

REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO VII

AGOSTO DE 1944

Vol. III - N. 2

SUMÁRIO

EDITORIAL

Uma entidade de amplos objetivos	Págs. 3
--	---------

COLABORAÇÃO

Monopólios públicos — RICHARD LEWINSOHN	5
O Hospital dos Servidores do Estado (I) — ARY C. FERNANDES	10
Treinamento prévio de assistentes de administrador municipal — OCÉLIO DE MEDEIROS	15
A Comissão de Planejamento Econômico — J. SALDANHA DA GAMA E SILVA	24
Os problemas sociais debatidos na C. I. T. de Filadélfia — HELVECIO XAVIER LOPES	29
Das disposições complementares e suplementares nas leis — H. FERNANDES PINHEIRO	35
Treinando novos supervisores na arte de dirigir — WALTER DIETZ	44
Dos deveres e da ação disciplinar (I) — LUIZ V. BELFORT DE OURO PRETO	48
Reajustando áreas e funções governamentais — W. BROOKE GRAVES	53
A Fábrica Nacional de Motores — ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO	59

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

A tarefa do Supremo Tribunal — J. DE CASTRO NUNES	87
Pareceres — Julgados	92

VIDA ADMINISTRATIVA

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO:

A seleção do Assistente de Organização	110
--	-----

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL:

Licenças e férias a diaristas e tarefeiros	113
Notas para o funcionário	115

APERFEIÇOAMENTO:

O treinamento e os supervisores	122
Sexta reunião mensal de 1944 — "Programas e projetos como base para a elaboração orçamentária"	123

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil	130
Organização racional do trabalho e preparo de pessoal	134
Cursos de Administração Pública no Paraguai	138
Exposição de Edifícios Públicos	144
Concurso para Agente Fiscal do Imposto de Consumo — As questões apresentadas	146
Reorganização do Curso de Museus	155
Professor Benedicto Silva — Sua transferência para o Quadro de técnicos do D. A. S. P.	155

BIBLIOGRAFIA

Crítica — Indicações — Publicações recebidas	157
--	-----

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 CORREIA

Expediente

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

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

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

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

A Redação não endossa os conceitos emitidos em artigos assinados.

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

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

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

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

Uma entidade de amplos objetivos

O RECENTE decreto-lei assinado pelo Presidente da República — pelo qual se acha o Presidente do D.A.S.P. autorizado a promover a criação de uma entidade destinada ao estudo e à divulgação dos princípios e métodos da organização racional do trabalho, assim como ao preparo de pessoal qualificado para a administração pública e para as empresas privadas — está destinado a exercer a mais profunda influência em benefício do progresso futuro do Brasil. Trata-se indubitavelmente, conforme acentuou em lúcido comentário um dos mais prestigiosos diários desta capital, de um dos atos mais felizes da administração Getúlio Vargas.

País em pleno surto industrial e que apenas inicia agora a exploração de muitas das fontes de produção que integram o seu formidável potencial econômico, o Brasil vem encontrando na falta de pessoal devidamente preparado um dos maiores óbices ao melhor e mais rápido desenvolvimento de suas atividades produtoras. No próprio setor da Administração Pública, também fortemente atingido pelas condições da vida moderna e pelos problemas técnicos delas decorrentes, não tem sido menos sensível essa deficiência de especialistas habilitados a proporcionar, com oportunidade, soluções adequadas a complexas questões que, com frequência cada vez maior, se apresentam aos administradores, devido à multiplicidade de atribuições hoje a cargo do Estado.

Ao encetar o seu sétimo ano de existência pode o D.A.S.P. — sem que isto implique em jactância ou pretensão — orgulhar-se de haver vencido uma grande batalha: a de haver criado no serviço público brasileiro uma nova mentalidade, no sentido de se organizarem as repartições estatais sobre bases racionais, de acordo com princípios já experimentados em outros países, com sucesso, e ajustados às peculiaridades da nossa administração. O que isso — que não é muito, mas também não é pouco — custou de esforço, de perseverança, de estudos, de firmeza de propósitos, de sacrifícios pessoais, para vencer a incompreensão, a rotina, os interesses prejudicados, eis um capítulo da História da Reforma Administrativa no Brasil que possivelmente virá a lume algum dia, mas que certamente não será divulgado através das páginas da “Revista do Serviço Público”.

Mas o que se quer salientar aqui é que, durante os seis anos passados, no exercício de suas atividades como órgão auxiliar da Presidência da República, o D.A.S.P., ao lidar com os mais variados problemas de administração, pôde formar um valioso acervo de experiência e de observações em torno das dificuldades que se antepõem a uma organização racional do trabalho no Brasil, não só na administração pública como também no setor da administração privada. Tal experiência e tais observações dizem respeito ao preparo deficiente do elemento humano de trabalho, à ausência quase absoluta de documentação relativa aos assuntos emergentes, à falta de estudos sistemáticos sobre questões da maior relevância e, sobretudo, à falta de coordenação entre as iniciativas oficiais e as poucas iniciativas particulares esparsas pelo país e tomadas com o mesmo objetivo de enfrentar e resolver o problema. Eis o que levou o Presidente do D.A.S.P. a submeter ao Sr. Presidente da República o projeto ora convertido em lei.

Será a entidade de que trata o decreto-lei em aprêço uma instituição de caráter técnico-educativo, com personalidade jurídica própria, e com atuação em todos os núcleos do território nacional. Suas finalidades, em linhas gerais, serão as seguintes: promover estudos e pesquisas em todos os ramos que interessem às atividades exercidas pelos órgãos estatais e para-estatais, e pelas empresas e instituições de caráter privado, especialmente visando os problemas e a aplicação dos métodos da organização racional do trabalho, bem como sua adequação às condições do meio brasileiro; constituir-se em centro de documentação e divulgação de conhecimentos técnicos; promover, segundo o plano geral de suas atividades, a formação, especialização e aperfeiçoamento de pessoal para os empreendimentos públicos e privados; planejar, quando solicitada, a organização de empreendimentos públicos ou privados, prestando assistência técnica na sua execução, ou desta tomando o encargo direto; concorrer para estabelecer melhor compreensão dos grandes problemas da administração, propiciando o seu estudo e debate. Para a realização dessas finalidades, manterá serviços de documentação, estudos e pesquisas, organização, seleção, orientação, ensino e treinamento profissional e outros, próprios ou em regime de cooperação com entidades nacionais ou estrangeiras. Trata-se, como bem se pode ajuizar, de uma entidade de amplos objetivos, espécie de "clearing-house" de idéias e iniciativas em benefício da melhor organização do trabalho no país, como salientou o Presidente do D.A.S.P. em sua entrevista coletiva aos jornalistas cariocas.

O vulto do empreendimento está em relação com os seus elevados propósitos. As dificuldades da sua execução foram bem medidas e ponderadas. Os encargos assumidos pelo seu idealizador e por aqueles que aceitaram a incumbência de o auxiliar na organização da entidade — homens dotados de grande experiência, quer na administração pública, quer na administração privada — trazem como única compensação o ideal de bem servir ao Brasil. O apoio entusiástico ao ato do Presidente Vargas, manifestado através da imprensa do país, constitui um estímulo aos responsáveis pela nova instituição, uma vez que traduz o sentir do povo brasileiro, para quem, em última análise, convergirão os benefícios que a entidade em aprêço proporcionará ao progresso do país.

MONOPÓLIOS PÚBLICOS

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. O PREÇO DE MONOPÓLIO

A GRANDE importância que os economistas sempre atribuíram aos monopólios reside no fato de que, sob um regime monopolista, os preços se formam de maneira diferente da que ocorre nas condições da livre concorrência. Certamente o preço de monopólio não é o único efeito de uma situação na qual um mercado inteiro se acha sob o controle de um único vendedor, ou de uma organização de produtores e comerciantes, agindo segundo as mesmas diretrizes. As repercussões são frequentemente mais profundas e mais amplas, e fazem-se sentir na vida social e política. Elas abrangem todos os fenômenos que se designa na literatura, e por vezes também na legislação, pelas expressões um tanto vagas de “poder monopolista” e “poder econômico”. Assim, o decreto-lei alemão de 1923, que legaliza os cartéis submetendo-os a uma jurisdição especial, citado habitualmente como “decreto sobre os cartéis” (*Kartellverordnung*), tem a denominação oficial de “decreto sobre os abusos do poder econômico”; e a grande *enquête* realizada de 1938 a 1941 pelo “Temporary National Economic Committee” do Congresso norte-americano se chamou oficialmente “Investigation of Concentration of Economic Power”. Mas, mesmo nesta concepção, a questão do preço de monopólio permanece o problema central.

Em nosso último artigo (1), já caracterizamos sumariamente as condições e considerações que determinam o preço de monopólio. Mas, para mostrar a diferença entre os monopólios privados e os monopólios públicos, parece necessário fixar mais a fundo as particularidades de um mercado monopolizado e o preço dele resultante. Segundo a teoria hoje predominante, desenvolvida sobretudo pela escola de Cambridge, ou seja por ALFRED MARSHALL e seus discípulos, a formação dos preços pode ser reduzida a duas noções fundamen-

tais: o valor médio e o valor marginal. O preço, no sentido usual, é uma média, vale dizer, o fabricante ou o comerciante vendem normalmente a mercadoria por um preço uniforme, determinado por unidade, seja qual for a quantidade a ser vendida. Quanto à formação dos preços, porém, a média é uma hipótese. Ela pressupõe que cada unidade acarreta as mesmas despesas de produção, fornece por conseguinte ao vendedor o mesmo lucro e se vende com a mesma facilidade, o que não é verdade.

E' preciso então distinguir do valor médio o valor marginal, ou sejam as flutuações específicas que sobrevêm se a produção passa, digamos, de 10 a 11 unidades, ou se diminui de 10 a 9. Convencionalmente se designa pelo adjetivo “marginal” somente as flutuações em linha ascendente, para a unidade adicional (em nosso exemplo a diferença específica entre uma produção de 10 e outra de 11 unidades). Dêsse modo se pode calcular, ou, pelo menos, avaliar, o custo marginal, o produto (renda bruta) marginal, o lucro marginal, a produtividade marginal de uma fábrica, o rendimento marginal de uma máquina, de certo número de operários, etc. Comparando-se os valores marginais com os valores médios correspondentes — o custo total, ou o produto total, ou o lucro total etc., divididos pelo número de unidades, por 11 em nosso exemplo — chega-se a um cálculo mais preciso e mesmo mais cômodo, contanto que os dados estatísticos sejam suficientes e que se tenha perfeito domínio da técnica bastante complicada.

O método marginal dá também indicações interessantes do mecanismo dos preços sob os regimes da livre concorrência e monopolista. Por uma análise acurada chegou-se a estabelecer certas fórmulas que, sem dar esclarecimentos inteiramente novos, facilitam a compreensão das relações econômicas. Sob a livre concorrência o produto marginal obtido com a venda de uma unidade adicional é igual ao produto médio, ou seja, ao preço. Isso porque o produtor individual, que não repre-

(1) “Monopólios privados”, *Revista do Serviço Público*, julho de 1944, págs. 28-33.

senta mais que uma parcela diminuta da oferta total, tem pouca influência na formação dos preços; se êle aumenta ou diminui sua produção, as condições gerais do mercado permanecem virtualmente as mesmas. Em um mercado monopolizado, pelo contrário, o produto marginal é mais baixo que o produto médio, e cada aumento de produção reduz ainda mais os preços, salvo se a baixa dos preços atrai novos compradores, caso em que a procura aumentada restabelece rapidamente o nível anterior dos preços.

Esse último movimento se chama "elasticidade da procura" e também pode ser definido de acordo com o método marginal. A elasticidade, a um nível dado dos preços é diretamente proporcional ao produto médio, ou seja ao preço, e inversamente proporcional à diferença entre o produto médio e o produto marginal. Representando-se a elasticidade por e , o produto médio (average) por A e o produto marginal por M , obtém-se a equação

$$e = \frac{A}{A - M}, \text{ donde } A = M \cdot \frac{e}{e - 1} \text{ e } M = A \cdot \frac{e - 1}{e}$$

E, visto que o monopolizador se esforçará por evitar que o custo marginal (MC) exceda o produto marginal, pode-se também dizer: o preço de monopólio (P) é igual ao custo marginal multiplicado

$$\text{por } \frac{e}{e - 1} \text{ ou } P = MC \cdot \frac{e}{e - 1}$$

Essa é a fórmula geral que teoricamente determina o preço de qualquer mercadoria ou de qualquer serviço rigorosamente monopolizados.

II. INTERVENÇÕES GOVERNAMENTAIS

Todavia, não se deveria tomar muito ao pé da letra o conceito da análise marginal. Em primeiro lugar, a sua aplicação esbarra freqüentemente com grandes dificuldades. A elasticidade da procura, principalmente, — que indica a reação do público ante uma alta ou uma baixa dos preços, — é fator muito complexo, que não pode ser calculado de antemão com uma precisão matemática. Eis porque as famosas "curvas da procura", que se encontram em quase todos os manuais modernos sobre a teoria dos preços, não passam de esquemas muito frá-

geis. Aliás, Mrs. Robinson, a quem se devem as fórmulas precitadas (2), sempre tem insistido no caráter artificial do método marginal. Faz pouco tempo (3) ela recomendou mesmo, a título de experiência, a eliminação completa da teoria da utilidade marginal e a sua substituição por um método mais realista, a que chamou "the anthropological treatment of demand", e que procura explicar a elasticidade da procura principalmente pelas necessidades fisiológicas, os costumes e outros elementos institucionais.

O mérito, mas ao mesmo tempo o maior defeito, da análise marginal do monopólio, é que o método não mostra o preço tal como é, mas tal como poderia ou deveria ser se o monopolizador aproveitasse ao máximo a sua posição privilegiada. Em geral nem a empresa que detém um monopólio de fato, nem uma organização de diversas empresas reunidas por acordos monopolistas, vão tão longe. Certamente as empresas comerciais não são organizações de caridade. Não se pode esperar que todos os monopolizadores privados procedam como o bravo médico de aldeia, que tem também um monopólio local mas que, chamado com urgência por uma família pobre, deixa sobre a mesa, após ter examinado o paciente, em lugar da conta, dinheiro para que a família possa adquirir os remédios necessários (4). Não se pode também supor que os monopolizadores estejam sempre tão preocupados com o bem-estar dos consumidores a ponto de dividirem voluntariamente com êles o lucro monopolista na proporção de 1 : 2, como o imaginava MARSHALL (5).

Se o monopolizador razoável se impõe moderação, êle o faz sobretudo por duas razões: considerando que os seus clientes possam passar ao emprego de sucedâneos e entravar o consumo a um grau tal que o lucro total diminui; ou em consideração à possibilidade de uma intervenção governamental.

(2) JOAN ROBINSON, *The Economics of Imperfect Competition* (London, 1933), págs. 36 e 54.

(3) Crítica, por JOAN ROBINSON, do livro de RUBY FURNER NORRIS, *The Theory of Consumer's Demand* (New Haven, 1941). "The Economic Journal", Vol. LIII, número 209, abril de 1943, págs. 116-117.

(4) EDMUND WHITTAKER, *History of Economic Ideas* (New York — London — Toronto, 1940), págs. 472-473.

(5) ALFRED MARSHALL, *Principles of Economics* (8th Edition, London, 1938), pág. 489.

A intervenção do Estado contra a exploração exagerada de um monopólio pode se efetuar de diferentes maneiras. O governo pode diretamente exigir uma redução dos preços. Esse processo, em tempo normal, sob o regime dos preços livres, apresenta por vezes seus inconvenientes. Entretanto acha-se êle em uso universal no mais vasto domínio dos monopólios, o das utilidades públicas, dos transportes e comunicações. As tarifas da eletricidade, do gás, da água, dos esgotos, das estradas de ferro, dos ônibus e dos taxis, do telégrafo e do telefone estão quase em tôda parte submetidas ao contrôlo do Estado ou das municipalidades, e qualquer modificação depende de autorização prévia. E' bem verdade que este contrôlo não se acha limitado aos monopólios. Os preços dos ônibus, por exemplo, que pertencem a várias companhias competidoras, estão também sujeitos a contrôlo por parte das autoridades públicas. Mas, de fato, grande parte dos monopólios privados está assim transformada em monopólios semi-públicos, impedidos de impor aos consumidores "preços de monopólio" no sentido da análise marginal.

