São Francisco Xavier.

Escola n.º 2 — à rua Bela — São Cristóvão.

Escola n.º 3 — à Avenida Pedro II — Fábrica Hime.

Escola n.º 4 — à rua Japaratuba, em Bangú — Fábrica Bangú.

Escola n.º 5 — à rua Guimarães Junior, em Niterói.

Escola n.º 6 — à Avenida Washington Luiz, em Petrópolis.

Escola n.º 7 — à Avenida Bingen, em Petrópolis, nos Pavilhões da Exposição Permanente de Produtos do Estado do Rio de Janeiro.

Escola n.º 8 — na Cascatinha, em Petrópolis — Companhia Petropolitana.

Escola n.º 9 — à Avenida Conte Bittencourt, em Friburgo.

Escola n.º 10 — em Triagem — Cia. Carrís, Luz e Fôrça do Rio de Janeiro.

Em condições de próxima abertura há as seguintes escolas :

Uma à rua da Alegria, em São Cristóvão ;

Uma à rua Costa Lobo, em São Cristóvão ;

Quatro da Cia. Leopoldina Railway, em diversos pontos da sua rede ;

Uma da Panair do Brasil.

Em estudos acham-se os planos da

Fábrica de Tecidos Confiança

América Fabril.

Os cursos já organizados pelo SENAI são os seguintes :

Cursos de formação rápida de operários monotécnicos (em 5 meses) : — Limador, Solda elétrica, Torneiro mecânico, Carpinteiro e Fresador.

Cursos de aperfeiçoamento para trabalhadores adultos (de 5 a 10 meses) : — Leitura e desenho de metal, Leitura e desenho de madeira, Matemática de oficina, Tecnologia de madeira, Tecnologia de medidas, Tecnologia de metais; Rôscas e engrenagens, Eletrotécnica, Desenho geométrico e projetivo, Desenho Técnico, Desenho de máqui-

Observação — Não estão incluídos nos quadros acima os empregados das empresas que não contribuem para o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. As Companhias Carrís, Luz e Fôrça do Rio de Janeiro, por exemplo, com 23.000 empregados, e a Leopoldina Railway, com 11.600, estão neste caso, bem como as demais de transportes e cargas. O acréscimo destes dados eleva o número de empregados a serem considerados pelo SENAI, no Distrito Federal e Estado do Rio, para cerca de 300.000.

nas, Desenho de obras em madeira, Desenho de móveis, Tecnologia e Desenho de Ferramentas.

Cursos para aprendizes de 14 a 18 anos (3 anos) : — Limador, Torneiro, Carpinteiro, Marceneiro, Tecelagem, Gravação e Fiação, Linguagem, Cálculo de Oficinas, Ciências aplicadas e Desenho.

Curso para trabalhadores menores (14 a 18 anos) : — Linguagem, Cálculo, Ciências aplicadas e Desenho.

Pode imaginar-se a soma de trabalhos administrativos e técnicos para que tarefa deste tipo tenha início e seja conduzida com sucesso. As pessoas familiarizadas com os problemas de administração escolar saberão estimar as dificuldades encontradas na solução de problemas como aquele com que nos defrontamos. Começamos pelo da matrícula e frequência dos menores espalhados por mais de dez mil estabelecimentos só no Distrito Federal, distribuídos pelos centros urbanos, subúrbios e, muitas vezes, pela zona rural. A assiduidade dos menores, que alternam os seus estudos com o trabalho, e a conjugação dos interesses da escola, do patrão e dos jovens constituem um dos capítulos mais sérios da nossa atividade.

Para dar-lhe solução foi preciso montar um mecanismo especial, a "Divisão de Matrícula, Cadastro e Frequência", a que já nos referimos, provida de um corpo de visitantes.

O serviço de seleção implica estudos e pesquisas pacientes e lentas. Os jovens que recebemos ou já escolheram ou foram levados a escolher uma profissão, algumas vezes em caráter provisório. A primeira contribuição do SENAI será, conseqüentemente, a de prepará-los para essas profissões, ou para outras, nos casos de contra-indicações para o trabalho a que se entregam, ou, ainda, quando revelarem qualidades que permitam maior sucesso ou melhor aproveitamento em outros ramos de atividades.

Assim, o problema que se apresenta ao SENAI, no momento, é menos de *seleção* que de *orientação profissional*. No futuro, é possível, entretanto, que o ingresso do menor, como empregado de uma empresa industrial, possa vir a ser feito mediante seleção profissional prévia, com a colaboração dos órgãos técnicos do SENAI.

Outro problema existente em nossos cursos é o das diferenças de desenvolvimento dos candidatos, em virtude das variações de idade entre 14 e 18 anos. Também merece especial atenção o desnivelamento no que se refere à escolaridade anterior. Os nossos alunos se distribuem em quatro grupos: os que concluíram o 2.º ano elementar, os que completaram o 3.º e o 4.º e os que receberam o diploma do 5.º. É evidente a impossibilidade de misturar todos esses alunos em turmas, sem levar em conta as diferenças de nível e de preparo anterior. Duas providências se impõem entre outras: 1.ª a de construir programas de níveis diferentes; e 2.ª a de organizar turmas homogêneas.

Os problemas expostos impõem a necessidade de instrumentos destinados a medir o indivíduo, vale dizer, os seus dotes para o trabalho e os seus interesses, e a de fixar o seu grau de conhecimentos formais e desenvolvimento mental.

A elaboração desses instrumentos de medida oferece condições peculiares. É inteiramente possível importarmos do estrangeiro aparelhos de observação e de mensuração usados na física, na química e na história natural. O mesmo não se dá com a maioria dos instrumentos utilizados pela psicologia na medida do indivíduo, sobretudo nas análises mais profundas das funções físió-psíquicas mais importantes, que devem ser adaptados às condições do meio social a que pertencem os indivíduos que vão ser medidos, o que implica, necessariamente, em longos trabalhos de pesquisa.

Em monografia, já a ponto de ser posta em circulação, da autoria do técnico Otávio Martins, Diretor da Divisão de Seleção, vem exposta uma primeira contribuição do nosso Departamento na construção de um teste adequado a alguns dos nossos objetivos.

A nossa Divisão de Ensino, sob a direção do Dr. Paulo Novaes, vem desenvolvendo uma atividade magnífica no estudo das necessidades técnicas da mão de obra da nossa indústria, na organização de cursos a elas adequados, na instalação de oficinas de aprendizagem, na seleção de professores e instrutores e na montagem de um valioso sistema de orientação e controle do ensino ministrado.

Essa função, de importância fundamental, é exercida por um corpo de professores especializados em suas matérias ou em um conjunto de ofícios. Cabe-lhes elaborar o conteúdo das lições, os tipos de exercícios práticos, as instruções e orientação de aulas, distribuídas em folhas mimeografadas aos professores e instrutores. O mesmo acontece com exercícios de oficinas cujas séries são previamente desenhadas e distribuídas.

É também função deles observar as aulas e orientar os professores através de conferências individuais ou reuniões. Periódicamente, os nossos "supervisores" aplicam provas objetivas, as quais, mediante tabulação conveniente, permitem análises diagnósticas do rendimento escolar e inculcam as soluções "remediais" adequadas.

No ano findo chegamos a ter em nosso setor 2.533 operários e aprendizes em todos os nossos cursos, o que representa cifra apreciável para o primeiro ano de vida de uma instituição que procura abrir escolas onde não há prédios disponíveis, montar oficinas em plena guerra e obter instrutores especializados na própria massa de operários que pretendemos aperfeiçoar.

No corrente ano deverá atingir a cinco mil alunos a nossa matrícula.

Não é sem propósito referir à aquisição, já ultimada pelo SENAI, de uma boa área em São Cristóvão, excelentemente localizada para a construção de um grande centro de preparo de mão de obra industrial. O seu planejamento, entregue ao talento de Marcelo e Milton Roberto, prevê a possibilidade de frequência de quatro mil aprendizes da indústria em cursos diurnos de tempo parcial e de três mil operários adultos em cursos noturnos. Quando essa grande escola estiver ultimada poderemos aproximar-nos dos dez mil alunos em toda a nossa Região.

Muito haveria que dizer das realizações do SENAI em outras regiões industriais do País, como o Estado de São Paulo, o Paraná, o Rio Grande, Minas Gerais e Pernam-

bucos, sedes de administrações semelhantes à nossa e dirigidas com entusiasmo e êxito.

Será esse assunto para outra oportunidade oferecida à pessoa com responsabilidades no plano nacional de ação do SENAI”.

*
* *

Disse o primeiro debatedor, Sr. Paulo Horta Novais :

“Vejo, no sentido e na organização do SENAI, tal como acabam de ser expostos, uma dualidade de propósitos que poderia ser interpretada como indefinição quanto ao âmbito e à profundidade de sua ação. Creio ser de interesse geral um maior esclarecimento a esse respeito.

Hé, penso, um aspecto do SENAI que é puramente de ação educativa de ordem geral, exercida por um órgão estatal, através de um mecanismo escolar. E’ o que sinto na idéia do SENAI como escola de continuação, tendo cursos regulares de matérias de cultura geral, sem conteúdo industrial específico. E’, igualmente, o que se traduz no mecanismo de aulas, ano letivo, férias, etc. Dentro desse aspecto, o SENAI parece agir como órgão complementar do sistema educacional do país, adaptado ao meio industrial.

O outro aspecto do SENAI é o relativo às atividades educacionais especificamente industriais, exercidas através de organizações intimamente ligadas à indústria. Sob esse aspecto, o SENAI funciona como órgão de promoção e de orientação, exercendo uma função complementar na vida industrial.

Não é fácil caracterizar esta modalidade de ação do SENAI. Posso encontrá-la nos programas de treinamento de algumas empresas industriais e em alguns cursos marcadamente específicos. Creio que o seu desenvolvimento se fará seguindo três linhas principais.

A primeira corresponde à organização por tipo de indústria, em íntima ligação com as associações patronais correspondentes. Esta organização é provável no caso de várias empresas que tenham atividade principal definida e igual, e seria realizada praticamente por várias escolas independentes: escola de confeitaria, escola de cerâmica, escola de joalheria, etc., ou por uma grande escola, tipo escola profissional clássica. Dadas as condições atuais da atividade industrial, as escolas cuidariam também da preparação dos agentes administrativos e comerciais de cada ramo da indústria, afastando-se do tipo de escola de ofício, que não corresponde à realidade atual.

A segunda linha corresponde às organizações regionais, em ligação com as autoridades locais ou com as associações patronais de âmbito de ação regional. Esse tipo de organização corresponde aos centros industriais pequenos ou concentrados.

A terceira linha é a dos programas de formação de pessoal, particulares a cada empresa, e que já podemos ver em grandes entidades industriais.

A dificuldade em dar forma concreta ao segundo aspecto do SENAI, o aspecto especificamente industrial, parece levar a uma tentativa para enquadrá-lo exclusivamente nos moldes escolares, com os quais estão familiarizados os educadores, confundindo-o, até certo ponto, com o primeiro aspecto, o de educação geral.

Os métodos da escola clássica funcionam com dificuldade nas sociedades em transição. Na indústria as flutuações são enormes, quer quanto à quantidade, quer quanto ao tipo e qualidade de ensino necessário. Sujeitar a educação técnica para a indústria aos métodos rígidos da educação geral parece, assim, impraticável.