Outra possibilidade de entrar o lucro monopolista, se não os preços de monopólio, consiste em medidas de ordem fiscal. COURNOT, o primeiro autor que analisou o problema do monopólio por meio do método matemático, ocupou-se com esta questão há já um século, e chegou à conclusão de que unicamente os impostos diretos são eficazes contra os monopolizadores (6). Depois disso o aperfeiçoamento da técnica tributária abriu ainda outros caminhos. Sem embargo, uma solução impecável do problema ainda não foi encontrada, nem na teoria nem na prática.

Um terceiro método de intervenção governamental contra o preço de monopólio visa à criação ou o restabelecimento da livre concorrência. Se o monopólio repousa em um cartel o governo pode, em caso de abuso manifesto, na maior parte dos países, exigir a dissolução. Nos Estados Unidos, onde, em princípio, todos os monopólios são proibidos, o Supremo Tribunal chegou mesmo, em diversas ocasiões, a ordenar a dissolução das empresas monopolistas e a divisão delas em empresas competidoras. Na prática esse processo, aplicado contra os *trusts* da indústria petrolífera, açucareira, do fumo, dos produtos químicos, deu resul-

tados pouco satisfatórios porque firmas formalmente separadas continuavam muitas vezes em estreita conexão e seguiam fixando seus preços em comum.

A ineficácia e a lentidão das medidas puramente repressivas — os processos anti-trust na América do Norte duraram por vezes dez anos e até mais — levaram os governos a estimular a livre concorrência também com medidas econômicas e financeiras. Uma das mais usadas entre elas é a redução temporária dos direitos de importação. Mas é evidente que este procedimento implica outros inconvenientes: pode acarretar efeitos desfavoráveis sobre a balança dos pagamentos. Por isso seria preferível encorajar a competição no próprio país por medidas apropriadas, como créditos a baixa taxa de juros.

Em alguns casos, como na indústria carbonífera européia, o próprio Estado se atirou à produção para romper os monopólios privados. A expansão do Estado no domínio das estradas de ferro, da eletricidade e de outras utilidades públicas, deve-se particularmente a razões análogas.

III. MONOPÓLIOS ECONÔMICOS E MONOPÓLIOS FISCAIS

A medida que o Estado vai ampliando sua atividade econômica e adquirindo uma posição monopolista própria como fornecedor de serviços e até mesmo como produtor e distribuidor de mercadorias, a questão dos preços torna-se um problema permanente e bem difícil para a Administração pública. A doutrina das finanças públicas distingue, sob o aspecto dos preços, três categorias de atividades industriais do Estado:

- 1.º atividades competitivas;
- 2.º monopólios econômicos;
- 3.º monopólios fiscais.

A primeira categoria compreende atividades por meio das quais o Estado se põe em concorrência com empresas privadas. O caso mais comum talvez seja o do Estado como proprietário de um imóvel que êle não pode utilizar para si mesmo no momento, mas que quer conservar para uso posterior, ou que por determinada razão não deva ser alienado do patrimônio nacional. Para explorar sua propriedade e dêsse modo aliviar os contribuintes o Estado o colocará em aluguel. Todavia, o aluguel — em época normal, bem entendido — não dependerá essencialmente do Estado. Êle re-

(6) AUGUSTIN COURNOT, *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses* (Paris, 1838), Cap. VI.

ceberá o mesmo preço que os proprietários particulares recebem com a locação de imóveis nas mesmas condições, isto é, o preço usual do mercado. Sua influência na formação dos preços será quase nula.

A situação é diversa e a questão dos preços torna-se mais delicada quando a atividade industrial do Estado passa a representar fator importante no mercado. Suponhamos que o Estado explore diretamente ou, como é a regra hoje em dia, por intermédio de uma sociedade anônima, que ele controla financeira e administrativamente, uma fábrica que fornece 30 % da produção nacional de determinados artigos. O Estado terá então considerável influência na formação dos preços, sem ocupar uma posição monopolista. Permanece competidor. Suponhamos ainda que a sua fábrica seja mais moderna e mais eficiente do que as de seus concorrentes, e capaz de fornecer os produtos a mais baixo preço. Se esta fábrica pertencesse a um industrial arrojado, a um desses homens que criam os grandes *trusts*, ele provavelmente aproveitaria da sua posição de superioridade para fazer durante algum tempo aos outros fabricantes uma concorrência a todo custo, impondo preços muito baixos, insuportáveis para as empresas mais fracas, até que elas capitulassem e o mercado passasse para o seu controle monopolista. Ou, se o proprietário da fábrica eficiente for menos ambicioso e ousado, ele se contentará, haja ou não cartel, com uma renda diferencial, isto é, manterá os preços em um nível suportável para os competidores menos capazes, e ganhará mais do que os outros.

Achando-se em situação semelhante o Estado não adotará certamente a primeira prática, mas será quase forçado a adotar a segunda mesmo se ele preferir, por razões econômicas e sociais, vender seus produtos a preços mais módicos. Dêse modo a renda industrial do Estado aumentará e o nível dos preços permanecerá elevado, contra a sua vontade.

Neste exemplo baseamo-nos na hipótese de ser a empresa do Estado a mais eficiente. Infelizmente não é este o caso de sempre, e pode também acontecer que a sua fábrica trabalhe em condições mais desfavoráveis do que as de seus concorrentes. Para resistir à competição o Estado deve, nesse caso, arcar com um *deficit*.

Os inconvenientes desse gênero não são absolutamente imaginários; na realidade eles já se têm manifestado várias vezes. E esta é a razão prin-

cipal que levou a grande maioria de economistas de todas as escolas a desaconselhar a atividade industrial competitiva do Estado em vasta escala. Essa atividade deveria se limitar a casos excepcionais, onde a iniciativa governamental for indispensável para a criação ou o desenvolvimento da indústria nacional. Nos outros casos em que a atividade governamental se impõe como instituição permanente por razões de ordem técnica ou social, o monopólio de Estado parece mais indicado. Isso não significa que o monopólio deverá sempre cobrir todo o país. A maioria dos monopólios econômicos públicos tem caráter regional ou local. Mas nas regiões onde a atividade do Estado é indispensável será menos dispendioso e mais racional assegurar-lhe a exclusividade.

O domínio dos monopólios de Estado varia de país para país. Ele só é universal para os serviços postais, enquanto que, para outros serviços de comunicações, para os transportes e os serviços de utilidades públicas o grau de participação do Estado acusa grandes diferenças. Grosso modo pode-se dizer que ela decresce de Este para Oeste. É mais extensa no continente europeu, notadamente nos países da Europa oriental e central, menos extensa na Inglaterra, onde todas as estradas de ferro pertencem a companhias particulares, e mais restrita ainda no continente americano. Mas em toda a parte os monopólios públicos tendem a aumentar.

O essencial desses monopólios é que o Estado deseja prestar um serviço à população e à economia do país. A intenção de lucro está excluída ou relegada a segundo plano. Todavia, as despesas devem ser cobertas e, desde que os serviços prestados pelo monopólio têm caráter muito variado, a retribuição também deve ser diferenciada.

Entre os vários esquemas elaborados a esse respeito o mais concreto é o que o economista austríaco SAX estabeleceu há 65 anos, quando das discussões sobre a estatização das estradas de ferro (5). Ele distingue quatro possibilidades:

- a) o preço do serviço deve cobrir integralmente as despesas de operação, os juros e a amortização do capital;
- b) o preço deve cobrir as despesas de operação e os juros; a restituição do capital fica a cargo do Estado;
- c) o preço deve corresponder unicamente às despesas de operação; o pagamento dos ju-

(7) Cf. o artigo "Railways" no *Palgrave Dictionary of Political Economy* (London, 1926), Vol. III, pág. 254.

ros e a restituição do capital tocam ao Estado;

- d) o serviço é gratuito para o consumidor; as despesas totais devem ser financiadas pelas receitas gerais do Estado.

Depois de se ter tratado, em diversos países, com bastante generosidade a questão dos preços, e de se terem acumulado *deficits* inquietadores, reclama-se, hoje, que todos os monopólios se financiem a si mesmos, incluindo-se a renovação do equipamento. Ora, a realização dêsse princípio se choca não apenas com as flutuações da conjuntura, mas também com as tendências do Estado moderno em fornecer à população um certo conforto, sem retribuição direta.

Os teóricos têm-se esforçado por resolver êsse dilema e delimitar, segundo o método marginal, os serviços retribuíveis e os serviços gratuitos. PIGOU, o sucessor de MARSHALL na cátedra de Cambridge, sugeriu que o Estado devia tomar a seu cargo os serviços para os quais a procura não é elástica, por exemplo, os serviços médicos, os serviços de educação e, entre os serviços de monopólio, o fornecimento d'água. Pelo contrário, os serviços para os quais a procura é elástica, e dependem, em grande medida, do preço, como os transportes, deverão ser retribuíveis (8). Outras sugestões visam uma diferenciação dos preços de acordo com a renda dos consumidores, assegurando gratuidade de serviço para as classes pobres; outras ainda visam a gratuidade geral, até determinado limite — uma quantidade de energia elétrica, de gás, de água, determinado número de quilômetros ou de viagens nos meios de transportes públicos, etc.

Não há dúvida que os limites entre os serviços públicos retribuíveis e os prestados gratuitamente pelo Estado não são inalteráveis. Serviços dos mais importantes, como o ensino primário e a utilização das estradas, que outrora eram objeto de retribuição direta, tornaram-se gratuitos em todo o mundo, o que significa, do ponto de vista financeiro, que êles passaram ao domínio da tributação geral. E' possível que os serviços que hoje constituem o principal setor dos monopólios públicos sigam parcialmente a mesma evolução. Os monopólios econômicos do Estado seriam, se êsse desenvolvimento se acentuasse, mais uma forma de transição do que um sistema definitivo.

Dos monopólios públicos acima descritos deve-se distinguir outra categoria de monopólios de Estado, baseados em princípios inteiramente diferentes. Compreendem as atividades industriais e comerciais que o Estado exerce essencialmente com a intenção de conseguir receitas. Eis porque são denominados "monopólios fiscais". Essa categoria de monopólios teve, em tempos passados, grande importância para as finanças públicas e representavam ainda papel considerável no orçamento de vários países.

O campo de ação dos monopólios fiscais é de delimitação difícil. Certos artigos de consumo de primeira necessidade constituem o seu objeto, mas o seu campo inclui também artigos de luxo e matérias primas. A existência dêsses monopólios se explica mais por razões históricas do que pela lógica. Parcialmente apresentam resíduos das regalias medievais, como o monopólio do sal — em vigor na Suíça e em vários outros países europeus — ou das antigas manufaturas do Estado, como o monopólio do fumo, que fornecia à França em época normal 10 % e às vezes mais de sua renda geral. Outros monopólios são de data mais recente, criados em períodos em que o Estado tinha necessidade de recorrer a novas fontes de receitas. Verdadeira epidemia de monopólios fiscais propagou-se entre 1925 e 1930. Uma dúzia de países na América latina e na Europa instituíram monopólios de produção e de importação de fósforos e deram a sua exploração ao *trust* sueco de Ivar Kreuger, quase sempre em troca de um empréstimo e de uma participação nos lucros. Com o desmoronamento do *trust* Kreuger, em 1932, a maior parte dêsses monopólios desapareceu. O monopólio fiscal mais em voga hoje em dia é o das loterias. Êle é quase em toda parte explorado por concessionários, contra uma renda fixa a favor do Estado.

Ainda que a criação de monopólios fiscais se justifique às vezes também por razões de ordem econômica, — como é o caso dos monopólios de minerais e do álcool — o ponto de vista fiscal é sempre decisivo para a fixação dos preços. O monopólio fiscal não é mais do que uma forma da contribuição indireta, sujeito às mesmas considerações que o imposto de consumo. O Estado deverá ter em conta a elasticidade da procura e a necessidade econômica e social daquilo que constitui o objeto do monopólio. Salvo nos casos em que se queira enterrar o consumo por meio de medidas fiscais, não se irá até o limite do preço de monopólio, definido pelo método marginal.

(8) A. C. PIGOU, *A study in Public Finance* (London, 1929), págs. 46-50.

O Hospital dos Servidores do Estado

I. - Breve histórico e situação atual

ARY C. FERNANDES

*Técnico de Administração — Membro do Conselho
Administrativo do H. S. E.*

EM tempos idos, organizar um hospital era tarefa simples. Tratava-se, tão somente, de construir um nosocômio, isto é, uma casa de doentes. A classe social dos doentes determinava a classe dos materiais, do equipamento, de tudo, enfim. Para indigentes, fazia-se um depósito de enfermos, cu pouco mais que isso. Para abastados, um hotel a que, por eufemismo, se crismava de “casa de saúde”. E a classe média, que padecia do mal de ser média, optava por uma destas duas soluções: afrouxar a bolsa, que sangraria quase até a morte, ou apertar o orgulho, que sangraria do mesmo modo.

No setor técnico profissional havia enfermarias ou quartos particulares, leitos de maior ou menor conforto, roupa de maior ou menor limpeza, alimentação de maior ou menor fartura. E mais, a irmã de caridade, muito caridosa, o servente, muito ignorante, o superintendente, muito econômico. Havia o médico, de termômetro em punho, o estudante internista, de prontuário na mão. E ainda, óleo de rícino, bisturi, ventosa, cataplasma, chá de erva cidreira e os santos óleos do capelão. Ao lado, a empresa funerária. Na esquina, a casa de flores.

Em um século o hospital mudou. Já não mais se quer que seja apenas uma casa para doentes, casarão sombrio, severo, silente, sinistro. Quer-se dele técnica avançada, ação social, influência educativa.

O nosocômio dos nossos dias foi invadido pela complexidade dos procedimentos que a medicina e a ciência inovaram. E também o foi pela mentalidade técnica e social do século. Problemas e mais problemas manaram da fonte de luz a pedir soluções e, depois de resolvidos, a criar outros problemas e mais outros problemas.

Em tempos modernos, organizar um hospital é tarefa complexa. Há um mundo de pequenos fa-

tos que devem ser pesados, medidos e contados antes que se ponha em movimento o bom gigante. Tudo deve ser bem previsto: situação, planta, construção, capacidade, equipamento, materiais, pessoal, financiamento, contabilidade, abastecimento, trânsitos, regimes de trabalho, dietética, serviços auxiliares, moradia de internistas, serviço social, bioestatística, direção, administração, ética profissional, enfim, mil e uma pequenas peças, que deverão funcionar bem engrenadas, harmônicas, sincrônicas.

Montar a máquina e fazê-la funcionar, tal é a tarefa de uma especialidade médica, recente e futura — a organização hospitalar.

Admitindo que tudo corresse à perfeição, ter-se-ia, então, um hospital moderno, eficiente, vivo.

Se se quisesse medir a sua eficiência, medir-se-ia primeiro aquilo a que, na padronização dos “tests”, os técnicos de seleção chamam — fidedignidade ou coerência interna, isto é, a integração das partes no todo, o sincronismo das peças, permitindo ao conjunto executar a operação que realmente deve executar.

E quanto à validade ou coerência externa? E quanto ao atributo essencial de servir a quem deve realmente servir? E quanto à condição de tomar esse todo que é um hospital, e transformá-lo em parte de um todo ainda maior, qual seja o sistema de assistência social?

Aqui tem sede o segundo aspecto da missão do organizador, tão importante quanto o primeiro, essencialmente técnico.

O hospital moderno há de ser válido para a função de assistir a classe a que se destina. E há de ser coerente, harmoniosamente integrado com os fatores assistenciais externos.

O Hospital dos Servidores do Estado destinava-se a assistir a uma classe que padece do mal de ser média, além dos males físicos que venha a sofrer. Estes últimos ficarão a cargo dos médicos, que demonstrarão na prática a fidedignidade ou coerência interna do magnífico nosocômio que está prestes a terminar.

Vejamos agora apenas a outra face do problema — a validade ou coerência externa.

*
* *

Em época não muito distante, ainda bem viva na lembrança de todos, o Estado prestava, como única forma de assistência ao seu servidor, o auxílio de licença para tratamento de saúde, com vencimentos reduzidos. Não interessava saber, oficialmente, o que acontecia durante o afastamento do servidor, nem como ele se havia economicamente, com sua renda diminuída, numa fase em que as despesas aumentavam. Nem tão pouco eram bem controladas a real necessidade e a legitimidade de tal licença em certos casos.

Era natural que, à vista de um regime assistencial tão precário, surgisse a idéia de amparar o servidor público durante o período angustioso em que a sua saúde se achava combalida. E como o problema não consistia somente em encontrar bons hospitais, mas também em colocá-los ao alcance da bolsa emagrecida do servidor público, apresentou-se a solução de construir um hospital para o pessoal civil do Estado, a exemplo do que já existia em relação ao pessoal militar.

Graças ao esforço de elementos bem intencionados, a idéia se avolumou. E apareceu o Decreto n.º 24.217, de 9 de maio de 1934. Mandava transferir para o então Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União o saldo existente no "Fundo Especial", criado pelo Decreto número 19.482, de 12 de dezembro de 1930, revogado pelo de n.º 20.989, de 21 de janeiro de 1932.

Seguindo um hábito, outrora muito comum na administração pública, esse "Fundo Especial" não atendia exclusivamente à sua especialidade. Não era empregado somente no serviço de localização de trabalhadores nacionais e estrangeiros. Serviu para auxiliar a fundação de um retiro para o sindicato na União dos Trabalhadores do Livro e do Jornal, assim como a construção de casas operárias.

E como o aludido fundo tivesse sido formado principalmente à custa de descontos efetuados sobre os vencimentos dos servidores públicos, nada parecia mais justo que aplicar o saldo existente na construção do almejado nosocômio.

O diminuto saldo apurado foi de pouco mais de 600 mil cruzeiros.

O último dos "consideranda", do citado Decreto n.º 24.217, dizia:

"que mediante a providência do presente Decreto, semelhante empreendimento, tão necessário a milhares de pessoas, será iniciado sem ônus para os cofres públicos".

Era um excesso de otimismo. Como também o era imaginar que o Hospital poderia ser mantido com a arrecadação de um "desconto mínimo" sobre os vencimentos do funcionalismo.

Bem cedo se verificou que o fundo previsto mal daria para iniciar a primeira fase da construção. A obra era de grande porte. Muitas outras fases viriam depois, e bem onerosas.

Nasceu, pois, o "Hospital do Funcionário Público".

Parece claro que a lei, ao mandar depositar o crédito do Hospital no instituto de seguro social dos servidores públicos, não teve outra intenção que a de beneficiar àquele instituto com as vantagens da aplicação do capital. Não se falava, àquela época, em assistência social, e não se cogitava de integrar o Hospital, nem neste sistema, nem no de previdência.

Cedo viria um refôço de três milhões de cruzeiros, mediante crédito especial aberto pelo Decreto n.º 24.668, de 11 de junho do mesmo ano. Destinava-se a "auxiliar a construção e a instalação" do Hospital.

Ainda aqui, otimismo demais.

Poucos dias depois, em 23 de junho de 1934, o Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio baixava, mediante portaria,

"instruções, que constituirão regulamento, para a organização dos serviços e funcionamento do Hospital do Funcionário Público".

O conteúdo da portaria não correspondia ao propósito anunciado. Em verdade, apenas dispunha, em termos gerais, sobre as finalidades do Hospital, a receita e as despesas, as funções do

Conselho Administrativo, e algumas outras medidas, também de caráter geral.

Em relação aos benefícios, estabelecia um regime de ampla gratuidade, extensível às famílias dos servidores públicos. Por outro lado, o funcionalismo sofreria um desconto mensal obrigatório de 1 % sobre os seus vencimentos. Determinava, porém, limites mínimo e máximo para as mensalidades, respectivamente de dois e de vinte cruzeiros.

Evidentemente, contribuições tão fracas não suportariam benefícios tão generosos. E já se previa, então, como uma das formas de receita do Hospital, subvenções que lhe fôsem consignadas no orçamento da União.

O art. 8.º da portaria afirmava a autonomia administrativa e financeira do Hospital. Entretanto o teor dos demais dispositivos não autorizava, de modo algum, tal conclusão.

*

* *

Os orçamentos de 1935 e 1936 não consignaram verbas a favor do Hospital. As suas obras só tiveram início em maio de 1937, quando obteve um crédito de oitocentos mil cruzeiros, consignados no orçamento do Ministério da Educação e Saúde. Foi ainda por esse meio que, no ano seguinte, foram concedidos mais quatrocentos mil cruzeiros.

Em 1939 o Hospital dos Servidores do Estado nada recebeu.

Ante o manifesto interesse do Departamento Administrativo do Serviço Público pela conclusão das obras, que se arrastavam morosamente, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio voltou a consignar-lhe dotações orçamentárias sucessivas de cinco milhões de cruzeiros, de 1940 até hoje. Então as obras tomaram novo impulso e atualmente se encontram na fase final de acabamento.

Antes afirmamos que a determinação do Decreto n.º 24.217, de 9 de maio de 1934, de depositar o saldo do "Fundo Especial" no Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União, era uma medida financeira, e não programática.

Dois meses depois, o Decreto n. 24.668, de 11 de julho do mesmo ano, dava destino semelhante ao crédito especial de três milhões de cruzeiros.

Agora já não se poderia afirmar que a intenção do legislador tenha sido a mesma.

Com efeito, poucos dias antes, o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União, criado pelo Decreto Legislativo n. 5.128, de 31 de dezembro de 1936, fôra transformado em Instituto Nacional de Previdência. E o Decreto n. 24.563, de 3 de julho de 1934, que consubstanciou a medida, dispôs, no seu

Art. 68 — o Instituto Nacional de Previdência poderá facultar, em hospital que mantiver na sua sede, ou por outro, socorros médicos, farmacêuticos e dentários a todos os seus contribuintes ou aos beneficiários que, por morte destes, se tiverem habilitado.

Parágrafo único — As condições a que obedecerão os socorros de que trata este artigo serão fixadas no regimento interno.

Este decreto era posterior à portaria aludida. Como, porém, não mencionasse diretamente o Hospital dos Funcionários Públicos, mas apenas falasse de um modo geral em "hospital que manter em sua sede", aquêle continuou a se reger pela portaria que lhe "concedia" a chamada "autonomia administrativa e financeira". E assim manteve-se diretamente "subordinado" ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

A posição administrativa do Hospital era imprecisa.

A subordinação era meramente formal. As dificuldades orçamentárias retardavam as obras, até quase paralisá-las, pela ausência de verbas, prolongada por cinco anos. Por seu turno, o Instituto Nacional de Previdência mantinha-se como espectador.

Ao menos do ponto de vista administrativo, a paradoxal "autonomia" do Hospital tornou-se um fato.

Uma dúvida, porém, permaneceu, à espera de esclarecimentos. Teria sido intenção do Governo agregar os órgãos de assistência e de previdência?

*

* *

Por força do Decreto-lei n. 288, de 23 de fevereiro de 1938, o Instituto Nacional de Previdência foi transformado no atual Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I. P. A. S. E.).

A exposição de motivos, de 28 de outubro de 1937, do extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil, ao submeter o projeto de reforma à apreciação e assinatura do Presidente da República, esclareceu, nos seus itens 49 a 51:

"deu-se também ao Instituto, ora proposto, a atribuição de administrar e aplicar os fundos do Hospital dos Servidores do Estado, sem lhe retirar a autonomia relativa de que necessita.

O Hospital referido dará assistência médico-dentária a seus contribuintes e suas famílias.

Visou-se com tal medida reunir-se, num só corpo, toda a assistência prestada pelo Estado aos seus servidores, facilitando-a e desenvolvendo-a".

A Comissão de técnicos, chamada a se pronunciar sobre o projeto de reforma, apresentado pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil, assim se manifestou, quanto ao Hospital, em seu parecer de 29 de dezembro de 1937:

"Desde que a assistência seja concedida com um ônus obrigatório, haverá margem para abusos e é o que a experiência tem demonstrado em outros países em que esta fórmula tem sido adotada.

Conviria em substituição estabelecer um regime em que a assistência médica e dentária, quando necessária, exigisse uma participação individual, embora bastante módica.

O Instituto, com as alterações feitas no ante-projeto encarregar-se-á da manutenção do Hospital até certo limite, ficando outrossim suprimida a atual contribuição do funcionário".

Finalmente o texto do diploma legal, no que tange ao Hospital, tomou a seguinte forma:

"Art. 43 — O Hospital dos Funcionários Públicos passa a denominar-se Hospital dos Servidores do Estado.

Art. 44 — O I. P. A. S. E. encarregar-se-á da aplicação e administração dos fundos do Hospital dos Servidores do Estado (H. S. E.), pagando-lhe juros à taxa apurada na aplicação de seu ativo.

Parágrafo único. — As contribuições criadas para a manutenção do Hospital serão depositadas no I. P. A. S. E.

Art. 45 — O Hospital a que se refere o artigo anterior dará assistência médica e dentária a seus contribuintes e pessoas de suas famílias, na forma que for estabelecida em seu regimento interno.

Art. 46 — A administração do Hospital, com autonomia financeira, será exercida por uma Junta, composta de um presidente e cinco membros, designados pelo Presidente da República, sendo um deles es-

colhido de uma lista de três nomes fornecidos pelo I. P. A. S. E.

Art. 47 — O regulamento da presente lei fixará os encargos da administração do H. S. E., suas atribuições e vantagens.

Art. 48 — Serão estabelecidas no regulamento as modalidades de contribuição para manutenção do H. S. E.

Art. 49 — No regulamento da presente lei será determinada a forma pela qual o I. P. A. S. E. assistirá financeiramente ao H. S. E. e fixar-se-ão as quantias máximas que poderão ser empenhadas para esse fim.

Art. 50 — Os empregados do H. S. E. serão admitidos mediante provas públicas de habilitação".

Tudo levaria a crer que, a partir da data de vigência da lei que criou o I. P. A. S. E., o Hospital do Funcionário Público, agora Hospital dos Servidores do Estado (H. S. E.), passaria a formar parte integrante do primeiro.

Mas tal não aconteceu. O Hospital dos Servidores do Estado continuou a ocupar exatamente a mesma posição administrativa que tinha desde 1934. O Conselho Administrativo, que regia os seus destinos, não se compunha mais pela forma estabelecida na portaria de 1934. Não havia mais tantos membros quantos os ministérios civis, isto é, sete, mas apenas cinco. E por outro lado, também, não estava de acordo com o novo regime legal. Este alude a uma "Junta", e não "Conselho Administrativo", — composta de um presidente e cinco membros, ao todo seis (e não cinco, como havia) — designados pelo Presidente da República (e não pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, como se dava) — um deles escolhido dentre lista tripla fornecida pelo I. P. A. S. E., o que aliás nunca foi observado.

O Hospital dos Servidores do Estado continuava a não figurar em organogramas de qualquer tipo de administração, fosse ela direta, ou fosse autárquica.

*

* *

Posteriormente, entra em vigor o Decreto-lei n. 2.865, de 12 de dezembro de 1940, dispondo sobre a organização e funcionamento do I. P. A. S. E.

Diz o art. 13 que a assistência, prestada pelo Instituto a qualquer grupo de servidores do Estado, será regulada em cada caso por lei especial.

Na estrutura da instituição é prevista a existência de um Departamento de Assistência, integrado por duas Divisões: de Ação Social — e de Pesquisas. A lei menciona, de um modo vago, diversas formas de assistência: social, educacional, médico-hospitalar e no trabalho. Constan alguns dispositivos referentes às dotações destinadas ao custeio dos serviços assistenciais. Mas não há nenhuma referência direta ao Hospital dos Servidores do Estado.

Tal omissão pode ser interpretada como traduzindo a incerteza do Governo em subordinar o Hospital dos Servidores do Estado ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I. P. A. S. E.).

O Departamento Administrativo do Serviço Público, examinando a situação administrativa do Hospital dos Servidores do Estado, submeteu à consideração e assinatura do Chefe do Executivo, o projeto de Decreto-lei, que tomou o número 5.211, de 20 de janeiro do ano passado. Esse diploma, mais realista que os anteriores, procurou resolver apenas os problemas presentes, relativos à fase de construção, deixando para ocasião oportuna a solução da estrutura definitiva do Hospital dos Servidores do Estado. Vale aqui ressaltar algumas das disposições contidas no citado decreto-lei:

Art. 1.º — Até ulterior deliberação, as obras de construção do Hospital dos Servidores do Estado se-

rão fiscalizadas por um Conselho Administrativo, composto de um Presidente e de cinco membros, designados pelo Presidente da República.

Art. 2.º — O Conselho Administrativo movimentará as dotações concedidas ao H. S. E., podendo depositá-las no Banco do Brasil ou qualquer outra instituição oficial.

Art. 4.º — A organização hospitalar ficará a cargo de um Diretor que, em entendimento direto com o Conselho Administrativo, promoverá a instalação do H. S. E., etc.

Art. 6.º — Fica o Diretor autorizado a fazer, de acordo com o Conselho Administrativo, as despesas necessárias à organização e instalação do Hospital etc.

Parece evidente a intenção da lei, procurando desligar, “até ulterior deliberação”, os vínculos teóricos que “prendiam” o Hospital dos Servidores do Estado ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado. O acerto da medida não pode ser pôsto em dúvida, como solução atual. Resta saber qual o caminho acertado que se deverá trilhar em futuro muito próximo.

Vejamos as diversas alternativas que podem ser tomadas em consideração.

Treinamento prévio de Assistentes de Administrador Municipal

OCÉLIO DE MEDEIROS

Técnico de Administração

"A aplicação consagrou os princípios e, arte ou ciência, a Administração constitui uma profissão. Uma profissão com sua contextura formal e suas especializações, com seus gabinetes de experiência e suas clínicas preventivas ou curativas.

O administrador de ofício, munido dos elementos modernos de controle dos fenômenos administrativos, firma seus diagnósticos, prescreve seus remédios e, mobilizando num total que tem como parcelas todas as demais profissões, ampara o organismo social, jugula as crises e realiza, através de todas as etapas, a função vocacional do Estado." — JUBÉ JÚNIOR, Diretor dos Cursos de Administração do D.A.S.P.

I — AS PREFEITURAS RURAIS DO BRASIL E O PROBLEMA DO ADMINISTRADOR PROFISSIONAL

SE há problema, em nosso país, que mereça as maiores atenções do Governo Brasileiro, esse é, inegavelmente, o da formação de administradores municipais, pois, no presente momento, quando a nação vê surgir o advento do ciclo industrial, como uma consequência da produção de guerra e da desorganização dos mercados, inúmeros interesses se voltam para o interior, onde residem os mananciais da riqueza brasileira e as fontes de matéria prima de várias origens, necessárias a alimentar o novo ciclo.

2. O trabalho de obtenção da matéria prima, tratamento, seleção e padronização, seja qual for a sua natureza e origem, e o de sua transformação industrial, são atividades que se conjugam, impondo-se a existência de um sistema de cooperação entre os centros produtores já existentes, agrícolas, pastoris ou minerais, e os de industrialização, cujo aumento crescente faz antever o êxito das novas bases e rumos da economia brasileira.

3. Surge aí, precisamente, dentro da natureza tecnocrata do Estado Brasileiro a necessidade de uma política de treinamento prévio de administradores como ponto de partida ao combate do empirismo das rotinas e primitivismo dos métodos de trabalho da maioria dos municípios brasileiros

considerando-se, sobretudo que a esses gestores na razão direta de sua visão política e capacidade governamental, compete a iniciativa de estimular os esforços que propulsionarão os centros produtores de matéria prima, a fim de atenderem às exigências do período que o advento da alta siderurgia certamente inaugurará.

4. Ninguém desconhece, por mais otimista que seja, a situação de precariedade técnica de quase todas as entidades comunais, destacadamente as de tipo rural, algumas até ainda na era da luz a querosene, sem aparelhamento administrativo capaz de fomentar novas fontes de riqueza ou solucionar os pequenos problemas domésticos de modificação das condições de habitabilidade da própria sede, o que facilita o marasmo das populações e a estagnação das forças criadoras.