Posso, pois, perguntar ao conferencista: No caso de ser correta a análise dos dois aspectos fundamentais do SENAI, que se pode esperar quanto à sua importância relativa, no futuro?”

*
* *

Comentou o Sr. Murilo Braga de Carvalho :

“O Autor diz :

“A tarefa atribuída ao SENAI é, pois, extensa. Mas é, sobretudo, complexa, e certamente diversa, na sua maneira de ser, da dos órgãos de educação regular do governo. Trata-se de agir no campo da iniciativa privada, na intimidade do mecanismo industrial, no interior de estabelecimentos fabris, sob formas, dimensões e objetivos os mais variados, sem interferir com os ritmos e os interesses legítimos da produção”.

Pergunta-se: Os órgãos de educação regular do governo, na parte referente à educação industrial, terão objetivos diferentes, à vista da própria argumentação que procura desenvolver o Autor? Interferirão nos interesses legítimos da produção?

O Autor, aliás, robustece a nossa dúvida, quando diz :

“Trata-se de um aparelho capaz de realizar a tarefa de formar homens para as fábricas, em contacto direto com as mesmas, com características de plasticidade que o tornem capaz de se adaptar aos ritmos próprios da produção e às múltiplas situações que a mesma apresenta, auscultando as necessidades dela, as suas tendências, os seus reclamos, evoluindo, quando necessário, ampliando a sua capacidade de formação, segundo o crescimento da produção, ou reduzindo-a, segundo o decréscimo do mercado de trabalho”.

Poderemos daí concluir com exatidão que a educação industrial mantida pelo governo não está capacitada para preencher esses mesmos objetivos?

*
* *

Como se compreender o funcionamento do SENAI ao lado da administração da educação mantida pelo governo? Que relações deverão existir? Como se compreenderá essa duplicação de órgãos com a mesma finalidade?

Com efeito, as escolas industriais estão mantidas para fornecer trabalhadores para as fábricas, e o SENAI mantido para, também, fornecer esses trabalhadores”.

*
* *

Novamente com a palavra, o Dr. Faria Gois respondeu, em improviso, aos comentários feitos a suas afirmações.

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil

1.^a PARTE

Panorama geral anterior a 1930

Capítulo III

D. JOÃO, REGENTE E REI

Três datas, que se sucedem e completam, em períodos praticamente equidistantes, marcam, como constelação no céu da história brasileira, os três passos decisivos para a nossa emancipação política: 24 de janeiro de 1808, 16 de dezembro de 1815 e 7 de setembro de 1822.

Na primeira delas, depois de 54 dias de penosa viagem pelo Atlântico, o Príncipe Regente D. João, por entre o troar da artilharia de terra e das naus surtas no pôrto, e em meio às aclamações da população que se espalhava pelas praias e morros, pisou, solenemente, o solo da Bahia.

Na segunda, que tão inexplicavelmente jaz no completo olvido dos brasileiros, foi o nosso país, até então sujeito ao regime de colônia, elevado à dignidade de Reino, unido ao de Portugal e Algarves.

Sobre a terceira, que é a única que os nossos compêndios gravaram e que se ensina à infância das escolas, não precisamos estender-nos aqui, já que, por sua projeção ímpar na nossa existência de povo livre, terá de ser focalizada no capítulo destas notas que a este suceder.

D. João não chegou ao Brasil a 24 de janeiro de 1808. Dois dias antes, isto é, a 22, fundeara, em águas da Bahia, a nau *Príncipe Real*, que de Lisboa o trouxera. Foi, porém, às 5 horas da tarde do dia 24 que desembarcou e pela primeira vez pisou a terra do Brasil. Nasceu desse contacto régio a centelha em que se acendeu o nosso progresso. Rigorosamente falando, deixamos de ser colônia nesse dia.

Na verdade, se a Corte para aqui se transferia em torno da Rainha enferma, se o governo buscava uma sede cisatlântica, donde continuasse a gerir os negócios daquém e dalém mar, a metrópole se-

riamos nós a partir desse momento, como, de fato, o fomos, realizando o fenômeno a que Sílvio Romero chamou "a inversão brasileira".

Quer como Regente, quer como Rei, o príncipe D. João mostrou-se sempre um grande amigo e, sobretudo, um grande benfeitor do Brasil. As camadas menos cultas de nosso povo e mesmo alguns patrícios ilustres teimam em só lobrigar no filho de D. Maria I o aspecto caricatural, a atitude bonachona, a acentuado pendor pelos acepipes.

No entanto, que progresso e que grande obra administrativa nos legou o malsinado D. João VI! Influências alheias? Forças políticas imperiosas? A evolução natural e inelutável dos acontecimentos? Nada disso. Responda por nós o ilustre e insuspeito Oliveira Lima:

"Era por seu lado preciso que este rei tivesse algum valor para que, preponderando no seu conselho ora um ministro enérgico e inovador como Linhares, ora um indiferente libertino como Galvêas, ou um diletante intelectual e político de horizontes largos como Barca, ora um espírito acanhado e rotineiro como Aguiar, ora um homem de lei apegado às praxes forenses e de curta visão diplomática como Tomás Antônio, o progresso se mantivesse numa escala apreciável, denunciando uma ação mais ou menos constante, mais ou menos vigorosa, porém una e direta, sobre a marcha que tomavam os acontecimentos. Tal foi o papel do Monarca que fundou a nacionalidade brasileira; através dos ministros agia a Coroa, cuja direção suprema apresentava as modalidades diversas dos agentes que encarnavam o impulso do movimento de transformação contido na obra administrativa" (1) (são nossos os grifos).

O impulso inicial "do movimento de transformação contido na obra administrativa", foi dado pelo Príncipe Regente, logo quatro dias após pisar a terra brasileira, com a carta régia de abertura dos

(1) OLIVEIRA LIMA — D. João VI no Brasil.

nossos portos ao comércio livre com as nações amigas. Essa carta, datada de 28 de janeiro de 1808, de importância magna para nós, foi, em ordem cronológica, o primeiro ato administrativo assinado no Brasil por D. João.

Em sua curta permanência na Bahia, o Príncipe Regente assinou, entre vários outros atos, decretos criando os serviços de Higiene Pública, o ensino médico naquela capitania e os cargos de físico-mor e cirurgião-mor do Reino de Portugal, Estados e domínios ultramarinos,

"com o útil fim de entenderem em tudo quanto pudessem concorrer para o aumento e conservação da saúde pública, fazendo desarraigam antigos e prejudiciais abusos e dando todas as providências que fossem análogas e conducentes a tão importante objeto" (2).

Os serviços de Higiene e os cargos supramencionados foram criados por decretos de 7 de fevereiro, sendo o ensino médico na Bahia instituído por decreto de 18 do mesmo mês, em virtude de proposta do conselheiro Dr. José Correia Picanço, notável cirurgião, nascido em Pernambuco, provido no cargo de cirurgião-mor, dias antes criado. Ao futuro barão de Goiana, que salientara a necessidade da criação de uma escola de cirurgia, anexa ao hospital da cidade, foi cometida a escolha de professores "que não só ensinassem a Cirurgia propriamente dita, mas a Anatomia, como base essencial, dela, e a arte Obstétrica, tão útil como necessária" (3).

A 7 de março de 1808 fundeava, junto à ilha das Cobras, a esquadra real que transportava a Rainha, o Regente e toda a Corte, convertendo-se, assim, o Rio de Janeiro em Capital do Reino. Aliás, já em 1736, D. Luiz da Cunha e, em 1761, o Marquês de Pombal haviam sugerido a mudança da capital do Império Lusitano para a cidade fundada por Estácio de Sá.

As festas públicas de regozijo pelo grande acontecimento duraram nove dias, durante os quais D. João, segundo relata Max Fleiuss (4), foi muitas vezes aclamado pelo povo como "Imperador do Brasil".

Iam ainda em meio as estrepitosas festividades com que era comemorada a sua chegada e já o Príncipe Regente punha mão à obra no movimento de transformação da nossa vida administrativa.

Três dias após o seu desembarque, isto é, a 10 de março, organizava ele o seu primeiro gabinete no Brasil, que ficou assim constituído:

Negócios do Reino — D. Fernando José de Portugal e Castro (mais tarde Marquês de Aguiar);

Negócios Estrangeiros e da Guerra — D. Rodrigo de Sousa Coutinho (mais tarde Conde de Linhares);

Negócios da Marinha e Ultramar — D. João Rodrigues de Sá e Menezes (Visconde de Anadia, depois Conde).

A 1.º de abril assinou D. João um alvará criando o Supremo Conselho Militar e de Justiça no Rio de Janeiro. Na mesma data, D. Fernando de Portugal referendava outro alvará, que, como complemento à carta régia de abertura dos portos, promovia a liberdade de manufaturas e indústrias em todo o Estado do Brasil e Domínios Ultramarinos, ficando, assim, ab-rogado o monopólio garantido por alvará de D. Maria I desde 1785.

A 5 de abril era criada a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil, que ficou interinamente chefiada pelo Desembargador do Paço Luiz José de Carvalho e Melo (mais tarde Visconde de Cachoeira). Só a 10 de maio foi criado o cargo de Intendente Geral, em tudo igual ao de Portugal, com o ordenado anual de 1:600\$000, que foi exercido até 26 de fevereiro de 1821 pelo Desembargador e Ouvidor Geral do Crime, Conselheiro Paulo Fernandes Viana, figura que as tradições da nossa Capital conservaram, pela energia, ação e probidade. As atribuições policiais naquela época eram de grande vastidão e abrangiam até serviços da edilidade. Basta que se verifique que, além do que concerne à manutenção da ordem e da segurança pública, competia à Intendência Geral da Polícia aprovar arruamentos da cidade, abrir estradas novas e cuidar da conservação e asseio das existentes, tanto como das ruas, praças e mais logradouros, fiscalizar e auxiliar a edificação pública e particular, fiscalizar o contrato de arrematação da iluminação da Corte, fazer a estatística da população, auxiliar a extinção de incêndios, zelar pelas fontes e chafarizes e pela conservação do Jardim do Passeio Público, etc. (5). Era dever da Polícia trazer o povo entretido e promover o

(2) Apud MAX FLEIUSS — *História Administrativa do Brasil*, 2.ª edição, pág. 67.

(3) *Idem*, *ibid.*, pág. 68.

(4) *Opus cit.*, pág. 69.

(5) H. CARMO NETO — *O Intendente Aragão*.

amor e respeito dos vassallos para com o soberano e a sua real dinastia, assim como amparar os indigentes (6). "O cofre da Intendência tinha bastantes fundos à sua disposição pela razão de primar Paulo Fernandes Viana como caixa" (7).

As criações de D. João na esfera administrativa assumiam um caráter febricitante nos meses que se sucederam à sua chegada ao Rio. A Intendência Geral da Polícia fôra criada a 5 de abril e já dois dias depois um decreto criava o Arquivo Militar do Brasil (7 de abril de 1808). A 22 do mesmo mês, expedia-se um alvará criando, no Rio de Janeiro, a Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens e, a 10 de maio, outro alvará transformava a Relação do Rio de Janeiro, criada em 13 de outubro de 1751, em Casa da Suplicação do Brasil, que deveria ser "considerada como Superior Tribunal de Justiça, para se findarem ali todos os pleitos em última instância". A 13 de maio, comemorando o seu 41.º aniversário natalício, D. João assinou vários atos de importância administrativa, entre os quais alvarás que regulavam o Arsenal Real da Marinha do Brasil e a respectiva Intendência e Contadoria, e três decretos, um criando a Real Academia dos Guardas-Marinhas, outro regulando a Fábrica de Pólvora do Rio de Janeiro e o terceiro regulando a Impressão Régia (hoje Imprensa Nacional). A *Gazeta do Rio*, composta por ordem do governo na Impressão Régia, foi o primeiro periódico que circulou em nossa terra, aparecendo o seu primeiro número a 10 de setembro de 1808. Publicava atos oficiais, decisões e ordens, natalícios e festas da Corte, principais sucessos da guerra napoleônica, diatribes contra Bonaparte e odes e panegíricos à Família Real (8), e saía duas vezes por semana, às quartas e sábados.