5. O técnico, elemento de que mais necessita o Brasil nesta hora de transformações profundas de regimens políticos e sistemas econômicos, não se deixa dominar, propriamente, pela sedução dos grandes centros, mas a esses é fatalmente atraído pelas possibilidades materiais e situação de conforto que lhe são proporcionados, crescendo, ainda, a desproporção existente entre o diminuto número de especialistas e as exigências crescentes das áreas dos mercados de trabalho.

6. Com isso, e se providências imediatistas não forem tomadas por parte do Governo, os municípios, após a guerra, serão vítimas de uma situação de maior agravo, por precariedade administrativa, devida ao fato de seus gestores permanecerem nos velhos métodos de governo contemplativo, e por desorganização econômica, devida ao afluxo da mão de obra para os parques que tendem a se multiplicar.

7. A solução do encaminhamento de técnicos para os municípios parece tarefa quase sonhadora e problemática, por motivo, entre outros, das difi-

culdades de serem satisfeitas justas compensações, sendo aconselhável, portanto, a preparação dos próprios elementos locais, já radicados à terra e entrosados no meio, pelas relações de ordem geral que os integram na parte fixa das sociedades rurais.

8. O ex-Ministro da Agricultura, Sr. Fernando Costa, mui profeticamente recomendava aos chefes dos governos estaduais a preferência do aproveitamento de agrônomos na direção das prefeituras, demonstrando, assim, à luz de seu tirocínio político, que o progresso municipal não é tanto obra do espírito de iniciativa das populações, geralmente pobres, quanto da capacidade de orientação dos prefeitos e das possibilidades técnicas do aparelhamento administrativo, na obtenção dos necessários meios econômicos e no fomento das atividades criadoras de riqueza.

9. A mesma compreensão demonstraram os chefes de governo que, atentando no fato de a riqueza do Estado provir dos municípios, procuraram, mediante reuniões conjuntas e até mesmo cursos de extensão, melhorar o nível de seus prefeitos, que assim, com uma visão mais objetiva das realidades regionais, facilitavam aos municípios a posse e o exercício de sua própria competência.

10. Mas, em face das novas tendências econômicas do país, iniciativas como essas devem sair do campo das providências ousadas e empíricas, para se transformar em praxe, tendo-se em vista os avanços da administração científica e a realidade da profissionalização da carreira de administrador.

11. Além de tudo, as Prefeituras brasileiras, na sua quase totalidade, ainda estão marcadas pelos males do coronelismo político de onde acabam de sair, e, mesmo que Departamentos de Municipalidades procurem, entre os pontos de seu programa, orientar e coordenar as atividades municipais, esses males se erigem como barreiras a qualquer obra de racionalização administrativa, por insuficiência técnica dos grupos locais.

12. E' preciso considerar, ainda, a formação histórica dos municípios brasileiros, "instituição mais social do que política, mais histórica do que constitucional, mais natural do que jurídica, mais humana do que democrática", para se admitir que os mesmos não apresentam uma tradição administrativa capaz de assegurar a sua eficiência política.

13. Muda-se o espírito dos textos constitucionais e substituem-se os dirigentes, ao sabor das oscilações governativas e permanece a herança

dos mesmos males de gestão, atestada pela falta de sentido experimental, pois, diga-se a verdade, se existem os municípios, é discutível, porém, o grau de vitalidade de uma consciência municipal, graças ao que as células da vida brasileira seriam uma preocupação permanente, e nunca, como outrora o foram, centros de interesse quase que meramente eleitoral, periodicamente agitadas pelo caciquismo dos votos.

14. Os problemas dos municípios brasileiros, hoje em dia, adquiriram, com as novas tendências da nossa política econômica, uma complexidade tal que não permite sejam os seus destinos confiados à ação dos amadores, conservadores de ruas ou construtores de ponte, fanatizados pela preocupação dos albus provincianos de obras governativas, e, sim, às decisões de homens que saibam reagir sem vacilações, diante dos seríssimos problemas de sanitarismo, aceleração da produção, racionalização tributária e eficiência dos meios de transporte, enfim, a técnicos que com a consciência de sua capacidade não deixarão passar a maior oportunidade que tem o Brasil de engrandecer-se e prosperar.

15. A Nação recorre hoje aos municípios não como caçadora de votos, exaltada pelo entusiasmo dos pleitos, e, sim, como coletora de forças, em busca dos meios materiais de que tanto precisa para o maior aproveitamento de suas riquezas, necessárias a consolidar uma situação de prosperidade econômica que se encontra diante das maiores perspectivas.

16. Os municípios não podem fechar o seu campo de cooperação nem se devem tolher pelos limites de uma estreita competência, o que aliás foi previsto pela norma constitucional vigente, pois não se teve em vista restringir a sua capacidade de iniciativa, mas, verdadeiramente, evitar que o seu poder superasse o das unidades em que se entrosa e o do Estado em que coexiste: "o seu poder de regular é coextensivo ao seu poder de governo; o seu poder de governo tem por limite a peculiaridade dos interesses ou negócios sobre os quais se exerce a sua competência; a peculiaridade dos interesses ou negócios de competência municipal se define pelo seu caráter local. Desde que um negócio ou interesse se estenda a mais de um município, deixa de ser local ou de peculiaridade municipal, sobre ele não incidindo a autoridade do governo do município, pois se a este se atribui a competência de regulá-lo, a ele se estaria confe-

rindo autoridade sobre os demais municípios interessados no negócio, autoridade, em suma, exorbitante da esfera que lhe é traçada pela regra de repartição das competências nas organizações políticas, como a nossa, em que sobre um mesmo território se exercem jurisdições independentes ou distintas.

17. Já se disse que o município, no Brasil, velha herança cujas origens históricas remontam às Instituições Manoelinas, foi como essas plantas que pegam de galho, e, por isso mesmo, o municipalismo nacional não representa obra de uma sedimentação lenta de cultura, fundamental na argamassa das bases necessárias de uma organização democrática ideal para a Nação.

18. Não sendo objeto deste trabalho historiar e discutir a organização municipal, problema dos mais controvertidos em todas as formações constitucionais, cumpre lembrar, entretanto, que somente com a Constituição do Império, de 1824, e a lei regulamentar de 1.º de outubro de 1828, é que o município, no Brasil, passou a ter características mais ou menos próprias, assinalando-se, daí por diante, três períodos que marcaram o seu espírito com tendências eminentemente nacionais.

19. Apesar dessas características, não passou, ainda, a oportunidade das palavras de ALBERTO TÔRRES, porque, quando se fala em Município e Estado-membro, não nos vêm à mente os seus problemas de administração, disciplina econômica e preparo técnico das populações, sem o que será desprovido de realidade o poder de auto-determinação das corporações parciais do Estado Federal, mas a pedra de toque das doutrinas de autonomia, distribuição e harmonização de competências que explicam as linhas do sistema federalista: Nenhuma questão mais apaixonava os espíritos do que esta; uma das mais fortes crenças dos políticos militantes é que a autonomia estadual, tal como está constituída, é uma das colunas da nossa organização constitucional; o zelo por ela é virtude teológica, para os políticos. Teme-se a intervenção e autoridade da União, como se esta fôsse o gênio mau da vida política do país”.

20. A idéia de autonomia municipal, entretanto, que no dizer do nosso primeiro cientista político “precisa ser encarada como idéia de utilidade prática, no interesse da terra e das populações, sem o cunho efetivo que sua origem lhe imprimia e que lhe dava o aspecto de um fato necessário”, não deve promanar, exclusivamente, do espírito das

teorias e da rigidez dos textos, e, sim, do grau de cultura e capacidade técnica dos executivos comunais.

21. Dêsse modo, se não se deve, mesmo sob o reconhecimento da necessidade do maior fortalecimento do poder da União, constranger o espírito de iniciativa dos municípios e lhes matar essa vaidade de saberem se conduzir por si mesmos, decorrência natural da posse de sua própria competência, também não se lhes deve negar todo o apoio de que careçam, para que o exercício do poder de autonomia esteja em função de um aparelhamento governativo à altura dos problemas. E essa realidade, entre nós, define um mal histórico: “Não é de hoje a nota de que as democracias são o triunfo das mediocridades, e quando muito permitem alcançar níveis de mediania. Mais de dois mil anos de história registrada dão abundante manancial de provas. Contudo, para caminhar para frente, com rota conhecida e passo confiante, é questão de vida e de morte o formarem-se elites dirigentes. Essa é, em todos os países, no nosso mais do que em todos, a preocupação que deverá primar no espírito daqueles que, nos meios políticos como fora deles, são condutores de homens e, como tais, colaborar na trajetória percorrida.”

22. A carta constitucional de 10 de novembro de 1937, dando nova substância ao caráter político da entidade comunal, cercou de cautelas a autonomia executiva, o que favorece o advento da administração científica dos municípios e até a formação de carreiras de administrador, sem prejuízo da autonomia econômica e legislativa, com o que as nossas autarquias territoriais poderão avançar para um regime de economia planificada, sob qualquer sistema político, dentro dos objetivos de reconstrução da vida brasileira.

23. Qualquer município do Brasil, principalmente na zona rural, oferece, diante de incontestáveis possibilidades de progresso, um quadro complexo de problemas, de diversas ordens, sobretudo econômica, cujas soluções, totais ou parciais, sofrem retardamento por precariedade administrativa e crise de elementos técnicos, a par da carência financeira.

24. Tendo-se em vista que a estrutura econômica da civilização brasileira começa a sofrer modificações profundas, com a criação de novos centros de produção industrial, os interesses nacionais, no presente momento, deslocam-se para o interior, de modo que os municípios, que sempre foram as

maiores fontes de cultura e riqueza do país, exigem uma política de assistência técnica por obra de interferência direta da União, a começar, positivamente, pelo treinamento prévio de administradores competentes, com o que se substituirá, à medida do possível, o regime de capatazia administrativa em que vegetam muitas de nossas prefeituras.

25. Essa política, baseada no princípio de cooperação entre a União, os Estados-membros e os Municípios, deve ter natureza objetiva, sob um programa de ação que poderá repousar nos seguintes pontos:

I) — Planejamento e realização, através da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., de cursos de treinamento prévio de assistentes de administrador municipal, a serem organizados no Rio de Janeiro e nos centros principais das regiões geo-econômicas, em que se realizaram os conclaves da 2.^a Conferência de Interventores;

II) — Colaboração entre os governos nacional e locais para que a área de recrutamento dos candidatos para esses cursos seja extensiva ao maior número de municípios possível;

III) — Financiamento sob um sistema de cooperação entre o Governo Federal, os Estados, Territórios e Municípios, nas bases de um convênio a ser proposto pela Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais;

IV) — A utilização do elemento humano local, recrutado mediante sistema prático e rápido, entre os candidatos, em número e condições a serem fixados;

V) — Os cursos de treinamento prévio de assistentes de administração municipal terão caráter prático, em três ciclos, no tempo integral de 10 meses :

a) *ciclo de adaptação*: — no período de 4 meses, em dois turnos, sendo ministrados conhecimentos necessários ao ciclo de treinamento propriamente dito;

b) *ciclo de estágio nos locais de interesse da administração municipal*: — no período de dois meses, compreendendo visitas, observações e aulas práticas na sede e dependências da administração da cidade onde se realizar o curso, geradora elétrica, beneficiamento de águas, parques de diversões e centros industriais, etc., sendo obrigatória a coleta de elementos, gráficos, relatórios, etc. Esse ciclo obedecerá a uma programação de acordo com as possibilidades do local;

c) *ciclo de treinamento prévio*: — no período de três meses, em escritórios técnicos ou na própria sede da administração municipal e da cidade em que se realizar o curso, de modo que proporcionem aos candidatos uma impressão real de contato com as rotinas e problemas de administração.

26. Dentro dessas diretrizes, o sistema de cooperação lograria o êxito desejado, permitindo a solução dos problemas fundamentais para a organização do curso :

I) — O D.A.S.P. constituiria uma equipe de professores, de acordo com as matérias sistematizadas, podendo os mesmos deslocar-se para os locais do curso;

II) — A União, os Territórios e os Estados, conforme as regiões geo-econômicas, dariam o seu apoio moral e financeiro à realização dos cursos;

III) — Os municípios compreendidos na área geo-econômica determinada para o recrutamento comissionariam os candidatos, selecionados entre 18 a 35 anos, sendo condição de matrícula o certificado de conclusão de cursos secundários;

IV) — Na impossibilidade de o D.A.S.P. deslocar seus professores para outras cidades, os cursos poderiam ser ministrados no Rio de Janeiro, obrigando-se os Estados e Municípios das respectivas zonas geo-econômicas a comissionar, transportar e custear a estada dos candidatos;

V) — As aulas do primeiro ciclo seriam mimeografadas ou impressas, com o fim de serem distribuídas às administrações locais;

VI) — Após a realização dos cursos, nos quais também poderiam matricular-se elementos estranhos, desde que satisfizessem condições de seleção, os Estados, Territórios e Municípios se comprometeriam a criar carreiras de assistente de administração municipal, com um sistema de promoção e remuneração organizado de acordo com a ordem de importância e custo de vida das cidades.

27. Estabelecidas essas bases, que poderiam ser alteradas conforme a regulamentação a ser adotada, convém fazer o esboço da evolução da administração municipal nos Estados Unidos, a fim de ter-se uma idéia das tendências de profissionalização da carreira de administrador, o que no Brasil ainda não se verificou, em virtude não só da situação primária da nossa atividade industrial, mas também pela natureza academicista dos

nossos métodos de ensino, verificando-se que poucos estabelecimentos, como as escolas de engenharia e agronomia, incluem no currículo o estudo da organização e administração pública.

II — A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA NA VIDA MUNICIPAL DOS ESTADOS UNIDOS

28. REED, estudando o campo de experimentação da administração local nos Estados Unidos, — nação que segundo o cálculo do Prof. WILLIAM ANDERSON possui cerca de 172.000 unidades de governo local, das quais a mais importante é o *Condado* — teve oportunidade de observar, no capítulo segundo, página 13 de sua obra, que “Municipal management, for its part, is carried on with all the privacy permitted a goldfish in a glass bowl”...

29. Lá, do mesmo modo que aqui, o problema da administração local ainda apresenta equações difíceis, principalmente nas unidades de tipo rural: “não há dúvida de que o governo local na América rural sofre seriamente da falta de hábeis administradores que não podem ser empregados exclusivamente ao serviço de suas inúmeras pequenas unidades”... (pg. 17).

30. País com uma superfície pouco menor que a nossa, distribuem-se na área total do Estado cerca de 3000 condados, que variam em base, desde o de Arlington, na Virgínia, ao San Bernardino County, na Califórnia. Os condados, na sua maioria, possuem uma população média de 20.000 habitantes, registrando-se, em um quarto dos mesmos, uma cidade de 10.000 habitantes. E para cuidar das necessidades das populações, espalhadas em todo o país, possuem os Estados Unidos mais de 16.000 corporações municipais, — cidades, vilas e “towns”.

31. O autor acima citado classificou os tipos da organização municipal em duas ordens — urbana e rural, — salientando-se na última o tipo democrático do *comité*, histórico e comum. Mas os Estados Unidos, apesar de ser limitado o campo de experiência, bastando dizer que o prefeito pode ser comparado a “um peixe dourado”, não ficaram nesse tipo vulgar. Na ordem urbana, por exemplo, distinguem-se três tipos: o *independente*, o *conselho* e o *gerencial*. (Os cinco tipos de PRIFFNER e os dois de WILLOUGHBY não vêm ao caso).

32. O tipo *executivo independente*, resultante da imitação do governo estadual, existe em cerca

de 2/3 das cidades do país, compreendendo tôdas as cidades de mais de 500.000 habitantes, exceto Washington, D.C. A evolução desse tipo vai desde a diminuição do número de funcionários eleitos, a começar do 3.º quartel do século XIX, com as duas câmaras tradicionais, até a concentração da maior autoridade no Prefeito, resultando daí o “strong-mayor” experimentado em Boston.

33. Em Galveston, após o furacão de 1900, experimentou-se, com ótimo resultado, o *tipo comissão*, que se espalhou por cerca de 500 cidades. Nesse tipo, que de certo modo significa retorno ao *comité*, uma comissão, geralmente de 5 membros, possuindo um deles o título de “prefeito”, concentra autoridade legislativa e executiva. Seus dois pontos fracos são os seguintes: fraqueza de coordenação de todos os departamentos e o fato de cada departamento transformar-se geralmente em “imperium in imperio”, o que vale dizer, transformar-se em “compartimento estanque”, por ser o seu chefe, que é membro da Comissão, responsável pelo seu departamento como um todo, não admitindo portanto crítica à política administrativa por ele mesmo traçada... A autoridade coletiva constitui ainda barreira à autoridade executiva. Mas o tipo deu resultados satisfatórios em grandes cidades e o principal argumento de sua eficiência é a restauração de Galveston.