Depois de mais de um mês em que assinou vários atos de menor interesse para a finalidade destas notas, expediu D. João, a 28 de junho, um alvará criando o Erário e o Conselho de Fazenda do Rio de Janeiro, com o respectivo regimento. A 12 de outubro, outro alvará estabelecia, no Rio de Janeiro, o Banco do Brasil, constituído com o capital de 1.200:000\$000, dividido em 1.200 ações

de 1:000\$000 cada uma. A fundação do Banco deve-se à iniciativa de D. Rodrigo de Sousa Coutinho, futuro Conde de Linhares, o qual, no dizer de Fernandes Pinheiro, foi "o único homem da Corte de D. João VI que compreendeu as necessidades do Brasil".

Em 5 de novembro, um decreto criava a Escola Anatômica, Cirúrgica e Médica, anexa ao Hospital Real Militar, a qual foi o primeiro esboço da atual Faculdade Nacional de Medicina e onde se estudariam "as partes e sistemas da máquina humana".

Encerrava-se, com esse decreto, o ciclo dos atos administrativos de interesse especial baixados no fecundo ano de 1808. Não trouxemos aqui a lume a enorme cópia de decretos, alvarás, cartas régias, provisões, etc., concernentes a divisões territoriais, estabelecimento de comarcas, terras dadas em sesmaria e a cargos que a tradição não conservou, por nos parecerem de menor significação para o objetivo destas linhas.

De 1809 a 1815, sob o ponto de vista que adotamos, os principais atos administrativos assinados pelo governo na colônia-metrópole foram os que enumeraremos a seguir.

13 de maio de 1809 — decreto criando o Corpo da Guarda Real de Polícia da Corte (hoje Polícia Militar do Rio de Janeiro), para "repressão dos crimes, evitar o contrabando e velar pela segurança individual e extinção dos incêndios", composta, a princípio, de três companhias de infantaria e uma de cavalaria, as três primeiras aquarteladas no Valongo, na Ajuda e na Prainha, e a última postada no Campo de Sant'Ana. Posteriormente foi criada mais uma companhia de cavalaria, localizada em Mata-Porcos (hoje Estácio de Sá) graças à "generosidade particular dos amigos do intendente" (9), por conta de quem não só se fez o aquartelamento, como era pago o soldo das praças" (10).

22 de janeiro de 1810 — Alvará de Regimento da Provedoria de Saúde do Brasil, quarentena de navios, exame de sanidade, de víveres etc., com a criação do respectivo cargo de Provedor-Mor da Saúde da Corte e Estado do Brasil, com atribuições mais ou menos correspondentes à nossa atual Saúde do Porto.

(6) PAULO FERNANDES VIANA — *Abreviada demonstração dos trabalhos da polícia*, "in" *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, vol. 55.

(7) OLIVEIRA LIMA, *opus cit.*

(8) MAX FLEIUS, *opus cit.*, pág. 80.

(9) Paulo Fernandes Viana.

(10) MAX FLEIUS, *opus cit.*, págs. 75 e 76.

29 de outubro de 1810 — Decreto de fundação da Biblioteca Nacional e Pública do Rio de Janeiro, constituída da que D. José I organizara para substituir a Real Biblioteca da Ajuda, destruída por incêndio em consequência do terremoto de Lisboa, e que D. João trouxera consigo para o Brasil. A Real Biblioteca da Ajuda instalara-se, já sob o título acima referido, desde 27 de junho de 1810, nas salas do Hospital da Ordem Terceira do Carmo, à antiga Rua Direita, hoje 1.º de Março, ocupando, a princípio, unicamente o andar superior e estendendo-se, em 1812, ao pavimento térreo do Hospital, cujos doentes foram removidos para o Recolhimento do Parto, à Rua dos Ourives, esquina de S. José. A Biblioteca Nacional foi, de início, franqueada apenas aos estudiosos, mediante licença régia (11). Só de 1814 em diante foi franqueada ao público, por ordem do Príncipe Regente.

23 de abril de 1811 — Inauguração, em uma das salas da Casa do Trem (depois Arsenal de Guerra), da Academia Real Militar, instituída por iniciativa do Conde de Linhares "com o fim de desenvolver o estudo das ciências matemáticas, físicas e naturais e de engenharia militar" (12). A Academia Militar, a 1.º de abril do ano seguinte, transferiu-se para o edifício, onde hoje funciona a Escola Politécnica, cuja construção fôra iniciada no século XVIII para servir de Catedral ou Sé do Rio de Janeiro. O Conde de Linhares redigiu para êsse instituto de ensino um programa "altamente vistoso e muito complicado e difuso" (13), em virtude do que a sarcástica Princesa Carlota Joaquina passou a alcunhá-lo, daí por diante, de Doutor Trapalhada ou Dr. Barafunda.

3 de maio de 1811 — Elevação dos vencimentos dos ministros secretários de-estado de 4:800\$000 a 7:200\$000 anuais.

25 de janeiro de 1812 — Decreto pelo qual foi criado um laboratório químico-prático no Rio de Janeiro.

25 de junho do mesmo ano — Carta régia pela qual foi instituído na Bahia um curso de Agricultura.

26 de abril de 1813 — Decreto de criação, no curso de cirurgia do Rio de Janeiro, da cadeira de

Higiene, Patologia e Terapêutica, e das de Operações e Obstetrícia.

16 de dezembro de 1815 — Lei que elevou o Estado do Brasil à dignidade de Reino.

A elevação de nosso país ao mesmo nível de Portugal e Algarves não foi um ato de magnanimidade para com a terra que, para a Côte em fuga, se convertera em "esperança de pôrto e salvamento" (14). O reconhecimento da nossa maturidade nacional significava, antes de tudo, a ascensão do Reino à desejada categoria de grande potência, graças à união com a imensa colônia americana.

Ia ser discutida em Viena, após a fragorosa queda de Napoleão, a paz da Europa, figurando no famoso Congresso tôdas as nações do velho continente.

Era embaixador da França o célebre Talleyrand, príncipe de Benevente, e a êste grande estadista se deve a elevação do Brasil de colônia portuguesa a Reino-Unido. Portugal no Congresso de Viena, apesar de seus domínios, não figurava na Europa senão como uma potência de terceira ordem, e as pequenas potências, por acôrdo do Congresso, não discutiam e nem tinham ingresso no recinto do Parlamento, apenas eram consultadas na ante-câmara.

Consta que o Conde da Barca, cavalheiro Araújo (15), tinha com Talleyrand boas relações de amizade, e sendo muito afeiçoado ao Brasil, escreveu-lhe, pedindo-lhe fizesse com que Portugal figurasse no Congresso como uma das grandes potências, e consta que o seu empenho foi acompanhado de 1.000.000 de cruzados (ou 400:000\$000 fortes) lembrando-lhe ao mesmo tempo a posse que Portugal tinha no vasto, rico e mui populoso continente da América, onde já se achava a Côte Portuguesa, e que o Brasil, como sede da Monarquia, já estava no caso de ser uma grande potência.

O Conde de Barca, como grande estadista e senhor da história da Europa e um dos representantes do drama político de Portugal, conhecendo que o Brasil foi o pôrto de salvamento da Monarquia Portuguesa, e que nêle ela podia permanecer tranqüila, lembrou a Talleyrand essa idéia, e Talleyrand não a perdeu de vista, porque sendo a sua posição no Congresso (como embaixador de uma nação vencida) muito difícil de sustentar, com a habilidade que tinha que ninguém nunca lhe contestou, para fazer face às pretensões das grandes potências, procurava o concurso das pequenas.

Como já dissemos, estas não tinham o direito de discussão nos negócios gerais: eram unicamente ouvidas; e, então, não convindo a Talleyrand a decisão do Congresso, porque o isolava de seus aliados, para seus fins, aconselhou ao Conde de Palmela, embaixador

(11) Ver ordem passada pelo Conde de Aguiar (depois Marquês), que a Biblioteca Nacional conserva em autógrafa no seu arquivo.

(12) MAX FLEIUS, *opus cit.*, pág. 83.

(13) *Idem, ibid.*, pág. 84.

(14) LUIZ DE CAMÕES — *Os Lusíadas*, IV, 1.

(15) Antônio de Araújo de Azevedo.

português, a medida de elevar-se incontinentemente o Brasil a Reino para por este meio colocar Portugal entre as potências de primeira ordem, dando assim aos embaixadores de Portugal, que eram D. Pedro de Sousa e Holstein, D. Joaquim Lobo da Silveira e Antônio de Saldanha, assento no Congresso e parte nas discussões gerais.

Os embaixadores ou plenipotenciários portugueses, como se tratava da dignidade própria, aceitaram o conselho e expediram nesse sentido um empregado da embaixada para o Rio de Janeiro.

O Governo Português, com a lentidão habitual, discutiu a matéria e resolveu a questão com a lei de 16 de dezembro de 1815, elevando, para poder figurar, como uma das oito grandes potências, no Congresso de Viena, o Brasil à categoria de Reino-Unido, sendo a lei imediatamente comunicada a todas as potências da Europa e da América, que muito louvaram e aplaudiram isso" (16).

Embora para servir aos interesses de Portugal, a elevação do Brasil à categoria de Reino constitui, de qualquer forma, um marco de iniludível importância para os foros da nossa nacionalidade, podendo os brasileiros orgulhar-se de este vasto e quase desconhecido país americano haver figurado, ainda que por período efêmero, entre as oito maiores potências mundiais.

No ano de 1816, a 20 de março, faleceu no Rio de Janeiro a Rainha D. Maria I, que para aqui fôra transportada e aqui vivera em estado de insanidade mental. A ascensão efetiva do Príncipe D. João ao Trono só se processou, entretanto, a 6 de fevereiro de 1818, retardando-se, a princípio, a sua aclamação em virtude do luto rigoroso que ele fizera questão de tomar e, depois, em consequência da revolução irrompida em 1817, em Pernambuco, originada pela asfixia tributária.

Continuando na pesquisa dos atos administrativos de maior interesse baixados até 1821, encontramos, a 12 de agosto de 1816, um decreto pelo qual foi criada "uma escola real de ciências, artes e ofícios", ficando o governo autorizado a contratar, pelo prazo mínimo de seis anos, com os vencimentos que estabelecia, os artistas franceses chegados nesse ano ao Rio.

Esses artistas, emigrados do país natal com a queda de Bonaparte, haviam sido convidados pelo Marquês de Marialva, encarregado dos negócios de Portugal na França, a vir ao Rio de Janeiro

para fundarem aqui a nossa Academia de Belas Artes. Chefiava a missão Joaquim Lebreton, Secretário do Instituto de França, e dela faziam parte o hoje famoso João Batista Debret, pintor histórico, que reproduziu como ninguém os nossos tipos e costumes, o grande paisagista e miniaturista Nicolau Antônio Taunay, o escultor Augusto Maria Taunay, o notável arquiteto Augusto Henrique Vitório Grandjean de Montigny, o gravador Simão Pradier, o professor de mecânica Francisco Ovide e mais Carlos Henrique Levasseur, Luiz Meunier, Francisco Bonrepos, Pedro Dillon e os irmãos Marcos e Zeferino Ferrez, chegados posteriormente. Esses estrangeiros foram contratados por seis anos para dar aulas enquanto não se fundasse efetivamente a escola que, como se viu acima, foi criada a 12 de agosto de 1816, com a finalidade de promover e difundir "a instrução e conhecimentos indispensáveis aos homens destinados, não só aos empregos públicos da administração do Estado, mas também ao progresso da agricultura, indústria e comércio" (17). A despesa com os contratos importava em 8:032\$000 anuais e foi coberta por elevada quantia subscrita pelo comércio da Corte como prova de regozijo pela elevação do Brasil a Reino.

A 24 de setembro de 1817 estabelecia o governo um correio regular entre as províncias de São Pedro do Rio Grande do Sul e de São Paulo. O serviço de correio entre as demais províncias do Reino só foi, entretanto, estabelecido regularmente em virtude de "Resolução" datada de 6 de abril de 1820.

Por decreto de 5 de janeiro de 1818, foi fundado na Capital o Colégio de São Joaquim, hoje Colégio Pedro II. Por outro decreto, de 26 de maio, foi criado o Museu Real, que se instalou no Campo de Sant'Ana em prédio especialmente comprado e incorporado aos próprios da Coroa, onde hoje funciona o Arquivo Nacional.

Uma "Resolução" de 14 de janeiro de 1819 mandava isentar dos direitos de importação os livros impressos. Um alvará de 26 do mesmo mês declarava livres de direitos os livros importados no Rio de Janeiro, alargando-se, dessa forma as possibilidades da nossa cultura.

Por decreto de 11 de maio do mesmo ano mandava El-Rei destinar lugar, no jardim da Lagoa

(16) MELO MORAIS — *História do Brasil-Reino e Brasil-Império*.

(17) Decreto de 12 de agosto de 1816, referendado pelo Marquês de Aguiar.

Rodrigo de Freitas, para a plantação de especiarias, anexando êsse estabelecimento (o Jardim Botânico) ao Museu Real. Na realidade, desde 1808, o futuro Marquês de Sabará, João Gomes da Silveira Mendonça, Diretor da Fábrica de Pólvora então instalada junto à mencionada Lagoa, anexara ao estabelecimento fabril um pequeno horto que foi a origem do atual Jardim Botânico. Êsse pitoresco recanto era, a princípio, de recreio particular e só podia ser visitado sob as vistas de praças da guarnição da Fábrica. Foi, entretanto, pouco depois, elevado a "Horto Real", pois D. João era grande apreciador das paragens e seu visitante habitual, havendo até plantado ali, com suas augustas mãos, a primeira palmeira das Antilhas (18) que se ergueu em nosso solo e que ainda hoje alterosa se ostenta, dominando as que cresceram depois e lhe prestam vassalagem.

Poucos atos administrativos de significação para êste trabalho assinou mais D. João VI no curto prazo em que ainda permaneceu em nosso país. Assinalem-se, todavia, nesse período, uma "Resolução" que ordenava o estabelecimento de uma instituição vacínica nas capitanias (12 de fevereiro de 1820), a já aludida "Resolução" que mandou estabelecer correios entre as diversas províncias do Reino (6 de abril do mesmo ano), o Alvará que aprovou e confirmou um novo Código Penal Militar (7 de agosto ainda do mesmo ano), e, finalmente, um decreto, assinado a 2 de março de 1821, que providenciava sobre a liberdade de imprensa no Brasil, suspendia a censura prévia, então imposta à impressão dos escritos que intentassem publicar até a vigência da Constituição, e cometia às Côrtes de Portugal disporem sobre o caso.

A liberdade de imprensa sempre andou ligada às profundas modificações políticas que se operam entre os povos. Cinquenta e cinco dias depois dêsse ato de liberalismo, embarcava El-Rei para Lisboa, a fim de dirimir as contendas que nos três últimos anos agitavam o Reino e que se haviam agravado

com o movimento constitucional estalado no Pôrto em 1820.

D. João, nos seus derradeiros anos de permanência entre nós, oscilava entre as duas pontas do dilema de ficar no Rio e perder Portugal ou regressar à Europa e ficar sem o trono do Brasil. Seu reconhecido bom-senso indicou-lhe o último alvitre, se bem que em nossa terra se sentisse em segurança e verdadeiramente rei. Prova-o o fato de, quando intimado pelas grandes potências a entregar à Espanha a cidade de Montevidéu, então ocupada por tropas portuguesas, haver ordenado a seu ministro: "Responda que não quero, que já não estou em Portugal". Prova-o, ainda, a frase nostálgica que se lhe atribui, no dia de seu embarque, 26 de abril de 1821, quando, afastando-se a nau que o levava de regresso a Lisboa, exclamou, apontando comovido a terra do Brasil que se esfumava na bruma da manhã nevoenta:

— Ali é que fui feliz e que fui rei!

O último ato de D. João VI no Brasil foi o decreto que abaixo transcrevemos e que tomou a data de 22 de abril de 1821:

"Sendo indispensável prover acêrca do govêrno e administração dêste Reino do Brasil, donde me parto com vivos sentimentos de saudade, voltando para Portugal, por exigirem as atuais circunstâncias políticas, e tendo Eu em vista não só as razões de pública utilidade e interêsse mas também a particular consideração que merecem êstes meus fiéis vassallos do Brasil, os quais instam para que Eu estabeleça o govêrno que deve regê-los na Minha ausência, e enquanto não chega a Constituição, de um modo conveniente ao estado presente das coisas e à categoria política a que foi elevado êste País, e capaz de consolidar a prosperidade pública e particular: Hei por bem e me praz encarregar do govêrno geral e inteira administração de todo o Reino do Brasil ao Meu muito amado e prezado filho, D. Pedro de Alcântara, príncipe real do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarve, constituindo-o regente e Meu lugar-tenente, para que com tão proeminente título e segundo as instruções que acompanham a êste decreto e vão por Mim assinadas, governe, na Minha ausência e enquanto pela Constituição se não estabeleça outro sistema de Regime, todo êste Reino com sabedoria e amor dos povos".

(18) Oreodoxa — Glória da Montanha ou Palmeira Real.

Reforma administrativa no Paraguai

Em Assunção a comissão de técnicos do D. A. S. P.

Noticiamos, em nosso número de abril último, que o Presidente Getúlio Vargas, atendendo a uma solicitação do governo do Paraguai, concordara com a sugestão do D. A. S. P., no sentido de serem enviados a esse país amigo, com a missão de prestarem assistência técnica na reforma administrativa que ali se pretende realizar, os Srs. Moacir Ribeiro Briggs, Diretor da Divisão de Organização e Coordenação, Mário Bittencourt Sampaio, Diretor da Divisão de Material, Cleantho de Paiva Leite e Oscar Vitorino Moreira, Técnicos de Administração do D. A. S. P.

Vencidos alguns contratempos que lhe vinham protelando a partida, pôde a referida comissão seguir viagem a 14 de maio findo, por via aérea, com destino a Assunção, onde chegou às 17 horas do mesmo dia. No aeroporto da capital paraguaia foram os nossos patrícios recebidos pelo Sr. F. Negrão de Lima, Embaixador do Brasil, pelo Chefe do Protocolo do Ministério das Relações Exteriores da nação irmã, bem como pelo Sr. Sigfrido Gross Brown, ex-Ministro da Educação do Paraguai, e por todo o pessoal da Embaixada e do Consulado Geral do Brasil em Assunção.

À noite, os técnicos do D. A. S. P. compareceram à sede da Embaixada do Brasil, onde o Embaixador Negrão de Lima oferecia um "cocktail party" em sua homenagem, e dirigiram-se a seguir ao Clube Centenário, onde participaram de um jantar dansante que ali se realizava em comemoração à data nacional do Paraguai.

No dia seguinte, a comissão do D. A. S. P. fez sua primeira visita oficial ao Embaixador do Brasil, havendo nessa ocasião conferenciado longamente com S. Excia. sobre os objetivos que determinaram sua viagem ao Paraguai.

No dia 16, em companhia do Embaixador Negrão de Lima, foi a comissão recebida pelo Ministro da Fazenda, Sr. Rogelio Espinoza, a quem o Senhor Moacir Briggs expôs em breves palavras o plano de trabalho da mesma. Em resposta, o Ministro Rogelio Espinoza assegurou todo o apoio à obra que o D. A. S. P. pretende levar a efeito no Paraguai e comunicou que designara o Sr. Enrique Máas para

elemento de ligação entre a comissão do Departamento Administrativo do Serviço Público e as autoridades paraguaias. Comunicou ainda S. Excia. que ficavam também à disposição da comissão o Secretário da Diretoria Geral da Fazenda e uma datilógrafa.

Logo depois, os funcionários do D. A. S. P. deram início a seus trabalhos em salas que lhes foram especialmente reservadas no próprio edifício do Ministério da Fazenda, próximo ao Gabinete do Ministro. Por ocasião da entrevista, que decorreu em ambiente extremamente cordial, o Sr. Bittencourt Sampaio ofereceu ao Sr. Rogelio Espinoza uma coleção completa de modelos padronizados de impressos para uso das repartições públicas do Paraguai, trabalho executado pela nossa Imprensa Nacional.

No dia seguinte, ainda em companhia do Embaixador Negrão de Lima, a comissão do Departamento Administrativo do Serviço Público foi recebida pelo Sr. Horacio Chiriani, Ministro das Relações Exteriores, e pouco depois pelo General Higinio Morinigo, Presidente da República.

O Presidente Morinigo recebeu os técnicos do D. A. S. P. no salão de honra do Palácio do Governo, em companhia do Ministro da Fazenda e de seu Secretário, Sr. Ricardo Brugada Doldan. Feitas as apresentações, o Sr. Moacir Briggs leu a Mensagem que ao Presidente Morinigo enviara o Sr. Luiz Simões Lopes, Presidente do D. A. S. P., e pronunciou algumas palavras alusivas à missão que iam desempenhar e ao desejo do Brasil, de cooperar, tanto quanto possível, para o aperfeiçoamento da máquina administrativa do Paraguai.

Expressando seu agradecimento pela Mensagem do Presidente do D. A. S. P., bem como pelas palavras do Sr. Moacir Briggs, o Presidente Morinigo acentuou o contentamento de que se achava possuído com mais essa prova de espírito de colaboração e de solidariedade continental dada pelo Brasil. Pediu que seus agradecimentos fossem transmitidos ao Sr. Luiz Simões Lopes e, ao encarecer o auxílio prestado pelo D. A. S. P. no importante plano de reforma da administração paraguaia, fez refe-

rência especial à política de aproximação que se vem desenvolvendo entre os dois países e aludiu com calorosa simpatia ao nome do Presidente Getúlio Vargas.