34. O desprestígio do *tipo comissão*, observado pelo declínio do número das cidades que o vinham adotando desde 1920, deu lugar ao aparecimento do “manager plan”, aqui chamado de *tipo gerencial*. O amadorismo administrativo passou, daí por diante, com o advento do “executivo profissional”, a um estado de franca desmoralização, agravado ainda pela natureza tecnocrata do Estado Moderno, — que exige administradores capazes à frente dos negócios tanto nacionais como locais, embora o aparecimento do referido tipo date de 1907, em Staunton, V., de onde passou (após haver sido aprovado pela legislação de South Carolina, que o aplicou em Sumter em 1912) para Dayton e Ohio. Hoje em dia, conforme dados apurados, até 31 de dezembro de 1940, pela “Associação Internacional de Administradores de Cidades” o número de cidades que o adotam vai a mais de 492.

35. Nesse tipo, o Conselho, que é eleito, recruta um “administrador profissional”, na própria localidade ou fora da localidade, ao qual paga remuneração elevada, para que, à margem da política,

possa o mesmo realizar uma administração técnica, inteiramente dedicado à sua profissão e votado aos problemas regionais.

36. Em nosso país, infelizmente, o campo para experimentações na administração local é ainda mais estreito, bastando dizer que, em matéria de administração municipal, ainda impera o "coronelismo político", tanto nas grandes como nas pequenas cidades. Verdade é que já se conseguiu alguma coisa de adiantado com a instituição dos Departamentos de Municipalidade. Mas esses órgãos, se têm dado resultado nalguns Estados, em outros, porém, entregues a amadores, representam um verdadeiro insucesso, pois além de tolherem a autonomia municipal em seus menores movimentos, sob a alegação muito justificável de que nem todos os prefeitos se apresentam "capazes", procuram ainda "interferir" nos orçamentos municipais, controlando como *órgãos de pressão* e não como *órgãos de cooperação*...

37. A Administração rural brasileira, e mesmo a urbana, ainda está como que sujeita ao "regime patriarcal" explorado pelos grupos políticos que retardam o advento da administração profissional. Somente agora é que surgem os primeiros cursos de administração. Justifica-se, por isto mesmo, o sistema de espólio na caça às posições de chefia na administração municipal...

III — SISTEMATIZAÇÃO DAS MATÉRIAS DOS CURSOS DE TREINAMENTO PRÉVIO DE ASSISTENTE DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

38. A divisão dos cursos em ciclos teve em mira conjugar e harmonizar atividades, de modo que a teoria e a prática estejam sempre uma em função da outra, o que evitará esse caráter acadêmico dos cursos de bacharelado, com que os conhecimentos intelectuais conduzem a divagações especulativas, sem senso de realidade, e a parte de aplicação téc-

nica não se acha fundamentada em noções de utilidade imediatista.

39. Essa orientação didática se inspirou no objetivo de evitar o caráter tradicional dos cursos jurídicos, por exemplo, nos quais, sob as exigências de programas escolásticos, os ensinamentos se processam no amplo campo do Direito, tendo sempre para as fronteiras da divagação filosófica, com prejuízo da formação profissional dos alunos que, com raras exceções devidas à iniciativa própria, só travarão contato com o fórum após os cinco anos de frequência, quando irão então tatear no treinamento profissional à custa da assistência benevolente dos causídicos experimentados e do tirocínio dos rábula exercitados nas rotinas da atividade forense.

40. O primeiro ciclo dos cursos de treinamento prévio de assistentes de administração municipal, estruturado de conformidade com as matérias adiante relacionadas, em 90 dias de quatro meses, dois turnos, tem por finalidade precípua adaptar psicológica e intelectualmente os alunos, de modo que se lhes ministrem conhecimento de noções essenciais que servirão de lastro ao ciclo de treinamento propriamente dito. Essas matérias devem ser sistematizadas em programas mínimos, a juízo dos professores, com um fim prático e de aplicação imediatista, sem se deterem, por isso mesmo, em discussões estereis sobre problemas de terminologia que deverá ser previamente uniformizada, ou princípios desprovidos de realidade, o que facultará aos alunos — além de uma curiosidade intelectual que os obrigará a estudos mais pacientes no futuro, — a capacidade de reagir em face de situações problemáticas no exercício de suas funções (*):

(*) Na elaboração dos quadros de horário, dentro dos programas mínimos estabelecidos, foi solicitada a cooperação do Dr. Valdir Santos, Assistente de Aperfeiçoamento do D.A.S.P.

PRIMEIRO TURNO DO CICLO DE ADAPTAÇÃO (4 MESES)

N.º DE ORDEM	NOME DAS MATERIAS	DURAÇÃO	N.º DE AULAS SEMANAIS	N.º DE AULAS TOTAL	TEMPO LIMITE	TEMPO INTEGRAL
1	Princípios de organização e Administração Municipal...	90 dias	4	48	50m	40h
2	Fundamentos de Direito Administrativo e Teoria do Município no Estado Federal.....	90 dias	3	36	50m	30h
3	Noções de ciência das Finanças e Contabilidade Municipal.....	90 dias	2	24	50m	20h
4	Noções de Urbanismo e Saúde Pública Municipal.....	90 dias	2	24	50m	20h
5	Prática de redação oficial.....	90 dias	1	12	50m	10h
	TOTAIS.....	90 dias	12	144	50m	120h

SEGUNDO TURNO DO CICLO DE ADAPTAÇÃO (4 MESES)

N.º DE ORDEM	NOME DAS MATERIAS	DURAÇÃO	N.º DE AULAS SEMANAIS	N.º DE AULAS TOTAL	TEMPO LIMITE	TEMPO INTEGRAL
1	Matemática aplicada à Administração e Estatística Municipal.....	90 dias	3	36	50m	20h
2	Problemas fundamentais na economia municipal.....	90 dias	2	24	50m	20h
	TOTAL.....	90 dias	5	60	50m	50h

41. No segundo ciclo, em 60 dias, os alunos farão pequenos estágios e visitas de observação, onde receberão explicações técnicas e providenciarão a coleta de elementos, sob a orientação do supervisor dos cursos.

42. Nesse período, cada aluno, durante o expediente normal das repartições, deverá fazer estágios em, pelo menos, seis repartições diferentes, cada um compreendendo 5 dias úteis, sendo escolhidos os locais mais bem organizados da administração municipal e obedecido um sistema de turmas de revezamento.

43. Quanto às visitas de observações, com a obrigatoriedade da coleta de elementos, estatísticas, gráficos etc., devem essas ser programadas, a juízo do supervisor, dentro dos intervalos dos estágios e dias sobressalentes do ciclo, escolhidos de preferência os logradouros públicos e locais de trabalho em plena atividade, sendo destacado um explicador prático :

- a) sede da administração municipal e suas dependências;
- b)) parques industriais;
- c) parques de diversões, cemitérios e museus;
- d) hospitais e escolas-módulo, de preferência técnico-profissionais;

e) serviços industriais e municipalizados, geradores elétricos, matadouros, tratamento de águas, etc.

44. O terceiro ciclo, de treinamento próprio dito, com 3 meses, terá por finalidade a comprovação prática dos conhecimentos adquiridos no primeiro ciclo e das observações obtidas no segundo.

45. Os locais de treinamento, à falta de escritórios técnicos previamente planejados e aparelhados para esse fim, podem ser localizados nos próprios centros de serviço da sede municipal, compreendendo os seguintes aspectos :

- a) técnica de administração municipal;
- b) prática orçamentária;
- c) prática de estatística municipal;
- d) prática de organização de fichários, arquivos e bibliotecas;
- e) reação diante de problemas emergenciais.

46. O terceiro ciclo será de 70 dias em 2 meses e meio, sendo aí ministrados ensinamentos técnicos aos alunos por professores recrutados nos próprios locais de trabalho, entre os servidores de comprovada competência, e a programação obedecerá a um critério eminentemente objetivo, de modo que dê aos alunos visão prática dos problemas de administração municipal :

TERCEIRO CICLO

N.º DE ORDEM	NOME DAS MATERIAS	DURAÇÃO	N.º DE AULAS SEMANAIS	N.º DE AULAS TOTAL	TEMPO LIMITE	TEMPO INTEGRAL
1	Técnica de administração municipal.....	70 dias	1	10	2h	20h
2	Prática orçamentária.....	70 dias	1	10	2h	20h
3	Prática de estatística municipal.....	70 dias	1	10	2h	20h
4	Prática de organização de fichários, arquivos e bibliotecas.....	70 dias	1	10	1h	10h
5	Reação diante de problemas emergenciais.....	70 dias	1	10	1h	10h
	TOTAL.....	70 dias	5	50		80h

47. O material didático do terceiro ciclo deve ser constituído pelos originais ou "fac-similes" do material utilizado na administração municipal: papéis de ofício, canhotos de controle, fichas, formulários, questionários, máquinas, etc.

48. Não serão realizadas provas parciais ou finais nem tão pouco se ministrarão notas de aproveitamento, mas o certificado de conclusão dos cursos se condiciona à exigência de frequência e regularidade quanto à apresentação de trabalhos práticos.

49. Terminado o curso, e para a obtenção desse certificado, cada aluno deverá apresentar um relatório de suas próprias atividades nos três ciclos, a fim de ser o mesmo encaminhado ao prefeito do município a que pertença o aluno. O corpo didático ficará assim constituído:

- a) 1 supervisor;
- b) 7 professores do primeiro ciclo;
- c) 5 orientadores-funcionários do terceiro ciclo.

50. À Divisão de Aperfeiçoamento do Departamento Administrativo do Serviço Público cabe a ante-projeção do regulamento dos cursos em apêço, bem como a crítica dos programas a serem planejados, impondo-se a necessidade, antes da programação, de uma reunião conjunta de professores. Com isso, se obterá um perfeito ajustamento entre os ciclos, como por exemplo: no primeiro ciclo, ao ser ensinada, em "Fundamentos de Direito Administrativo e Teoria do Município no Estado Federal", a parte referente à *Municipalização de serviços*, os ensinamentos aí ministrados serão teóricos, mas de modo que se tornem úteis ao terceiro ciclo, quando, em "Técnica de Administração Municipal", for ministrado o ensinamento da solução de um problema de *"Municipalização de serviços"* concernente à iluminação da cidade ou águas e esgotos, etc.

51. O chefe do Executivo local não desempenha hoje, com o espírito de reforma introduzido em nossas corporações municipais pela Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937, funções de natureza propriamente política: escolhido pelo Governo Estadual e demissível *ad nutum*, é um agente de administração, e deve ser, por isto mesmo, especialista na gestão dos negócios que lhe são afetos.

52. Competindo-lhe, na forma constitucional, matéria de natureza mais técnica que política, o Prefeito tem atualmente sobre os ombros responsa-

bilidades de gerência, que aumentam na razão direta da complexidade dos problemas locais.

53. Os Conselhos Administrativos ou os Departamentos das Municipalidades visam de certo modo suprir as deficiências técnicas das prefeituras, dando-lhes a maior assistência possível. Mas, não representam, ao meu ver, uma solução integral, pois é preciso ter em vista que se administra melhor de perto, e esses órgãos, por mais bem aparelhados que estejam, tendem sempre, por motivo da amplitude de suas tarefas em meios geográficos diferentes e tratamento de problemas complexos e típicos, a multiplicar e atarrachar os meios de controle de que se servem, em prejuízo muitas vezes dos municípios, cujos prefeitos, por incapacidade ou timidez, vêm-se geralmente tolhidos na sua capacidade de iniciativa até mesmo na competência de orçar.

54. Os argumentos de que se podem servir os referidos órgãos para justificar esse regime de interferência, orientação e controle devem ser pesados, porque, na realidade, até o presente momento, o problema da formação de administradores ainda não foi encarado no Brasil com a devida atenção.

55. A emanção direta da burocracia central na orientação e assistência das autarquias territoriais, se não afeta a autonomia dos municípios, conforme o ponto de vista exposto, atesta, pelo menos, a precariedade administrativa das mesmas, problema que deve ser solucionado, nas bases do sistema de cooperação estabelecido pelo Estado Federal, por essa própria burocracia, no treinamento de agentes capazes de estimular a posse e o exercício do poder de auto-determinação das células vitais do país.

IV — PROJETO DE PROGRAMAS MÍNIMOS DE "PRINCÍPIOS DE ORGANIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL"

a) *Princípios de Organização* (20 aulas)

1 — Introdução ao estudo da organização: importância da organização como técnica. Definições de organização. Organização e administração. Organização aplicada à administração municipal. Fases da organização.

2 — Teoria da estrutura da organização: estudo minucioso dos tipos. Exemplos práticos obtidos na organização dos serviços públicos do país.

3 — Os sistemas fundamentais de organização do trabalho: Taylor, Fayol, Ford, Stakanov. Crí-

tica, diferenciações e semelhanças. A conveniência de sua aplicação aos serviços públicos.

4 — Princípios a serem obedecidos na organização de um serviço: propósito, processo, clientela e material. Características de um serviço bem organizado.

5 — Tipos de organização administrativa: seu estudo no campo da administração comparada.

6 — Análise administrativa: fases e importância na reorganização de serviços. Como planejar uma reforma. Determinantes dos tipos de estrutura.

7 — Conhecimento dos gráficos de organização: traçado e crítica. Planejamento de organogramas e harmonogramas.

8 — Tratamento de pequenos problemas de planejamento: organização e reorganização. A importância do bom senso como êxito do trabalho de organização.

Observações sobre vantagens e perigos da técnica: os princípios de Mellerowicz.

9 — A organização como fator de riqueza: sua importância no combate ao desperdício e ao empirismo, disciplina do trabalho e racionalização econômica.

10 — Necessidade do estudo continuado da organização. Indicações bibliográficas. Planos de estudos da matéria.

b) Administração Municipal (20 aulas)

1 — Organização e administração: suas relações. A administração municipal no governo nacional: União, Estados-membros e Municípios. A gerência dos negócios municipais.

2 — Tipos de organização municipal: análise e crítica dos tipos rural e urbano nos Estados Unidos. O problema brasileiro: síntese da evolução administrativa do Município no Brasil. A não eletividade do prefeito como fator favorável à gerência.

3 — Aspectos de administração geral dos municípios. Crítica da estrutura da organização admi-

nistrativa dos municípios rurais e urbanos: como organizar idealmente uma sede de Prefeitura.

Plano diretor.

4 — Política orçamentária dos municípios: a padronização do orçamento. Fundamentos das finanças municipais. Necessidade do controle e racionalização do aparelhamento arrecadador. Critério de obtenção das fontes de receita e aplicação de rendas. O município como centro de riqueza.

5 — Esboço das atividades de *staff* da administração municipal: administração de pessoal. A função de *staff* dos assistentes. A política de pessoal como fator de êxito da administração dos municípios: o programa de ação como obra de cooperação.

6 — Raios de ação da política municipal: economia, saúde pública, educação, recreação, bem estar. Possibilidades da sistematização de um programa visando esses aspectos. A ação das prefeituras em face desses problemas.

7 — A administração escolar dos municípios. As delegacias de ensino. O regime de cooperação e assistência entre as unidades. A visão global dos problemas de educação.

8 — A administração da saúde pública municipal. As delegacias de higiene e saúde. A ação dos prefeitos na educação sanitária das populações rurais. Assistência às epidemias e calamidades.

9 — Trabalhos públicos. A administração do material. Funções dos Departamentos de Obras. Os problemas de bem estar das populações e progresso das cidades. Continuidade do plano-diretor.

10 — A intervenção da administração municipal na economia regional. Recursos naturais do município: sua conservação, possibilidades de seu aproveitamento e combate aos desperdícios. A mecanização das atividades de produção: política agrária. Os transportes e a riqueza municipal.

11 — A técnica a serviço da administração municipal: o tipo-gerente. Planos práticos de governo municipal.