Em seguida, o Presidente Morinigo conversou animadamente com os membros da comissão sobre a reforma, cujos estudos foram iniciados, e mostrou grande interesse pelas informações que lhe foram prestadas a respeito da organização administrativa do Brasil. A comissão teve então oportunidade de oferecer a S. Excia. exemplares ricamente encadernados do "Indicador da Organização do Executivo Federal" e dos modelos de papel padronizado confeccionados pela Imprensa Nacional.

A propósito da Mensagem que lhe foi enviada pelo Presidente do D.A.S.P., o General Morinigo assim se expressou em telegrama datado de 18 de maio e dirigido ao Sr. Luiz Simões Lopes :

"Sinceramente comovido por su mensaje de salutación en el día de mi Patria, debo agradecerle muy particularmente su eficaz colaboración con el envío de técnicos del Departamento Administrativo do Serviço Público, quienes fueron recibidos hoy en mi despacho y con quienes tuve el placer de conversar largamente. Sirvase aceptar los testimonios de mi profundo reconocimiento y de mi particular estima. — General Morinigo, Presidente de la Republica."

A Mensagem do Presidente do D.A.S.P. foi publicada no dia seguinte, em sua primeira página e com grande destaque, por *El Paraguayo*, importante diário do país amigo e que tem dado amplo noticiário a respeito das atividades da comissão do D.A.S.P.

A primeira reunião da comissão com o Ministro da Fazenda e todos os Diretores e altos funcionários do Ministério realizou-se na quinta-feira, dia 18 de maio. Nessa reunião houve uma troca geral de idéias e esclarecimentos entre todos os presentes.

Aperfeiçoamento físico dos servidores do Estado

Com a colaboração de uma comissão técnica constituída pelos Srs. Paulo Araujo, Oswaldo Diniz Magalhães, Otacilio de Souza Braga, Miss Lois Marietta Williams e a Sra. Ana Maria Hees, a Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. organizou um plano para orientar o aperfeiçoamento físico dos servidores do Estado, atribuição que consta entre as que lhe foram cometidas pelo Decreto n.º 11.101, de 11 de dezembro de 1942.

Figuram entre as sugestões propostas pela referida comissão :

I — Intensa propaganda impressa, radiofônica e cinematográfica.

A propaganda impressa seria assim desenvolvida :

- a) distribuição ampla de folhetos ilustrados, com textos reduzidos, versando sobre os benefícios que o organismo humano auferir dos exercícios físicos;
- b) inserção de artigos sobre o assunto, na *Revista do Serviço Público*;

- c) propaganda em revistas e jornais comuns (secção de histórias sem palavras, por exemplo);
- d) confecção de um mapa de ginástica para distribuição entre os servidores;
- e) campanhas públicas com auxílio de cartazes;

A propaganda radiofônica far-se-ia :

- a) incluindo pequenos textos alusivos ao assunto no rádio do M.E.S. e na Hora do Brasil;
- b) realizando um programa radiofônico especial para o servidor: hora de ginástica pelo rádio;

O plano de propaganda cinematográfica compreenderia :

- a) inclusão de pequenos textos de propaganda da educação física nos programas;
- b) confecção de "shorts", demonstrando os benefícios proporcionados a

pessoas portadoras de deformações ocasionadas pela sedentariedade, a melhoria do estado físico obtido pela prática de exercícios, etc.

- II — Indicação das oportunidades para a prática de exercícios físicos, trabalho que poderá ser feito de colaboração com os Estados Municípios.
- III — Ação junto aos clubes e associações esportivas para concessão de facilidade na admissão de servidores como associados (isenção de jôia, redução das taxas mensais, etc.).
- IV — Conferências para grupos de servidores, realizadas por autoridades em assuntos de educação física.
- V — Organização de centros esportivos nos vários Ministérios, Departamentos e Conselhos.
- VI — Competições esportivas entre servidores ou mesmo campeonatos entre os diversos Ministérios, Departamentos e Conselhos (aproveitando as comemorações do "Dia do Servidor Público").

O aproveitamento de lazes dos servidores e de seus períodos de férias constituiria outras áreas a serem futuramente cobertas com a ampliação desse plano de trabalho da Divisão de Aperfeiçoamento, que visa a preservação da saúde e da energia física, o que contribui para a formação de servidores mais eficientes. Nesse sentido, constam as seguintes sugestões: exercícios físicos,

desportos terrestres e aquáticos (individuais e coletivos: atletismo, caça, tiro, esgrima, equitação, ciclismo, natação, remo, pesca, etc.), jogos, excursionismo, atividades artísticas (inclusive formação de conjuntos de amadores, visitas a centros de cultura, etc.). Outras sugestões prevêem entendimentos com empresas de transportes e de excursões para a redução de taxas e concessão de demais facilidades a servidores em férias; entendimentos com empresas de hospedagens — indicação de hotéis em estações climáticas e de vilegiaturas (praia e montanha) que estejam dispostos a colaborar com o Governo, facilitando aos servidores preços reduzidos para hospedagem, etc.; organização de grupos de excursionistas para viagens pelo país ou ao estrangeiro, dentro do período de férias e mediante preço módico, bem como facilidade para viagens às Capitais, de servidores que tenham exercício no interior (facilidades de transporte e hospedagem).

Paralelamente à campanha pela educação física, foi proposto que a Divisão de Aperfeiçoamento trabalhasse para o melhoramento do nível higiênico dos servidores, desenvolvendo a propaganda da higiene alimentar e da higiene da visão.

Tal é, em linhas gerais, o programa de ação traçado para a D.A. pela referida comissão de técnicos.

O folheto inaugural dessa campanha, que abordará o problema da educação física e que tem já adiantados os respectivos trabalhos de impressão, será amplamente divulgado pelo Serviço de Documentação do D.A.S.P. entre os elementos a que se destine.

Previdência dos servidores estaduais e municipais

Prosseguindo em sua política de amparo aos servidores do Estado, assinou o Governo, a 4 de agosto de 1942, o Decreto-lei n.º 4.551, o qual concedia, em seu artigo 1.º, autorização ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado para celebrar acordos com os governos estaduais, dos Territórios e com o Prefeito do Distrito Federal, com o fim de estender aos funcionários e extranumerários estaduais e municipais o regime de previdência instituído para os servidores federais.

Dêse modo procurava o Governo alcançar a uniformidade de tratamento, no terreno da previdência e assistência, a todos os servidores públicos do país, centralizando em um órgão único a parte executiva do programa, sem todavia, interferir diretamente no âmbito de ação dos governos estaduais e municipais.

Os resultados alcançados com pouco mais de um ano de vigência do citado decreto-lei são a prova do acerto de tal orientação. Com efeito, a 27 de junho de 1943 era assinado um convênio

com o Estado de Alagoas, pelo qual se comprometia o IPASE a conceder aos servidores daquele Estado regime de aposentadoria idêntico ao de que gozam os extranumerários da União, a estender-lhes os benefícios de família instituídos pelo Decreto-lei n.º 3.347, de 12 de junho de 1941, para os servidores da União, e a emitir em favor deles apólices de fidelidade funcional, com prêmio anual até 1,5% do valor do seguro.

A êsse convênio outros se seguiram com os Estados de Goiás, da Bahia e com a Prefeitura da Cidade do Salvador, todos dentro das mesmas linhas gerais do primeiro, mas com as variantes ditadas pela situação peculiar de cada caso. Quando houve conveniência em encampar instituições estaduais de previdência, isso foi feito,

mediante levantamento contábil e atuarial, estabelecendo-se que, no caso de haver saldo, o Governo estadual ou municipal o perceberá e, no caso de *deficit*, se responsabilizará pelo mesmo.

O acôrdo se torna efetivo mediante dois instrumentos: o convênio, a que já nos referimos, firmado pelo Chefe do Governo estadual e pelo Presidente do IPASE, ou por seus representantes, e um decreto-lei estadual.

No momento vão adiantadas as negociações com o Governo fluminense, para a celebração de acôrdo semelhante, e é de se prever que, em tempo relativamente curto, todos os servidores públicos brasileiros, em qualquer nível, estejam em gozo de benefícios que hoje constituem privilégio de apenas parte deles.

Reforma do Curso de Biblioteconomia

Em exposição de motivos de 19 de abril de 1944, o Departamento Administrativo do Serviço Público manifestou a conveniência de ser reestruturado o Curso de Biblioteconomia, criado pelo decreto-lei n.º 2.166, de 6 de maio de 1940, a fim de adequá-lo às exigências de sua finalidade precípua, que é a formação de bibliotecários e de bibliotecários-auxiliares.

Ninguém ignora o papel saliente que toca às bibliotecas no sector da educação de um povo; por isso mesmo, deve ser grande a atenção do governo para que as mesmas estejam aparelhadas para atingir eficazmente seus múltiplos objetivos, compreendendo instrução, literatura, erudição, recreação e divulgação dos conhecimentos humanos.

Dada a variedade e complexidade da produção literária da época, mister se faz que o pessoal encarregado de orientar e assistir o público que acorre às estantes das bibliotecas modernas, mormente das especializadas, seja equipado de modo a se conduzir com perfeita observância dos atuais princípios e diretrizes dos serviços de biblioteconomia.

Acresce que o Curso de que trata a aludida exposição de motivos apresentava, em sua regula-

mentação primitiva, estrutura incompleta e inadequada — em face das condições peculiares de ampliação, especialização e homogenização dos estabelecimentos destinados à guarda de livros — mantendo-se afastado das normas que presentemente regem a formação e o aperfeiçoamento dos servidores em exercício nesses estabelecimentos.

Diante dessas considerações, e com a esclarecida assistência de especialistas da Biblioteca Nacional e de instituições congêneres, o D.A.S.P. planejou uma reforma do Curso de Biblioteconomia, desdobrando-o em dois ciclos: um fundamental e outro superior, os quais, complementados por Cursos Avulsos, constituirão um novo esquema, assentado em bases sólidamente científicas, de formação do pessoal necessário àquelas instituições.

Assim é que o Decreto-lei n.º 6.440, de 27 de abril de 1944, imprimindo nova feição ao Curso de Biblioteconomia, constitui medida de incontestável alcance, de vez que, na atualidade, o verdadeiro progresso obedece a um ritmo acelerado de evolução, em todos os setores da atividade humana, impondo aos povos ciosos de sua hegemonia e grandeza futuras, um constante processo de readaptação em seus métodos de trabalho.

Visita ao Serviço de Divulgação da P. D. F.

A Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. promoveu a ida de um grupo de servidores do mesmo Departamento ao Serviço de Divulgação do Departamento de Difusão Cultural da Secretaria Geral de Educação e Cultura da Prefeitura do Distrito Federal, cuja organização e funcionamento só puderam ser conhecidos em duas visitas sucessivas, realizadas a 29 de março e a 26 de abril do corrente ano, ambas sob a orientação do Sr. Maciel Pinheiro, diretor do referido Serviço.

No Setor de Cinema Escolar, instalado à rua Evaristo da Veiga n.º 95, após explicação do critério adotado para seleção e fabrico de filme destinado às escolas, foi feita exibição da aparelhagem especial para os diversos tipos de projeção fixa e animada, a seguir demonstrada. Também mereceram a atenção do grupo os métodos usados para a catalogação e a classificação de filmes (educativos, recreativos e documentários).

O Setor de Cinema Escolar atende a toda a população escolar do Distrito Federal, trabalhando em colaboração com o Instituto Nacional de Cinema Educativo do M.E.S.

Dispondo de oficina própria, o Serviço de Divulgação da P.D.F. mantém a conserva todo o seu material e equipamento técnico, como receptores, aparelhos de transmissão, amplificadores de som e alto-falantes, intercomunicadores.

No Setor de Cinema Documentário foram dadas aos visitantes noções técnicas de fotografia, microfilmagem, cinematografia, seguindo-se, final-

mente, com a exibição do filme "40 anos de cinema", uma síntese da história do cinema.

A visita às demais dependências do Serviço de Divulgação, situadas no 12.º andar do Edifício Andorinha, Av. Almirante Barroso, 81, permitiu ao grupo do D.A.S.P. conhecer o estúdio da P.R.D.-5 e sua valiosa discoteca.

Os programas das irradiações obedecem à finalidade informadora e educativa dessa emissora, sendo, portanto, cuidadoso o critério de seleção de discos e do noticiário. As atividades artísticas mais importantes, as conferências e discursos mais representativos do pensamento literário, social e político brasileiro são gravados em discos e constituem documentos do Brasil contemporâneo.

O setor Discoteca promove audições individuais, facilitando aos ouvintes reserva antecipada de hora, consulta a catálogo de autores, intérpretes, títulos, gênero, marca e número, nacionalidade, ordem cronológica, etc. As audições coletivas obedecem a orientação didática e visam, sobretudo, à educação artística do ouvinte.

A discoteca da P.R.D.-5, por doação de um milionário patricio, foi provida de exemplares que constituem raridades discográficas, material com que organizou o seu Museu do disco.

Dispondo de amplos recursos técnicos modernos e sob uma direção esclarecida, o Serviço de Divulgação da P.D.F. vem podendo realizar sua importante finalidade, que é a divulgação da cultura nacional.

Semana do Índio

Por AMILCAR A. BOTELHO DE MAGALHÃES
Coronel Secretário do C.N.P.I.

Pela primeira vez no Brasil festejamos, em caráter oficial, o Dia do Índio, depois de publicado o Decreto-lei n.º 5.540, de 2 de junho de 1943, que consagrou a data de 19 de abril a tão expressiva homenagem, prestada pelos coevos aos mais antigos habitantes do solo pátrio — os *brasilíndios* — no elegante neologismo lançado pelo Professor Boaventura Ribeiro da Cunha, membro do Conselho Nacional de Proteção aos Índios, que adotou o termo nas suas publicações, particularizando, assim, para o caso dos selvícolas do nosso

país, a denominação genérica de *ameríndio*, ultimamente vulgarizada para definir os índios habitantes do continente americano.

Quis, desta forma, o Governo Brasileiro, dar o seu apoio à sugestão formulada pelo "Congresso Indigenista Interamericano", reunido na pequena cidade de Patzcuaro, no México, em 1940, certamente em que o Brasil foi representado pelo Dr. Edgard Roquette-Pinto, autor da obra notável e perene que é "Rondônia", ex-diretor do Museu Nacional

do Rio de Janeiro e, sem nenhuma dúvida, "the right man in the right place", no exercício daquele honroso mandato.

Chegados, porém, a esta altura, os acontecimentos a que me reporto encontraram logo eco na alma vibrátil e cívica do General Cândido Mariano da Silva Rondon, presidente do aludido Conselho, onde continua a dar-nos altas lições de patriotismo. Ao maior e mais desinteressado amigo do Índio e inspirado propulsor da idéia generosa posta em marcha por aquele Congresso, estudando a alviçareira proposta e justificando-a em longa exposição, deve-se a iniciativa de chamar para ela, no Brasil, a atenção governamental, e a conquista de um novo marco a assinalar mais este recuo das fronteiras da indiferença para com a raça aborígine.

E foi assim que o General recebeu com indisfarçável satisfação o esboço de um programa cuidadosamente traçado pela Exma. Sra. D. Heloisa Alberto Torres, digna Diretora do Museu Nacional e membro do Conselho, para que esta entidade tomasse a si a orientação e a execução das solenidades projetadas.

De três sessões consecutivas de inúmeras "démarches", ficou afinal assente o programa definitivo, imediatamente divulgado por toda a imprensa desta Capital e assim concebido:

PROGRAMA COMEMORATIVO

O programa organizado pelo C.N.P.I. para celebrar a "Semana do Índio" está dividido em duas partes, a saber: 1.^a) Irradiação de chapas gravadas pelo Serviço Etnográfico no sertão, de músicas e cânticos indígenas dos Arití e dos Borôro e palestras de divulgação a serem realizadas nos programas radiofônicos da "Hora do Brasil"; e 2.^o) — Exposição Etnográfica no "hall" da Associação Brasileira de Imprensa, que, dando seu efetivo apoio às comemorações, ofereceu os salões de sua magnífica sede, onde igualmente serão realizadas conferências e exibidos filmes de assuntos sertanejos.

a) Quanto à primeira parte do programa, foram irradiados os atos comemorativos, obedecendo à seguinte ordem:

Dia 19 de abril — abertura das comemorações pelo Sr. General Cândido Mariano da Silva Rondon.

Dia 20 de abril — Lendas Indígenas.

Dia 21 de abril — Indianismo na Literatura Brasileira.

Dia 22 de abril — A nova política norte-americana de proteção ao Índio.

Dia 24 de abril — Música Indígena.

Dia 25 de abril — Temas indígenas na música brasileira.

b) Quanto à segunda parte, dela constavam os seguintes números, que foram executados pontualmente:

1.^o — Inauguração da Exposição Etnográfica às 16 h. de 19.

2.^o — Horário em que a Exposição estará franqueada ao público até 25: das 12 às 19 h.

Conferências na A. B. I. e Projeções Cinematográficas:

1.^o — Dia 19 de abril às 16 h., abertura da Exposição Etnográfica pelo General Rondon e, a seguir, exibição do filme dos Índios Umutina.

2.^o — Dia 20 de abril — das 17 às 19 horas — Repetição do filme da véspera.

3.^o — Dia 22 de abril — das 17 às 19 horas — Filme dos Índios Ticuna.

4.^o — Dia 24 de abril — das 17 às 19 horas — Conferência do Dr. Hildebrando Horta Barbosa sobre o Índio, o S.P.I. e o C.N.P.I. — Filme dos Índios Borôro.

5.^o — Dia 25 de abril — das 17 às 19 horas — Depoimento do repórter dos "Diários Associados" Edmar Morel, sobre a atuação do S.P.I. na zona do Xingú e sobre o Índio Tulipé e o trágico desaparecimento do Cel. Fawcett — Exibição do filme: "O Mistério da Expedição Fawcett".

6.^o — Dia 26 de abril — das 17 às 18 horas — Encerramento da Semana do Índio pelo General Manoel Rabello, Membro do C.N.P.I., em palestra de fundo histórico, ao fim da qual figura um vibrante apelo ao Governo Brasileiro, para que o nosso País adira à organização do "Instituto Indigenista Interamericano".

PORQUE COGITAR NO ÍNDIO?

Dí-lo Angyone Costa no seu magnífico livro: "Indiologia" (1943):

"E' na orientação do Índio que precisamos reajustar nossa cultura. E foi com a intenção de fazê-lo que, vai para dez anos, recomecei a pensar em antigos estudos, responsáveis pelas minhas melhores emoções do espírito. Isolado, a princípio, confesso a alegria com que me vi acompanhado pela voz da mocidade, professores e universitários, que, em artigos, teses de concurso, livros de história do Brasil e ensaios sobre cousas brasileiras, trouxeram a sua palavra prestigiosa de aplauso a esta campanha de aproximação e compreensão entre o Brasil e o índio. E' igualmente com prazer que relembro o vivo interesse com que o índio foi estudado, há mais de sessenta anos, por Couto de Magalhães, Ladislau Neto e outros mais e, ainda mais tarde, já neste século, pela tenacidade denodada e heróica de Rondon, a quem se ligaram destemidos colegas de armas. Mas a triste verdade é que, mesmo essas grandes figuras, o próprio Rondon, dedicando toda sua vida ao índio, ainda não conseguiram despertar, realmente, a atenção para êsse objetivo fundamental, que é a integração perfeita do indígena à vida brasileira, que a êle deve voltar, num largo gesto de compreensão, porque o que se tem feito pelo índio, até agora, representa muito pouco, em face dos deveres humanos e sociais que com êle assumimos".

Como não cogitar no Índio, se é êle o elemento primordial dentre os três fatores da nossa mixogenação; se é êle que predomina geralmente sobre a raça branca, na formação do povo brasileiro? Como desprezar tão essencial parcela do caldeamento operado, desde o ano 1500 até esta metade do século XIX, através mais de 400 anos de existência?

Entretanto, fala ainda comovidamente e com o elevado senso de Justiça, o mesmo autor, no luminoso e patriótico prefácio de sua obra :

"Os nossos programas universitários não se inteiraram da questão indígena, não a viram, não tomaram conhecimento dos valores das tribos abandonadas. Para a maioria dos nossos homens de cultura o índio continua a ser considerado um ser inferior a quem se deve combater para tomar a terra, vaga expressão humana, mais ou menos animalizada, diante da qual nos colocamos na mesma atitude de incompreensão, para o tempo, certa, em que se defrontaram, no século XVI, na costa do Brasil, portugueses e tupinikins.

O índio, para a grande massa dos nossos homens de letras, ainda é visto como um bugre sem alma, sem inteligência, e que vive nu. Não lhe conhecemos nada do espírito, pouco sabemos do que êle produziu em presença de homens de boa vontade que o procuraram atrair, fosse um jesuíta do século XVI ou um positivista, um salesiano, franciscano ou dominicano, do século XX. Distanciamos-nos, lamentavelmente, dos legítimos donos da terra, algumas vezes cavando um grande sulco entre êles e nós".

E, todavia, pondera adiante o notável reivindicador das qualidades do nosso selvícola :

"As crônicas, por exemplo, não registram casos de paixão e de escândalo entre a moça branca e o índio, enquanto a história apresenta-se cheia de episódios ocorridos entre a sinhá-moça e o negro. A índia, pelo contrário, aparece tomada pelo branco, como escrava, esposa ou concubina, vindo encher de ternura e dedicação os lares que ajudou a construir.

Precisamente para o lar, a índia nos trouxe com a resignação uma certa dose de fatalismo, que lhe permitiu uma vida sem ambições, construída com ordem, espírito de sacrifício e amor. Deu-lhe ainda reservas infinitas de bondade, de doçura e piedade, incutindo-nos aquela capacidade de "saber esperar" que constitui em poder de certos homens o melhor elemento de êxito e que é, inegavelmente, uma herança do índio. Ensinou-nos também a não desesperarmos diante da violência, mesmo branda e sorridente, a reagir em silêncio, com calma e persistência, que é uma das grandes marcas daqueles que sabem vencer".

O Índio não é indolente, nem inepto, nem falto de inteligência, mas, antes, "é inteligentíssimo, arguto, vivo, capaz de aprender tôdas as coisas, apenas não querendo fazê-lo porque alimenta um supremo desprezo pelo branco".

ÍNDIOS CÉLEBRES

No seio de todos os povos do globo, em todos os países, desde que o mundo é mundo, exortam as nações os seus filhos para o amor à terra em que nasceram; educam a mocidade, imantando a sua formação moral de forma a que invariavelmente se orientem para um único polo: O DEVER DE DEFENDER A PÁTRIA! E nega-se obstinadamente ao aborígene o direito de reagir contra a invasão

de sua gleba, contra a perda da liberdade, contra a escravidão, contra o assassinio !?