A Comissão de Planejamento Econômico

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

Técnico de Orçamento

A VELHA lição de BAGEHOT, segundo a qual a ciência econômica só podia ser aplicada em países que já houvessem atingido o desenvolvimento industrial inglês, ao seu tempo, se teve suas falhas, foi sendo, no entanto, obedecida na prática. Em verdade, é extremo afirmar-se haver apenas uma situação de pré-economia onde as *political economies* não podem tomar estritamente aquele jeito de *aritmética política* que PETTY lhes imprimiu na mesma Inglaterra. Daí, porém, a negar totalmente a lição do avoengo economista vai uma longa distância. E a prática secular tem sido pródiga em demonstrar que não andava muito longe da verdade a exaltação de BAGEHOT. Nota-se claramente na história econômica do mundo que as regras da ciência econômica se vão impondo mais e mais voluntariamente à proporção que esta ou aquela região vai sendo mais e mais dominada pelo tecnicismo moderno. Como o tecnicismo é acima de tudo “uma contrapartida do crescente poder da burguesia sobre a vida social” (1), depois da Reforma a economia teve que, definitivamente, assentar praça no mundo, tentando atenuar a *débâcle* dum arcabouço jurídico que a revolução industrial a pouco e pouco ia minando.

Como a Reforma tornou mais agudo os processos de adaptação do homem à natureza, a Economia desde então vai deixando seu estado letárgico de empirismo para ganhar foros de ciência e arte — ora medindo, generalizando, testando e reconstruindo; ora aplicando os resultados de suas especulações. Assim, as hipóteses são desbastadas, as “cultural lags” são superadas — as teorias brotam.

Se desde a instituição da propriedade privada ao colapso do Império Romano, ou dêste à dinastia dos Tudor, o mundo desconhecia uma ciência econômica, é certo que hoje não esqueceu as crises passadas, forjando com elas sua experiência.

Manuseando-se um compêndio qualquer de história econômica, sentimos como a história da civilização aparece mais clara através dos prismas econômicos. Os vultos importantes que os ginásios nos ensinaram a venerar, surgem agora transfigurados — Henrique VIII e Elizabeth, por exemplo, passam a ser apenas um pedestal de Cromwell... Vê-se, então, que os plebeus só foram ouvidos em Roma quando já representavam uma incoercível força econômica (2)... E se podemos sorrir da “economia doméstica” de Xenofonte ou das discussões “agrárias” de Catão, Columella e Palladius, temos que meditar sobre as lições de Jerônimo, Tertuliano ou Tomás de Aquino e temer o “nacionalismo” dos mercantilistas.

Reajustadas as verdadeiras forças da humanidade — as econômicas —, não seria difícil encontrar uma doutrina para a evolução progressiva das forças produtivas — e LIST criou o seu “evolucionismo econômico”.

Percebida a linha evolutiva do *processus* econômico, foi possível induzir e deduzir a seu talante — e MARX une o destino do socialismo à análise teórica dos processos econômicos.

Estava lançada a partida. O dilema era: proteger a economia ou voltar às “poor laws”? Em outras palavras: evitar ou remediar?

Ou, ainda pior, seria possível retroceder quatro séculos e tentar, por exemplo, um jogo ambíguo semelhante ao das “corn laws”, que, contrabalançando as “poor laws”, eram sabidamente instrumentos da política protecionista e visavam não só “beneficiar a aristocracia latifundiária”, mas também “assegurar ao Estado uma favorável balança de comércio”? (3).

(1) RUSSEL A. DIXON — *Economic Institutions and Cultural Change* — New York, 1941, pg. 277.

(2) Referimo-nos ao *concilium plebis*, criado, pela *lex Hortensia* de 287 A.C.

(3) SPAHR and others — *Economic Principles and Problems* — New York, 1940, pg. 38.

Não há dúvida que a ciência econômica veio dar ao homem uma nova concepção de vida, irmanando-o muito mais a Platão que a Aristóteles... Hoje, a economia dirige as nossas normas de conduta diária, muito mais que certas lições que aprendemos na infância. A economia *burguesa*, que ainda podemos vislumbrar num "laissez-nous faire, Mr. Colbert", tornou-se uma arma política — no sentido mais amplo e também mais restrito da palavra.

Tinha razão o CARLYLE do *Past and Present*, e todos os economistas seus discípulos: — a economia tem que ser acima de tudo um instrumento *sócio-ético*. Antes de ser uma teoria de preços ou um conglomerado de sistemas individualísticos, a economia, para chegar a um ideal universalista, tem que ser uma *teoria de serviços*. *Serviço*; quer dizer: troca, intercâmbio, reciprocidade.

Daí a interrelação complexa entre a norma de conduta e o objetivo econômico — ou, simplificando: entre a *lei* e a *economia*.

Eis por que a interdependência absoluta do arcabouço estritamente jurídico e do *processus* econômico passou a preocupar agudamente os filósofos do início do século atual.

Uma lei passou a ser um campo duvidoso onde se iam tanger as órbitas das forças jurídicas e das forças econômicas. A busca, então, da *justa lei* — da *richtigs Recht* — começa a empolgar os teóricos da matéria. A lição de RUDOLF STAMMLER — que via nas relações entre a economia e o poder legislativo não "um combate primário por uma hegemonia na sociedade", mas, acima de tudo, o esforço por uma identificação essencial entre um *conteúdo econômico* e uma *forma legal* — se teve opositores da estatura de MAX WEBER, foi ardentemente esposada por pensadores como KARL DIEHL ou RUDOLF STOLZMANN.

Porque coincidissem com este período a eclosão mais violenta das críticas contra o capitalismo; porque as lições de LÉON BOURGEOIS, embora fracassando com o *solidarismo*, houvessem frutificado no *catolicismo social* — as leis de fundo econômico passaram a ser absolutamente inadiáveis. E porque a ação do povo passou a ser mais e mais prepotente na própria esfera econômica, os governos — mais que simples planos de trabalho, tiveram que oferecer uma *política econômica*.

O notável professor JOHN M. CLARK, inicia o seu livro *Social Control of Business* (4) com as seguintes palavras: "nós vivemos no meio de uma revolução — uma revolução que vem transformando o caráter dos negócios, a vida e as relações econômicas de cada cidadão". Neste período sintetizou o tratadista de Chicago todo o drama da sociedade hodierna. Em verdade, a Revolução Industrial ainda não se definiu completamente. Cantada e decantada há já dois séculos, continua, hoje, o enigma do futuro. A aplicação do progresso científico à vida econômica vem insistentemente prolongando uma situação passada. Ainda hoje não nos refizemos do assombro causado pelos sucessos de Watt, Fulton, Dumont, Morse, Edison, Marconi, Rockefeller ou Ford.

Enquanto isso, a eletricidade, o rádio, o telefone, foram criando problemas nacionais. Os problemas de irrigação, a segurança do bem-estar público, o controle sobre os mercados, continuaram na sua complexidade secular, já então agravados pela exigência de uma democratização dos negócios econômicos. A produção organizada em larga escala levou a uma irresistível centralização econômica — o que dificultou enormemente as relações sociais da produção. Além do mais, o capital se tornou internacional — renegando uma pátria e tornando-se andarilho impenitente, sempre à procura de melhor colocação.

Nada mais justo, pois, que os governos procurassem engendrar formas de controle para todas estas forças desencadeadas. Como, porém, se torna impraticável reduzir os sistemas de controle social a uma simples fórmula, aquela coerção, a que leva indefectivelmente toda aplicação de controle, foi exigindo que os governos, no início, avisadamente fracionassem sua supervisão de molde a ramificá-la racionalmente. Hoje, porém, a centralização do controle social é matéria insofismável — embora continue imutável a certeza de que em qualquer sociedade individualista a capacidade de controle estatal é limitada, devendo este, conquanto rigoroso, atender sempre aos anseios democráticos do povo, podendo ser eficiente apenas até o ponto em que não embarace a eficiência dos negócios regulados. Em suma — deve levar àquela "coerção econômica", de que nos fala HANDLER, no capítulo I do seu *Cases and Materials on Trade Regulations*, nunca porém, à uma *coação despótica*.

(4) JOHN M. CLARK — *Social Control of Business* — New York, 1939, pg. 3.

Como a humanidade de hoje não passa daquela "sociedade pecuniária" de que nos fala MOULTON (5), o controle social tem descambado principalmente para as questões de crédito, política monetária, etc. Dêsse modo, até agora os sistemas de controle conhecidos, ao invés de serem conquista diária para o levantamento do nível da humanidade, têm sido, as mais das vezes, um simples meio de cercear morigeradamente os arroubos inescrupulosos de certos homens de negócio... Assim, o controle estatal, que deveria ser uma fórmula de adequabilidade a uma segurança econômica, tem sido, quando não apenas um sistema de tarifas protecionistas, um libelo contra a usura...

Traçar uma política econômica atualmente é, pois, enfrentar uma série interminável de tropeços, **que vai da simples constatação da escassez ao mais difícil subjetivismo humano...**

Se o controle das forças da sociedade exige uma política econômica, esta, engendrando um desalentador círculo vicioso, exige um planejamento social...

Um planejamento — sempre condicionado ao futuro — é sempre uma probabilidade. Se se trata do *Social Planning* que vem nestes últimos anos tentando a perspicácia dos autores americanos, então a coisa ainda mais se amplia. Como escreveu L. L. BERNARD, "o planejamento social pode também ser encarado como um campo do controle social, desde que ele aspire a uma reorganização da sociedade sob uma base de controle racional" (6). E não exagerou o tratadista: eliminar cartels, acelerar este ou aquele ramo da produção, intensificar comunicações, restringir o crédito ou regular preços, são tarefas que realmente ferem fundo a organização social de nossos dias. Esta é, realmente, a lição dos planejamentos socialistas, corporativistas, ou sócio-liberais.

Para um ponto, contudo, todos eles convergem: para a **nacionalização da economia**. Este é um fenômeno naturalíssimo e que não pode ser negado — embora tenha sido explorado malignamente pelos governos totalitários.

A verdade, porém, é indiscutível. E são os próprios norte-americanos a proclamá-la. Temos em mão, por

exemplo, o livro da senhora IDA M. TARBELL (7), *The Nationalizing of Business*, em que a autora nos mostra a espontaneidade do fenômeno, que se vai afirmando com o povoamento do país, a organização agrária, a nacionalização das comunicações, a consolidação nacional do trabalho, etc. Como nos lembra GINO LUZZATTO, "todo o território do Estado nacional é finalmente um único grande mercado" (8) — o que sem dúvida facilita um apelo mais forte a maior liberdade na produção e nos meios de troca — fatores que sempre "antecedem e acompanham o início de uma nova era econômica".

*

* *

Falar em planejamento é falar num órgão *staff*, capaz de enfrentar os problemas complexos que medeiam desde o simples levantamento dos dados de cada questão até as mais sutis minúcias de cada possibilidade de implantação.

O tipo escolhido para estes órgãos tem sido usualmente o de comissão. Nos Estados Unidos, por exemplo, as comissões têm pululado junto do chefe-executivo, como a *Interstate Commerce Commission*, a *Federal Trade Commission*, o *National Labor Relations Board*, etc., todas elas empenhadas rijamente em solver os mais complexos problemas econômicos condicionados pelo federalismo tradicional. Todas elas têm um plano, seguem uma política, demandando todas elas propósitos predeterminados.

A centralização da economia não tem sido apenas um opulento *leitmotiv* nas mãos de todos os socialistas — MARX à frente; na realidade, tem mesmo exigido de modo inapelável não só um maior grau de coordenação, como até mesmo um **concentramento** de controle com o propósito direto de maior homogeneização dos fenômenos econômicos. Ocorre ainda que fazer planejamento econômico importa utilizar com parcimônia todos os recursos naturais do país; daí a necessidade de um planejamento único, que se tornou irrecorrível, porque uma ramificação de política traria incontáveis dificuldades a qualquer programa de governo.

Contornando tal situação, os Estados Unidos, em 1934, criaram um Conselho destinado a preparar e apresentar ao Presidente um programa e um

(5) HAROLD G. MOULTON — *Financial Organization and the Economic System* — New York, 1938, pg. 504.

(6) L. L. BERNARD — *Social Control in its Sociological Aspects* — New York, 1939, pg. 9.

(7) IDA M. TARBELL — *The Nationalizing of Business, 1878-1898*, vol. IX da série *A History of American Life* — New York, 1936.

(8) GINO LUZZATTO — *Storia Economica dell'Età Moderna e Contemporanea* — Padova, 1932, pg. 516.

plano de ação dizendo respeito aos aspectos físicos, sociais, econômicos, governamentais, etc., Conselho que evoluiu grandemente, chegando, em 1939, à reorganização que o transformou pomposamente no *National Resources Planning Board*, cuja primeira função era, como se lê em MERRIAM: (9)

"Servir como "clearing-house" dos problemas e atividades de planejamento nos empreendimentos nacionais, a fim de impedir desperdícios e aperfeiçoar os padrões de vida".

E ajunta, em seguida, o referido autor:

"Outra função é cooperar com as repartições ministeriais, estaduais e locais e, em geral, usar os bons officios do Board para zelar por que as decisões de planejamento de um grupo não sejam tomadas na ignorância de relevantes empreendimentos ou pesquisas em andamento alhures" (10).

E' mesmo interessante lembrar que, antes de chegar a esta situação, já o referido órgão federal se havia insinuado em todo o território nacional promovendo nos governos estaduais o estabelecimento de comissões ou conselhos planejadores (11).

Com o Decreto-lei n.º 6.476, de 8 de maio do corrente ano, segue o nosso Governo o exemplo americano, criando, no Conselho de Segurança Nacional, a Comissão de Planejamento Econômico.

Como nos Estados-Unidos, já tínhamos aqui alguns Conselhos e Comissões — junto ao Presidente ou aos ministros — que têm de tentar planejamentos, como o Conselho de Imigração e Colonização, o Conselho Federal de Comércio Exterior, Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, ou mesmo o Conselho Nacional de Minas e Metalurgia, o Conselho Florestal Federal, e outros. Procura hoje o Governo supervisionar todos os planejamentos de tais órgãos, controlando-os por meio de um só órgão central.

O laconismo da letra legal não nos deixa perceber ainda as verdadeiras atribuições e funções do órgão recém-criado — já que se refere vagamente a "atividades gerais do país", dividindo-as em dois setores: "assuntos gerais" e "assuntos militares".

(9) CHARLES MERRIAM — *The National Resources Planning Board* — In "Public Administration Review" — Winter, 1941 pg. 116.

(10) *Idem*, *ibidem*, loc. cit.

(11) Veja-se a respeito GUSTAVO LESSA — *A Administração Federal nos Estados Unidos*, — São Paulo, 1942, pg. 301.

Mas o simples fato de tal Comissão ter sido criada no Conselho de Segurança Nacional denota-lhe o caráter altamente centralizador e nacionalista. A Comissão, pois, é o último passo do Governo para uma completa integração do país num regime altamente racional, calcado na experiência alienígena. E' bem verdade que se pode alegar a recente extinção do *National Resources Planning Board* — fenômeno que pareceria impugnar *in-limine* o veio de nosso pensamento. Tal, porém, não se dá: é que tal Conselho americano foi extinto, não por haver falhado em sua missão econômica, mas exclusivamente por motivos políticos, alheios em absoluto ao desenvolvimento de qualquer planejamento tentado (12).

O Brasil está vivendo uma situação excepcional, em que toda experimentação econômica pode ser tentada sem obstáculos inoperantes. Nota-se no Governo a tendência clara de tornar o próprio Direito um instrumento racionalizador da Economia. Assim, se no campo público os administradores — imbuídos das lições de KAREL ENGLIS, PANTALEONI, LORINI, e outros — chegam mesmo a pensar no orçamento não mais como um simples plano administrativo, mas econômico, no campo privado as próprias leis de sucessão começam a interessar os legisladores já agora em termos essencialmente econômicos.

Eis por que acreditamos na importância transcendente da novel Comissão brasileira. Embora a sua criação já indicie a dificuldade que vem assoberrando o governo nestes setores, a Comissão de Planejamento Econômico poderá transformar-se na viga-mestra do nosso sistema governamental. Dispondo de poderes supremos de coerção organizada, poderá a Comissão inflétí-los pelas nossas unidades de governo, possibilitando, enfim, um contróle mais seguro por parte da União. Todos sabemos que, como afirma CLARK, "planejamento não é uma fácil panacéia" (13); daí esperarmos da atuação da Comissão de Planejamento Econômico não apenas uma intromissão proveitosa no contróle de nossa política monetária, no contróle seletivo da nossa produção, ou no esclarecimento de futuras leis de fundo econômico — mas até uma atuação inteli-

(12) Leia-se, por exemplo, a revista *Time*, de 28 de junho de 1943 — que, em termos jocosos, denuncia a tradicional má vontade do Congresso para com o "bureau favorito" do Presidente.

(13) JOHN M. CLARK — *Op. cit.*, pg. 471.

gente para a concretização daquele sonho que não ultrapassou o Decreto n.º 20.631, de novembro de 1931: a reestruturação política do país em bases rigorosamente geo-econômicas.

Dêsse modo, mais que uma simples revivescência do Conselho da Economia Nacional, que a Constituição de 1937 consagra, esperamos que a Comissão de Planejamento Econômico seja acima de tudo um disciplinado reajustador das nossas contraditórias forças econômicas.

Imbuídos da nova corrente americana que apregoa "uma volta à simplicidade e à sinceridade no

governo" (14), estamos certos de que o novo órgão planejador não se perderá nas fórmulas complicadas que pretendem resumir a equações simplistas todo o metabolismo social.

Os povos estão cansados de experimentações confusas e fórmulas exóticas. Os povos querem paz, sossego, filhos. Isso não é muito, mas deve ser o objetivo máximo de qualquer órgão de planejamento econômico.

(14) L. L. BERNARD — *Op. cit.*, pg. 643.

Os problemas sociais debatidos na Conferência Internacional do Trabalho de Filadélfia

(Conferência realizada, a convite da Escola de Serviço Social, das Faculdades Católicas do Rio de Janeiro, em 10 de julho de 1944, no auditório do Instituto de Transportes e Cargas).

HELVÉCIO XAVIER LOPES

(Presidente do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas; representante do Brasil no Comitê Interamericano Permanente de Segurança Social)

HÁ algumas semanas atrás, apareceram, com certa freqüência, na imprensa estrangeira e nos nossos jornais, com um destaque um pouco impertinente, ao lado dos comunicados de guerra, telegramas provenientes de Filadélfia dedicados à *Conferência Internacional do Trabalho*.

O grande público — não sabendo ao certo se se tratava de um congresso operário, ou de uma dessas múltiplas reuniões intergovernamentais que sempre costumam prometer um mundo melhor para o amanhã — pouco demorava a atenção nesses telegramas. Somente depois que soube de u'a mensagem do Presidente Roosevelt e da adoção de um documento batizado com um nome parecido ao da "Carta do Atlântico", é que começou a inteirar-se da relevância daquela reunião.

Poucos, entretanto, conhecem o que é a Conferência Internacional do Trabalho; qual a Organização a que ela se vincula; a finalidade e origem dessa Organização; os problemas debatidos e os resultados alcançados na reunião de Filadélfia. Raros sabem que essa reunião é a 26.^a desde a criação da Organização, em 1919, e a primeira, depois das trevas em que o mundo mergulhou, nesse eclipse da Razão e dos sentimentos de Humanidade.

Esse desconhecimento, que se verifica em quase todos os Países, é, até certo ponto, compreensível. As grandes massas acompanham, numa distância proporcional à sua evolução espiritual, o roteiro

traçado pelas elites intelectuais. Enquanto o povo se deixou entusiasmar, empolgar pelos ideais de Paz e Fraternidade, as classes intelectuais remaneceram numa atitude de cepticismo, se não de negação, quanto aos possíveis progressos na convivência humana. Apoucaram os esforços a favor de um melhor entendimento entre as classes, ridicularizaram os sonhos do idealismo, negaram até a possibilidade de uma satisfatória solução dos problemas sociais.

A colaboração entre as classes sociais, nas grandes potências industriais, era contrária ao credo e aos interesses de fortes grupos políticos; a cooperação entre as nações contrariava também as opiniões e os planos de outros núcleos, financeiros e militares. Não convinha focalizar, ante os olhos das massas, as tentativas de uma pacificação social internacional que viria substituir-se à luta das classes e à guerra dos povos.

Isto explica, de algum modo, por que ainda hoje tão poucos conhecem o grande empreendimento, inaugurado há 25 anos, e que atualmente, em meio às graves preocupações de um conflito verdadeiramente mundial, comprovou a sua vitalidade, e constitui uma das mais auspiciosas promessas para o Futuro.

*
* *
*

A idéia de uma proteção dos trabalhadores através de uma organização internacional nasceu dos

projetos humanitários dum industrial inglês, Robert Owen, e dum grande empregador francês, Daniel Le Grand. Os resultados práticos foram, entretanto, nulos. Setenta anos mais tarde quando a "questão social" já havia entrado numa fase aguda, devido especialmente à propaganda socialista, um Santo Padre, Leão XIII, cheio de luz no coração, abalou, com as páginas imortais da encíclica "Rerum Novarum", a consciência humana, convidando os dirigentes dos povos a dedicar maior cuidado à proteção dos economicamente fracos. Os meios oficiais continuaram, entretanto, numa indiferença apática.

Foi da ação idealística de alguns burgueses liberais que brotou a primeira iniciativa real. Na madrugada do nosso século, fundou-se, em Basileia, junto aos píncaros de neves eternas da mais real de todas as democracias, uma Oficina Internacional do Trabalho. Era uma organização particular, apenas subvencionada por alguns Governos. Esta "Oficina", todavia, patrocinou uma conferência técnica, reunida em 1905, que lançou as bases de dois tratados internacionais: um, limitando a duração do trabalho noturno das mulheres nos estabelecimentos industriais; o outro, proibindo o uso do fósforo branco na indústria. Estes projetos foram, em seguida, adotados por uma Conferência diplomática e ratificados por alguns Estados. Nova tentativa, emanada igualmente da "Oficina" de Basileia, foi realizada em 1913, quando uma segunda reunião técnica elaborou dois novos tratados a serem aprovados por uma Conferência diplomática subsequente, que não pôde ser convocada, por haver, nesse intervalo, irrompido o incêndio da primeira guerra mundial.

O curso da guerra não deteve o pensamento e a ação dos idealistas: os sindicatos dos países aliados, reunidos em 1916 em Leeds, e os sindicatos das Potências Centrais e das Nações Neutras, reunidos em 1917 em Berna, pediram que, na conclusão das hostilidades, fossem previstos dispositivos a respeito de uma proteção internacional do trabalho. A Conferência da Paz, de Versalhes, instituiu uma Comissão Especial cujas conclusões foram adotadas em 28 de abril de 1919, e depois, incluídas nos tratados da paz. Foi a hora de nascimento da Organização Internacional do Trabalho.

*

* *

Esta Organização não é, como o nome poderia, talvez, fazer supor, uma entidade sindicalista, nem

uma associação privada. É, antes, um organismo internacional, composto de Estados soberanos, com uma finalidade nitidamente determinada; é uma Sociedade de Nações, com um campo de ação limitado e, graças à sua constituição única, com uma base mais certa e firme do que a Liga das Nações com a qual certos laços administrativos tinha em comum. Distingue-se, por outro lado, a Organização Internacional do Trabalho de outras agências internacionais pelo seu mecanismo constitucional.

A Organização Internacional do Trabalho é um organismo complexo. Compõe-se de três órgãos: a Conferência Internacional do Trabalho, que pode ser comparada a um parlamento mundial de questões sociais; o Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho; e, finalmente, a Repartição Internacional do Trabalho, mais conhecida sob a abreviação "B.I.T." (*Bureau International du Travail*) ou "I.L.O." (*International Labour Office*).

Cada um desses órgãos tem traços característicos que os distinguem de outras coligações oficiais do direito internacional. A Conferência Internacional do Trabalho, por exemplo, não é um congresso que se reúna de quando em vez; é uma instituição permanente, e as suas sessões são, em princípio, anuais. Mais interessante ainda é a sua composição. Enquanto os congressos internacionais se integram, quase sem exceção, apenas de delegados dos Governos, na Conferência têm assento não apenas representantes governamentais mas também delegados das duas classes que estão diretamente interessadas na sua atividade, isto é, dos empregadores e dos trabalhadores. Esta composição tripartite é uma das razões que asseguram à Organização Internacional do Trabalho a vitalidade e o cunho eminentemente prático das suas decisões. Outro característico da Conferência Internacional do Trabalho é que, contrariamente ao que sucede nos demais organismos internacionais, ela delibera e decide com maioria de votos; não é necessário obter, para a adoção das suas decisões, a unanimidade dos Estados. Os dois delegados governamentais e o representante dos empregadores e o dos trabalhadores, que cada país envia às sessões da Conferência, podem votar com toda liberdade e emitir votos divergentes entre si. Uma vez adotada, por dois terços dos delegados presentes, a decisão torna-se quase-obrigatória para os Governos.

A expressão "quase-obrigatória" exige uma explicação: As decisões da Conferência Internacio-

nal do Trabalho podem tomar, normalmente, a forma de *projetos de convenções* ou a de *recomendações*. Os projetos de convenções, como o nome já indica, não são ainda tratados obrigatórios; mas também não são meras sugestões. A Constituição da Organização Internacional do Trabalho obriga os Estados, mesmo aqueles cujos representantes votaram contra o projeto na sessão da Conferência, a submeter, dentro do prazo de um ano, as decisões às autoridades nacionais competentes para que tomem a decisão final e definitiva sobre o destino que, em cada país, deva ser dado às deliberações da Conferência. Os Governos não podem mais esquivar-se à ação ulterior das decisões dum congresso internacional. Mas também não lhes foram impostas, por uma espécie de superparlamento, incompatível com a soberania nacional, medidas que, por motivos especiais, não lhes parecem ainda aplicáveis nas suas legislações nacionais. A força compulsória da opinião pública pode obrigar um país a aprovar uma decisão da Conferência, e a opinião pública pode agir graças à obrigação de submeter essa decisão internacional ao parlamento ou a outra autoridade nacional encarregada da aprovação de atos internacionais e da sua conversão no direito nacional, pelo processo habitual da ratificação.

Compõe-se o Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho de 32 membros, dos quais 16 representam os Governos, 8 os trabalhadores e 8 os empregadores. Dos 16 delegados governamentais, 8 representam os países de maior importância industrial, aos quais estão assegurados lugares permanentes; os demais são eleitos, por um período de três anos, pelos delegados governamentais à Conferência Internacional do Trabalho. Pelo menos 6 lugares, entre os reservados aos Governos, devem ser preenchidos por Estados extra-europeus, o que garante à Organização a tão necessária universalidade. Os representantes classistas são eleitos pelos corpos eleitorais dos delegados patronais e operários da Conferência.

Ao Conselho compete a direção geral da Repartição Internacional do Trabalho, a fixação do orçamento anual, a inscrição dos assuntos na ordem do dia das sessões da Conferência e a decisão sobre as reclamações que os delegados, quer dos Governos, quer dos trabalhadores ou dos empregadores, possam formular contra a não-observância, por parte de qualquer país, das convenções ratificadas ou do prazo de um ano para a submissão, dos projetos

votados, às autoridades nacionais competentes para a ratificação. Foi assim estabelecido um processo de fiscalização internacional que, sem ferir as susceptibilidades nacionais, pode garantir a execução fiel dos compromissos assumidos.

O centro vivificador da Organização Internacional do Trabalho é a Repartição Internacional, cuja sede é em Genebra, na Suíça, mas que, em razão das circunstâncias atuais, teve de transferir uma parte do pessoal, dos arquivos e, conseqüentemente, das suas atividades científicas e administrativas, para Montreal, no Canadá. A Repartição não é apenas o secretariado permanente da Conferência e do Conselho de Administração. Assemelha-se a uma agência central que recolhe e divulga as mais variadas informações em matéria social e econômica. É um "clearing-house" do progresso social em escala mundial. O seu funcionalismo é internacional, nomeado pelo Diretor que, por sua vez, é eleito pelo Conselho de Administração. Os funcionários do "Bureau" não representam os respectivos países, mas devem fidelidade apenas ao "Bureau". São peritos escolhidos, com inegável competência técnica e vastos conhecimentos sociais, jurídicos, econômicos e demográficos nos diferentes países do mundo. As suas funções, protegidas pelas imunidades diplomáticas, consistem em assistir as administrações nacionais na elaboração e aplicação da legislação social; em publicar estudos técnicos que possam orientar os Ministérios na sua política social; em preparar a documentação necessária às deliberações da Conferência, redigindo os anteprojetos das convenções e fundamentando-as tanto nas aspirações justificadas dos trabalhadores, como nas experiências das administrações nacionais e nas possibilidades das diferentes economias.

*

* *

Em largas pinceladas, procurei fixar o mecanismo e a função da Organização Internacional do Trabalho e dos seus órgãos. Resta indagar dos resultados práticos obtidos por ela desde a sua criação em 1919.

Se atentarmos, tão somente, na linguagem fria das estatísticas, verificaremos que 63 convenções internacionais de trabalho foram adotadas nas 25 sessões realizadas entre 1919 e 1939. Poder-se-ia ainda acrescentar que estas convenções obtiveram 887 ratificações por parte de mais de 50 países.

(Entre parêntesis : O Brasil ratificou formalmente 12 convenções e aplica muitíssimos princípios contidos em outras que, às vezes por motivos de divergências formais, não pôde ainda ratificar).

Muito mais importante, entretanto, do que o número, decerto impressionante, das convenções e ratificações, é a elaboração de um *standard* internacional de proteção social; é a discussão orientada dos problemas sociais; é o nivelamento dos encargos sociais e a internacionalização do padrão social dos países avançados; é, em uma palavra, a criação e a conservação de um espírito social internacional.

Não estou procurando juntar palavras em expressões sonoras. Mesmo na ausência de convenções, o nível de proteção social pôde ser melhorado graças à intervenção da Organização Internacional do Trabalho. Muitas vezes, simples recomendações internacionais influem nas legislações nacionais. Congressos regionais, como as Conferências americanas, reunidas em Santiago do Chile em 1936, e em Havana em 1939, deram um novo impulso às atividades sociais em muitos países. Reuniões técnicas, como a Conferência da indústria têxtil e a do carvão — (Washington, 1937 e Genebra, 1938), elaboraram dispositivos especiais para determinadas categorias da produção.

Rememoro êsses acontecimentos para melhor gizar os resultados da sessão de Filadélfia. Nessa reunião, que durou de 20 de abril até 12 de maio dêste ano, não foram votadas convenções internacionais do trabalho. Mas as decisões tomadas pelos representantes de 41 países se esculpirão em pedras brancas nos anais da Organização Internacional do Trabalho.

Já é bastante eloqüente que, em meio à nevrose da guerra, haja sido convocada a Vigésima-sexta sessão da Conferência. Foi a primeira desde o início da conflagração atual que interrompera a cadência normal das reuniões anuais em Genebra. E' que o horizonte já se iluminava com as claridades da vitória e da paz, e uma discussão dos problemas sociais se impunha para fundamentar em bases sólidas a futura organização do mundo.

Foi bem avisado o Conselho de Administração quando, na reunião de Londres em dezembro de 1943, fixou a ordem do dia, inscrevendo como teses da nova Conferência :

1.º — A futura política, o programa e o Estatuto da Organização Internacional do Trabalho;

2.º — Recomendações às Nações Unidas para a política social presente e no após-guerra;

3.º — A organização do emprêgo no período de transição da guerra à paz;

4.º — Segurança social, os seus princípios e os problemas decorrentes da guerra;

5.º — Padrão mínimo da política social nos territórios dependentes;

6.º — Relatório sêbre a aplicação das convenções internacionais do trabalho;

7.º — Discussão do relatório do Diretor da Repartição Internacional do Trabalho.

Os problemas a serem discutidos na Conferência foram, segundo a tradição, preparados pelo Bureau que submeteu aos delegados uma farta documentação. A Conferência elegeu o ministro neozelandês Walter Nash para a presidência da sessão. O Diretor da Repartição Edward Phelan, consoante os dispositivos constitucionais da Organização, exerceu a função de secretário geral. Foram instituídas várias comissões técnicas, que estudaram e modificaram as propostas formuladas, quer pelo Bureau, quer pelos representantes dos 41 países que participaram da sessão.