Passados, porém, êstes tristes tempos da invasão dos portugueses, das incursões dos Bandeirantes, quando a tendência da atual geração se acentua pela admiração dos exemplos de altivez, de energia, de coragem estóica com que o Índio, sempre com tão grande inferioridade de armas, afrontou com arcos e flechas, com tacapes e bordunas, os bacamartes, as carabinas certeiras dos chamados *civilizados*, e algumas vêzes venceu o branco em renhidas pelejas; quando se erigem em monumentos cívicos todos os surtos de brasilidade; quando se prega o nacionalismo; por que desprezar a ação reacionária do Índio?

Hosanas pois a :

- 1-2) Cuautêmoc e Cuitláhuac (Astecas) do México, combatendo Cortez ;
- 3) Tecum, de Guatemala, batendo-se contra os conquistadores ;
- 4) Uracca, do Panamá, idem ;
- 5) Manco, do Perú, lutando com os Pizarros ;
- 6-8) Caupolican e Lautaro (Araucanos) e Chilê, contra Valdivia ;
- 9-11) Jerônimo, Mangus, Victorio (Apaches) contra gringos ;
- 12-13) Cajeme (Maya) e Bulés (Yaquí), do México, enfrentando Porfirio Dias ;
- 14) Benito Juarez (Zapoteca), também do México, batendo-se contra Maximiliano e seu exército de franceses ;
- 15) Pancho Villa (mestiço de Índio), contra Carranza e Pershing ;
- 16) Tupac-Amaru, do Perú, brigando com os Corregedores da Espanha ;
- 17) Sandino, de Nicaragua, enfrentando o *Gobernimiento* e os marinheiros da Norte-América ;
- 18-20) Sitting Bull, Tecumêque e Luiz Riél, fazendo frente aos Estados- Unidos ou ao Canadá ;
- 21) Antaualpa, o grande cacique que se bateu no Perú contra os invasores espanhóis ;
- 22) Calficurá, na Argentina, contra o "Gobernimiento" e os "Rancheros" ;
E os grandes Índios do Brasil :
- 23) Guairacá (Lobo dos Campos e das Águas), o maior cacique dos Guaraní no Estado do Paraná, em nossa terra, cuja vida extraordinária foi últimamente revelada, documentadamente, pela pena brilhante do Dr. Romario Martins (*Guairacá* --- Curitiba, 1941). Venceu os portugueses e os espanhóis, expulsando êstes do vasto latifúndio que é hoje notável parcela do nosso Estado do Paraná.
- 24) Ubiassá, digno sucessor de Guairacá no comando supremo dos Guaraní e que prosseguiu no mesmo rumo da gloriosa campanha de seu antecessor, completando a grandiosa epopéia que a bravura dêstes Índios escreveu na História do Brasil, permitindo à nossa Pátria o domínio das extensas

- terras que se estendem desde o rio Paranapanema ao baixo-Iguaçu e do vale do Tibagi à margem oriental do rio Paraná!
- 25-27) Os três grandes guerreiros aliados de Guairacá e de Ubiassá;
- a) — Taiobá, cuja taba estava então localizada a 30 léguas do Ivaí;
 - b) — Guairavera, a quem os espanhóis apelidaram: “O Exterminador”, graças à sua “violenta bravura” (sic);
 - c) — Atignaié, quem, em Itambaracá, reinava sobre uma população de 5.000 famílias!
- 28) Dom Antonio Felipe CAMARÃO, destemido cacique Potiguara que tomou parte saliente na 1.^a Batalha dos Guararapes (1648), em Pernambuco, comandando seus guerreiros selvícolas, no desenrolar dos acontecimentos que nos devem encher de orgulho, por uma tão heróica ascendência, nas ações empreendidas por brasileiros contra as tropas aguerridas e bem armadas, de terra e mar, com as quais a Holanda se havia permitido a liberdade de ocupar militarmente Pernambuco (1630-54) e Paraíba;
- 29) Ajuricaba, o mais implacável inimigo dos portugueses na Amazônia, o qual, tendo caído prisioneiro, fôra algemado e embarcado rio Amazonas abaixo. Desesperado, o valente e altivo ameríndio suicidou-se, atirando-se ao rio com as algemas e as correntes de ferro que o tornavam impotente para lutar e lhe tolham os movimentos, preferindo assim a morte à prisão!
- 30) Martim Afonso II TIBIRIÇÁ, o grande e inteligente cacique Guaianá, que tomou parte no assalto à fortaleza de Villegaignon, na nossa baía de Guanabara, contra os franceses de Duguay-Trouin;
- 31) Ararigboia, do Espírito-Santo, que tanto auxiliou Tibiriçá no combate;
- 32) Cunhambébe, inimigo dos portugueses, mas, por incompreensão própria do desconhecimento da situação, aliado dos franceses que invadiram a baía de Guanabara.

GUAIRACÁ,

sua divisa e sua glória!

Destacamos propositadamente para este capítulo algumas notas resumidas sobre a vida e a ação do grande cacique Guaraní.

O grito de guerra deste prestigioso chefe brasilíndio ecoa ainda, através de quatro séculos, no coração de todos os brasileiros:

“Co ivi oguericô yara!”

que se traduz em vernáculo:

“ESTA TERRA TEM DONO!”

Guairacá foi, sem contestação alguma, o mais notável chefe dos índios Guaraní, do Estado do Paraná. Bateu-se êle, com vantagem — reunindo sob seu comando enérgico, os 100.000 arcos dos seus aliados, esparsos pela espinha

dorsal do Brasil, desde o Paraná até os extremos setentrionais de Goiás — contra o bandeirante português Aleixo Garcia, que, “em 1526, partira de S. Vicente, com três outros patricios dêle e um exército de índios, atravessara o rio Paraná, aliara-se a selvícolas do Paraguai, invadindo com êles o Perú; mas que, ao regressar, fôra morto pelos Guaraní” (E. G. Young — Jornal “O Estado de S. Paulo”, 22-7-1942; Rui Diaz de Guzmán — Argentina — *Historia del Descubrimiento y Población del Rio de La Plata, escrita el año 1612* — Buenos Ayres, 1882; e outros, atribuem a nacionalidade espanhola a Aleixo Garcia). (Vide “Expansão Geográfica do Brasil Colonial” — do Dr. Basilio de Magalhães — 2.^a ed. 1935 — Comp. Editora de S. Paulo — Vol. XLV da “Série Brasileira.”) Bateu-se depois Guairacá contra os espanhóis comandados por Hernando Arias de Saavedra, “adelantado” do Paraguai (1601-1609), a quem venceu em Guaira. Saavedra, dando conta ao governo espanhol da “*crecente resistência dos nativos, cada vez mais impetuosa, contra os conquistadores, propôs que se tentasse a conversão dêles ao cristianismo, mediante o auxílio de missionários que lhes levassem a palavra do Evangelho*”.

O entusiasmo que despertou nos meios intelectuais do Brasil e na mocidade da geração atual a história de Guairacá, tanto tempo guardada em condenável segredo pelos Jesuítas e ora divulgada, inspirou um grupo de patriotas a fundar, em S. Paulo, a “Legião Guairacá”, em dezembro de 1941, sob a presidência do então Major do Exército Dalizio Menna Barreto, hoje Tenente Coronel — idéia que mereceu o apoio de inúmeros concidadãos e que continuou vitoriosa na sua brilhante trajetória! Para símbolo da associação cívica, não podia ser mais bem escolhido o lindo emblema em esmalte de côres, representando um mapa do Brasil, de fundo verde, sobre o qual se lê a inscrição dourada: “ESTA TERRA TEM DONO”.

APOTEOSE FINAL

Ninguém é digno da civilização de que nos ufamamos, se não tem algum movimento de bondade para promover um benefício, para amparar a outrem, para dar esmolas, para proteger quem quer que seja! Ao menos por este argumento de elevada ordem moral que caracteriza a cultura social, pensemos no Índio, procuremos melhorar as condições selvagens em que vive, levando-lhe ao âmago das florestas longínquas de nossa Pátria, segundo a recente política abraçada pelo México, os elementos de auxílio à sua evolução e todos os benefícios da civilização, possíveis de serem introduzidos no meio primitivo em que atuam, para lhes dar mais conforto e facilidades de existência.

Afora também estas considerações, lembremo-nos de que relegar o aborigene ao abandono corresponderia ao descaso dos descendentes por seus maiores e à falta de veneração pelos antepassados.

Demais, para nós brasileiros, que lições mais sublimes de civismo e independência podemos colher na História, do que estas que aqui relembro?! Tenhamos orgulho das partículas de sangue ameríndio que nos correm nas veias e amparemos a raça perseguida e vilipendiada, não obstante o justíssimo conceito de José Bonifácio, para cujo espírito clarividente e adiantado o Índio deveria ser considerado como o mais legítimo dono desta terra!

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

DEMOBILIZATION AND READJUSTMENT

— *Report of the Conference on Postwar Readjustment of Civilian and Military Personnel of the National Resources Planning Board* — Government Printing Office — Washington, D.C. — Junho de 1943 — 106 páginas — \$.20.

(Comentário de CLARENCE E. RIDLEY, da "International City Managers' Association")

O desenvolvimento da máquina administrativa, para a desmobilização bem sucedida das forças armadas, e o reajustamento dos civis empenhados no esforço de guerra constituem tarefa difícil e delicada, que reclama a aplicação das melhores técnicas disponíveis. Este relatório da Conferência sobre Reajustamento do Pessoal Civil e Militar no Após-Guerra expõe, em noventa e tantas recomendações, um programa de ação. A Conferência, que foi promovida pela Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, em julho de 1942, a pedido do Presidente, se compôs de representantes das forças armadas e de repartições públicas federais, tais como a Comissão da Mão de Obra e a Administração de Veteranos. Presidiu-a o Dr. Floyd W. Reeves, da Universidade de Chicago.

O relatório é bem documentado com gráficos, tabelas e estimativas de emprego. Calcula-se, por exemplo, que o emprego atual orça entre 62 e 63 milhões; que a cifra de emprego do período anterior à guerra era de 45 milhões; que 6 milhões de pessoas (compreendendo, em sua quase totalidade, jovens que, não fosse a guerra, deveriam estar cursando escolas ou colégios, pessoas além da idade normal para o trabalho, e mulheres) irão afastar-se do contingente de emprego no fim da emergência, deixando cerca de 56 milhões no contingente de emprego para satisfazer as exigências do consumo, que, antes da guerra, era servido por 45 milhões. Os membros da Conferência não estiveram de acordo no tocante à estimativa dos desempregados, mas todos concordaram em "que, no fim da guerra, muitos milhões de indivíduos serão forçados a passar de um a outro tipo de atividade, e que, nessa época, existirá o grande perigo de ficar aumentado o desemprego".

A Conferência reconheceu que "os problemas de reajustamento civil e militar são, de fato, meros

aspectos diferentes de uma só tarefa — isto é, a de promover medidas pelas quais os futuros ex-soldados e trabalhadores civis do esforço bélico possam encontrar seus postos numa economia civil restaurada, onde todos tenham oportunidade e incentivo para um trabalho construtivo". Embora reconhecesse a necessidade de uma rápida desmobilização, a Conferência deu realce à necessidade de tudo se processar também em perfeita ordem: "Os soldados não devem ser colocados na posição de socorrer o mundo das garras da agressão, para, simplesmente, regressarem a um mundo onde não possam encontrar empregos e oportunidades".

A desmobilização e o reajustamento constituem uma parte dos problemas mais amplos do planejamento nacional destinado à estabilização econômica e segurança social. Os problemas focalizados neste relatório constituem uma parte importante da dupla tarefa de obter emprego integral, em vez do atual super-emprego em tempo de guerra, e de evitar a repetição do desemprego em larga escala. Aproximadamente a metade de todas as pessoas empregadas, ou seja um total de 30 milhões, está nas forças armadas ou empenhada diretamente no esforço bélico. A mudança de ocupações, provocada pela volta a uma economia de paz, terá repercussões tremendas. Será necessária a existência de aparelhos administrativos próprios para a adaptação oportuna da desmobilização industrial e militar, bem como para o aproveitamento dos veteranos e trabalhadores de guerra, caso se pretenda evitar um grande volume de desemprego durante o período de reajustamento.

Os princípios estabelecidos pela Conferência, que podem ser aplicados à desmobilização e ao reajustamento desejáveis, são os seguintes: a) necessidade de uma segurança contínua, mantida por meio de uma força armada; b) necessidade de uma segurança industrial contínua; c) necessidade de uma desmobilização militar rápida e em perfeita ordem; d) conversão industrial rápida e em perfeita ordem; e) aproveitamento integral; f) estímulo da iniciativa individual e do esforço coletivo. Com esses princípios orientadores, a Conferência fez recomendações específicas para desmobilizar as forças armadas e desobrigar os trabalhadores das ocupações de guerra. Suas recomendações são

baseadas em planos positivos, que usam os seguintes instrumentos: segurança social, educação, emprego, e aconselhamento e orientação.

Os planos são dirigidos para os seguintes objetivos: 1) manutenção do poder aquisitivo individual e coletivo, durante o período de transição, através de medidas especiais, tais como: proventos de desmobilização para os que tiverem deixado o serviço militar; a instituição de uma medida liberal e mais uniforme para a remuneração dos ex-combatentes; e a extensão e aperfeiçoamento do sistema de seguro social; 2) adoção de medidas razoáveis para acelerar o ritmo de conversão da indústria bélica; reassunção das atividades de paz e a provisão de oportunidades de emprego industrial; e 3) proporcionar empregos ou ocupações provisórias aos desmobilizados, durante o período de transição, pela extensão de oportunidades para educação ou pelo provimento de funções no campo das obras públicas.

No entender da Conferência, o contingente de emprego deve ser fornecido pela indústria particular, e as obras públicas não devem ser consideradas como fontes primárias de colocações. O governo deve, entretanto, preparar, por assim dizer, um reservatório de obras públicas, para ser utilizado em caso de necessidade. O programa normal, nesse domínio, deve ser incentivado da mesma maneira que o emprego particular. E' da responsabilidade do governo federal, na opinião da Conferência, estabelecer a política geral e a estrutura do reajustamento, através de suas próprias diretrizes fiscais e econômicas, auxiliar os Estados e Municípios na solução de problemas criados pela guerra, e socorrer diretamente as áreas danificadas nas quais os problemas criados pela guerra excedem grandemente a capacidade local para solucioná-los.

E' evidente, afirma o relatório da Conferência, que se tornam necessários estudos mais detalhados sobre as indústrias do após-guerra e suas capacidades de emprego. A Conferência reconhece que, embora alguns órgãos existentes possam executar a tarefa de desmobilização, é aconselhável o estabelecimento de um órgão central diretor que se encarregue de planejar o reajustamento de após-guerra e de integrar as repartições federais já empenhadas nesse mesmo planejamento. Eis o ponto crucial do problema, que deve ser enfrentado sem delongas.

INDICAÇÕES

A STUDY IN PUBLIC RELATIONS — HAROLD P. LEVY — Russel Sage Foundation — New York — 1943 — 165 págs. — \$ 1.00.

Este trabalho "monográfico e histórico das relações mantidas entre um departamento de assistência pública e os habitantes de um Estado" descreve minuciosamente a organização e os métodos usados no programa de relações com o público do Departamento de Assistência Pública do Estado de Pennsylvania. As atividades de relações com o público foram tratadas de acordo com os múltiplos grupos de clientela, inclusive a legislatura, os grupos de influência, organizações sociais, o grande público e os grupos interdepartamentais. Embora não haja sido escrito com a intenção de ser um plano-modelo, possui, entretanto, grande utilidade não só para os que militam no serviço de assistência pública, como também para os interessados em outros aspectos funcionais da administração pública, devido ao delineamento objetivo, que nele se encontra, de todos os diferentes aspectos de um programa geral e bem administrado de relações com o público.

EXCESS PROFITS TAXATION — KENNETH JAMES CURRAN — American Council on Public Affairs — Washington, D.C. — 1943 — 203 págs. — \$ 3.50.

(Nota de CARL S. SHoup, professor de Economia na "Columbia University")

Importante contribuição à história da tributação norte-americana acaba de surgir com o excelente relato da evolução da tributação sobre lucros extraordinários nos Estados Unidos, durante a primeira grande guerra, feito pelo Senhor Kenneth James Curran, em seu livro *Excess Profits Taxation*. O Professor Curran descreve, etapa por etapa, a promulgação das diversas leis de impostos sobre lucros extraordinários relativas ao período 1917-21, com referências em cada ponto às fontes originais, principalmente o *Congressional Record*, os *Reports* da Câmara dos Deputados e do Senado, os *Hearings*, os estatutos e os regulamentos do Tesouro. Assinala também as atitudes dos vários grupos para com o imposto e consagra capítulos isolados aos problemas administrativos e aspectos fiscais. O desenvolvimento do imposto sobre lucros extraordinários de valor declarado e do imposto sobre reserva de capital durante o período compreendido entre a primeira e a segunda grande guerra acha-se descrito, bem como o dispositivo Vinson-Trammell relativo à limitação dos lucros. Um breve capítulo referente ao atual imposto sobre lucros extraordinários foi acrescentado, "simplesmente para sumariar a sua natureza e as importantes modificações feitas durante os primeiros dois anos". O livro é um modelo de documentação erudita e pesquisa penosa. E' difícil de ler, principalmente porque o assunto é difícil, e o autor não foge às dificuldades. O livro é tipicamente destinado ao especialista de finanças públicas. Com exceção dos capítulos inicial e final, são poucas as observações sobre a tributação em geral de lucros

extraordinários, e se limitam a comentar dispositivos especiais das leis sobre renda. Tais comentários são, em geral, bastante detalhados, deixando que o leitor perceba quais foram os principais pontos discutidos, e refletindo, além disso, um raciocínio cuidadoso e uma análise penetrante dos intrincados problemas apresentados, embora, por vezes, o tratamento omita alguns tópicos principais (no estudo dos empréstimos de capital, por exemplo) ou seja de tal modo condensado que o leitor inexperiente em matéria de tributação de lucros extraordinários o achará difícil. Não foram feitas comparações com os impostos sobre lucros extraordinários em outros países, nem foi feita uma extensa análise econômica desse tipo de imposto.

O tratamento sucinto dos aspectos econômicos do imposto pode conduzir o leitor a falsas inferências; a afirmativa de que o governo "subsidiara de fato" os gastos de publicidade e relações de pessoal (pág. 138) necessita do aditamento esclarecedor de que ele não arca com tais gastos só por causa do imposto elevado, a menos que o aumento da renda decorrente de tais gastos se realize depois da revogação do imposto. O capítulo final resume os resultados das investigações e um extenso índice traz um acréscimo considerável à utilidade do livro.

WORKMEN'S COMPENSATION INSURANCE — A. F. O'SHEA — Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd. — Londres — 1943 — 174 págs.

Prefácio do autor :

Não se destina este livro ao especialista, que tiraria pouco proveito em consultá-lo; destina-se principalmente ao uso de candidatos às provas de Seguro contra Acidentes de Trabalho dos concursos abertos pelo Instituto Oficializado de Seguro (*Chartered Insurance Institute*) e, tendo em vista esse objetivo, encerra, dentro de razoáveis limites, dissertações sobre aqueles aspectos principais de um assunto muito vasto com que o estudante se deve familiarizar. Embora não seja uma obra exaustiva, é de se esperar que forneça conhecimentos básicos àqueles que, na prática, desejam aperfeiçoar-se no assunto.

O volume se afasta, em dois aspectos, das recomendações baixadas pelo Instituto Oficializado de Seguro. Em primeiro lugar, nenhuma tentativa foi feita no sentido de tratar do setor fisiológico do assunto, uma vez que isso exigiria conhecimentos especializados de medicina, e já existem excelentes obras da autoria de pessoas que possuem as necessárias qualificações. Em segundo lugar, as recomendações do Instituto esclarecem que no programa de Seguro contra Acidentes de Trabalho não se exigem noções de Direito de Empregadores e Empregados, estas últimas for-

mando um assunto separado no concurso. Entretanto, os dois assuntos são de tal modo associados que seria quase absurdo escrever um compêndio sobre Seguro Social Trabalhista que deixasse de apresentar, pelo menos, um resumo do direito. Consequentemente, fez-se um esforço para apresentar nos dois primeiros capítulos um breve e singelo relato da evolução e das características principais do direito trabalhista vigente na Inglaterra.

O volume encerra os seguintes capítulos: — Prefácio — I — O desenvolvimento histórico da legislação de seguros contra acidentes de trabalho; II — Resumo das responsabilidades dos empregados; III — Como funciona o sistema de seguros; IV — Alcance da lei de seguros e os benefícios gerais resultantes de sua extensão; — V — Formulário de proposta; — VI — Inspeções e prevenção de acidentes; VII — Aplicação da lei de seguro; VIII — Cláusulas sobre a cobertura dos riscos do contrato de seguro e indenizações especiais; IX — Avaliação e classificação dos riscos; X — Determinação das somas de seguro; XI — Seguros de empregados domésticos; XII — Silicose e Asbestosis; XIII — Húlheiras; XIV — Lei das Fábricas, 1937; XV — Legislação relativa aos seguradores; XVI — Administração dos casos de reclamação; XVII — Alguns desenvolvimentos recentes — Suplemento — Lei de Seguro contra Acidentes de Trabalho, de 1943 — Appendix — Índice.

Ao Conselho Britânico nesta Capital agradecemos a gentileza da oferta do presente volume.

WAGE RATES AND LIVING COSTS IN A WAR ECONOMY — MAURICE S. BRODY — *Studies in Business Administration*, Vol. XIII, n.º 3 — University of Chicago Press — Illinois — Junho — 1943 — 38 páginas — \$ 1.00.

O presente estudo é de grande oportunidade, em vista da atual controvérsia relativa à questão de se permitir ou não que as taxas de salário sejam aumentadas no sentido de acompanharem o ritmo crescente do custo da vida. Segundo o autor, torna-se imprescindível o conhecimento dos problemas acarretados pela economia de guerra, sendo seu objetivo expresso fornecer uma interpretação dos informes concretos necessários a tal compreensão. Além disso, o Sr. Brody se manifesta a favor de uma estabilização do custo da vida, através da estabilidade dos salários e preços. Em virtude de sua participação no estabelecimento e administração das escalas de remuneração no serviço público, os administradores e técnicos de pessoal hão de se interessar, sem dúvida, pelas opiniões do autor sobre o método mais satisfatório de auxiliar o governo a manter sua política de taxas estabilizadas de salário.