Concentrou-se a atenção geral nos dois primeiros itens da ordem do dia que marcavam o porvir da política social internacional, e que vieram a transformar-se numa *Declaração* solene, adotada, por unanimidade, pela Conferência na sessão de 10 de maio de 1944. Essa *Declaração*, definida como a "*Carta de Filadélfia*", pode ser considerada como complemento e execução da célebre "*Carta do Atlântico*".

O documento é dividido em cinco partes. Reafirma, a Conferência, na primeira, os princípios fundamentais em que se baseia a Organização Internacional do Trabalho cuja constituição, elaborada há 25 anos, continua a reger as atividades do grande organismo de política e legislação social. Às quatro liberdades fundamentais, enunciadas pelo Presidente Roosevelt, o Congresso de Filadélfia acrescentou quatro normas básicas que devem nortear a política social e econômica dos povos; o trabalho não é "commodity" (objeto de negócios); a liberdade de expressão e associação é imprescindível ao progresso; a pobreza é um perigo comum; e a luta contra a necessidade ("want") deve ser empreendida nacional e internacionalmente em esforço conjunto, num processo democrático, pelos

Governos, pelos trabalhadores e pelos empregadores.

Enumera a segunda parte da Carta de Filadélfia, em cinco itens, as pressuposições que podem garantir, com a justiça social, uma paz duradoura : o direito ao bem-estar material e espiritual sob condições de liberdade, dignidade, segurança econômico e oportunidade igual ; a orientação, nesse sentido, da política nacional e internacional ; a adaptação de tôdas as medidas nacionais e internacionais de caráter econômico e financeiro com essa finalidade ; a ação coordenadora da Organização Internacional do Trabalho e a ampliação da sua competência a fim de acautelar a observância do objetivo fundamental.

Em sua terceira parte, a Declaração resumiu, em dez pontos, o programa da Organização Internacional do Trabalho, a quem cabe promover entre as nações as medidas destinadas a garantir emprego completo e elevação do padrão de vida ; a utilização racional das habilidades e talentos e a possibilidade de aperfeiçoamento dos trabalhadores, incluindo a migração para emprego e colonização ; a proteção dos salários, do horário e das condições de trabalho ; a celebração de contratos coletivos e a cooperação entre as classes sociais ; a extensão do seguro social e da assistência médica ; a proteção da saúde, da infância e da maternidade ; a alimentação, o alojamento e facilidades de recreio e cultura bem como de educação e formação profissional.

A colaboração entre a Organização Internacional do Trabalho e outros organismos internacionais congêneres foi assentada na quarta parte da "Philadelphia Charter", com o intuito de estender a produção e o consumo ; evitar prejudiciais flutuações econômicas ; promover o progresso social e econômico nas regiões do mundo ainda menos desenvolvidas ; assegurar maior estabilidade nos preços mundiais das matérias primas e promover o comércio internacional, garantindo-lhe um volume alto e estável.

Finalmente a quinta parte, reafirma que os princípios enunciados podem e devem ser aplicados a todos os povos em tôdas as partes do mundo, levando-se em conta o grau da sua evolução social e econômica, e que a sua extensão progressiva a todos os territórios, independentes ou não, interessa a todo o mundo civilizado.

Recebendo os Delegados à 26.^a Conferência Internacional do Trabalho, a grande e compreensiva inteligência do Presidente Roosevelt qualificou os princípios da "Carta de Filadélfia" como "baluartes essenciais de uma paz permanente" e como síntese das aspirações de uma época marcada pelo infortúnio de haver conhecido duas guerras mundiais.

Não se limitou a Conferência de Filadélfia a formular postulados gerais, senão que traçou, na parte técnica, uma série de recomendações de imediato valor prático.

Não desejo, nem devo me deter em pormenores. Lembrarei, apenas, que foi adotado um plano relativo à organização do emprego para o período de transição da guerra à paz. Estabeleceu-se o nível mínimo de proteção social nas colônias, problema este que, apesar de não ter o nosso País territórios dêle dependentes sob sua administração, tem especial interesse para a nossa economia, por vêzes prejudicada pela competição de nações que não alcançaram ainda o padrão de legislação social compatível com a sua evolução econômica.

Confesso que me é difícil fugir à tentação de examinar mais detidamente as recomendações em matéria de seguro social ; mas, para não ser acusado de deformação profissional, cingir-me-ei a recordar que um texto detalhado resume as tendências modernas da previdência, definindo normas gerais sobre a garantia de uma renda mínima nos casos de incapacidade de trabalho, e sugerindo medidas que a prática internacional colheu para a aplicação daquelas normas. Outro documento que tive a honra de apresentar, como relator, ao plenário é dedicado à organização dos serviços médicos, quer da previdência, quer da saúde pública, devendo esta forma assistencial, tão importante para o reerguimento demográfico dos jovens países da América e das regiões devastadas da Europa e da Ásia, ser acessível à população inteira. A colaboração internacional entre os órgãos da previdência e um conjunto muito detalhado de dispositivos a serem previstos nos tratados de paz a respeito do seguro social dos países ocupados e prejudicados pelas potências — e prepotências — do Eixo, são objeto de outras duas Recomendações.

A discussão geral do Relatório apresentado pelo Diretor da Repartição Internacional do Trabalho deu aos representantes dos diferentes países oportunidade para permutar idéias e impressões sobre o recente desenvolvimento da política social e econômica e sobre o rumo que as legislações seguirão,

uma vez restabelecida a paz entre os homens de boa vontade. Para nós, Brasileiros, foi também uma excelente ocasião para revelar aos delegados das demais nações os progressos alcançados em nosso País, graças ao espírito profundamente humano do Presidente Getúlio Vargas.

O ambiente que os nossos representantes — quer governamentais ou classistas — encontraram na Conferência, seja por parte dos outros delegados, seja por parte do Bureau Internacional do Trabalho, foi dos mais acolhedores. Não foi esquecido que o nosso País integra a Organização, como membro fundador e que sempre lhe tem emprestado o mais decidido apoio. Na reconstituição do Conselho de Administração do Bureau, o Brasil foi eleito, em votação secreta, unânimemente, membro desse alto órgão de administração internacional. Foi o representante permanente brasileiro no Conselho que, por designação dos seus pares, dirigiu as delicadas operações eleitorais. Dois membros da Delegação Brasileira foram designados para relatores de disputadas comissões técnicas. A proposta de um nosso Delegado no sentido de adotar-se o português como língua oficial foi aprovada pelo plenário. Coube a outro Delegado brasileiro a honra de ser vice-presidente do grupo patronal da Conferência.

Voltamos de Filadélfia com a consciência do dever cumprido. Com a satisfação de têmos assistido à aprovação, quase sempre unânime, de todas as emendas apresentadas pela nossa Delegação. De havermos, com oportunidade, feito a propaganda da nossa legislação social, de certo das mais completas, mas quase inteiramente desconhecida dos demais povos, inclusive dos nossos irmãos do con-

tinente americano. E, acima de tudo, com o conforto íntimo de havermos colaborado numa obra que objetiva um maior respeito à dignidade humana; a elevação do nível de vida do trabalhador e de sua família; o reconhecimento dos direitos que lhe assistem; numa palavra, de havermos concorrido, de algum modo, para uma melhor e mais humana distribuição da justiça social.

*

* *

BIBLIOGRAFIA

- ERNEST MAHAİM: *Le Droit International Ouvrier*, Paris, 1913.
- SCIPIONE GEMMA: *Il Diritto Internazionale del Lavoro*, Padova, 1938.
- GEORGE SOELLE: *L'Organisation Internationale du Travail et le B.I.T.*, Paris, 1930.
- JAMES T. SHOTWELL: *The Origins of the International Labour Organization*, 2 vol., New York, 1934.
- C. WILFRED JENKS: *La Organización Internacional del Trabajo como Instrumento para la Elaboración de una Legislación Internacional*, "Revista de Derecho Internacional", vol. 36, págs. 53-76.
- SAMUEL McCUNE LINDSAY: *International Labour Organization*, "Encyclopaedia Britannica", 1943.
- HELIO LOBO: *As instituições não políticas de Genebra e os planos de paz*, em "Estudos Brasileiros", ano VI, vol. IX, ns. 31-33.
- OTIS E. MULLIKEN: *The International Labour Organization*, Department of State Bulletin, Washington, D.C., 18 March, 1944.
- Organisation Internationale du Travail, Constitution et Règlements*, Edition de la Conférence, Montréal, 1944 (também em inglês).

Das disposições complementares e suplementares e das assinaturas e referendas nas Leis

(Estudo sobre a técnica legislativa) *

HESIO FERNANDES PINHEIRO

Assistente Jurídico do D. A. S. P.

I. DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

A POSITIVAÇÃO do direito opera-se na lei escrita. Determinados assuntos jurídicos, entretanto, requerem, para a sua exposição legal, certos esclarecimentos prévios que localizam a lei no tempo e no espaço. São os objetivos da lei, a definição dos termos que adota, os princípios jurídicos que assenta e os de hermenêutica e de aplicação que aconselha, que não podem ser esquecidos nem tratados no próprio texto.

Onde incluí-los, pois?

Já constitui tradição jurídica nacional o dedicar-se, nas leis extensas, uma parte especialmente para êsses preceitos, de vez que, pela sua natureza, não devem eles promiscuir-se com o articulado daquelas.

Essa parte, surgida naturalmente, em face de um imperativo, foi consagrada no Brasil com os nomes de *Introdução*, *Título Preliminar*, *Disposições Preliminares*, *Lei Preliminar* ou *Lei de Introdução*.

Não são elas partes integrantes da lei como supõem alguns e, para prová-lo, parecem-nos bastantes as opiniões (1) de COELHO RODRIGUES (...“o título preliminar não faz parte do Código,

é um título à parte”); de CLOVIS BEVILÁQUA (... “é, por assim dizer, uma lei anexa, uma lei que se publica juntamente com o Código para preparar e facilitar a sua execução” — “não é uma parte integrante do Código: é uma lei em separado, que vai acompanhar o Código, para providenciar sobre as necessidades ocorrentes à sua publicação”); de AZEVEDO MARQUES (... “é como que uma lei fora do corpo do Código — equivalente ao que outros códigos têm denominado *lei de introdução*...”; e de VIGLIANI (... “perché se é vero che le norme riunite nel titolo preliminare non appartengono ad alcun Codice, é pure incontestabile che esse sono, al dire del grande Portalis, i prolegomeni di tutti i Codici, le leggi delle leggi, e per questo motivo stanno bene in fronte al Codici Civile, che è la prima e la più nobile parte dell’edificio legislativo”).

Combatendo a inclusão do *Título Preliminar* em nosso Código Civil, justificou alhures BULHÕES CARVALHO o seu ponto de vista com as seguintes palavras:

“O título preliminar é uma deformidade, uma espécie de excrescência, atenta contra o que os romanos chamavam de *elegantia juris*, tão necessária à lei segundo Gaius, e contra o que Ihering denomina a estética do Direito. Não é isto de tão somenos como a muitos parece. Se a elegância, a beleza, a correção exterior, são prezadas em artefactos comuns, não podem ser desprezadas nas obras de arte do Direito, que Ulpiano e Celso definem como uma arte admirável, designando os seus productos como obras de arte — *juri operam dare* — *ars boni et equi*” (2).

(*) 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* — *Da Apresentação Material do Texto das Leis* — Publicados nesta Revista respectivamente, nos números de setembro de 1942 (págs. 32), novembro de 1942 (pág. 24), julho de 1943 (pág. 62), abril de 1944, (pág. 15) e junho de 1944 (pág. 22).

(1) *Notas sobre as discussões dos Códigos Civis, Brasileiro e Italiano.*

(2) *Código Civil Brasileiro* — *Trabalhos Relativos à sua Elaboração* — Vol. II, págs. 563 e 564.

A utilidade do *Título Preliminar, Introdução* ou *Disposições Preliminares* é, não obstante, incontestável em certos atos da ordem legislativa, principalmente quando se trata de Códigos ou leis equivalentes que, sem o serem propriamente, têm por escopo a reunião de dispositivos esparsos, resultando daí um texto mui extenso.

Durante a elaboração de um ato da ordem legislativa, certas disposições são encontradas que, em verdade, necessitam ficar em destaque. São normas essenciais, de caráter genérico e não raro pouco numerosas, indispensáveis à perfeita compreensão e aplicação da lei e, por isto, devem preceder ao texto.

Como parte independente que é da lei, entretanto, o Título Preliminar poderia ser promulgado em separado, razão pela qual o seu articulado deve ter numeração própria.

Referindo-se ao tema, e especificamente à Introdução do Código Civil, diz CLOVIS BEVILAQUA que "Contém numeração distinta da do Código, para indicar a diversidade da matéria, e acentuar que, se a ele está ligada e se o domina, com ele não forma um todo homogêneo, podendo ser modificada (3) permanecendo íntegro o articulado do Código, do mesmo modo que as alterações deste se não refletem sobre ela" (4).

Pelo seu caráter suplementar, entretanto, deve ser colocada em precedência à lei codificada, mas desta recebe o preâmbulo e o encerramento que são comuns a ambas.

Dentre as formas apontadas — *Introdução, Disposições Preliminares* ou *Título Preliminar* — tem sido preferida a primeira, isto é, a *Introdução*, para intitular essa parte das leis extensas.

Os assuntos das Disposições Preliminares não se confundem, em absoluto, com os de Disposições Gerais. Embora em ambos possam figurar preceitos com este caráter, a confusão é inadmissível porque os assuntos das primeiras são, como vimos, independentes do texto, enquanto que aqueles que devem figurar nas Disposições Gerais estão com ele intimamente relacionados e lhe são placentariamente dependentes.

(3) Realmente o foi, nas condições indicadas, pelo Decreto-Lei n.º 4657, de 4 de setembro de 1942.

(4) CLOVIS BEVILAQUA — *Código Civil Comentado* — Vol. I — Rio, 1916, pág. 85.

As *Disposições Gerais* representam uma continuação do texto da lei, que dispõe sobre assuntos nele tratados. Sem esse texto, o seu enunciado não teria expressão. Já as *Disposições Preliminares* tratam de assuntos apenas correlatos à lei e podem ser ditados e compreendidos por si sós.

II. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Dissemos que os assuntos de Disposições Preliminares não se confundiam com os de Disposições Gerais e as razões disso foram, há pouco, devidamente apresentadas.

Em alguns atos da ordem legislativa nacional, porém, encontram-se *Introduções, Títulos Preliminares* ou *Disposições Preliminares*, imprópria-mente denominadas de *Disposições Gerais*, que são colocadas no início do texto legal, servindo-lhe de intróito.

É comum ainda se encontrarem Disposições Gerais seguindo ou precedendo as diversas partes da lei como, v.g., o *artigo*, a *Secção*, o *Capítulo*, etc. Nestes casos as disposições de caráter geral, que deveriam ser reunidas no final do texto, apresentam-se fracionadas e dizem respeito, exclusivamente, à parte do ato da ordem legislativa onde estão incluídas (5).

Os casos mencionados nos dois parágrafos anteriores dão origem a que se adotem, em consequência, no final das leis, em lugar das *Disposições Gerais*, as *Disposições Finais*, em virtude da impossibilidade de se apresentarem Disposições Gerais referentes a todo o texto do ato. Somente nestes casos, entretanto, a expressão Disposições Finais é acertadamente empregada.

Confundem-se, freqüentemente e não obstante, as Disposições Gerais com as Disposições Finais e muitos legisladores consideram, mesmo o seu uso indistinto. Entretanto, o que realmente se nos apresenta como tecnicamente certo é que:

- a) em princípio, os artigos que conttenham assuntos de caráter geral, diretamente dependentes ou intimamente relacionados com o texto, devem ser englobados no final da lei sob o título de "Disposições Gerais";

(5) No Código Civil podem ser encontrados vários exemplares.

- b) em se tratando de lei extensa, cujos diversos grupos de assuntos justifiquem ou exijam a existência de um apêndice, contendo medidas de caráter geral, essas medidas devem seguir ou preceder cada grupo, englobadas sob o título de “Disposições Gerais”.

Nestes casos, as medidas restantes de caráter geral e referentes a todo o texto da lei — apreciadas em seu conjunto — devem ser reunidas e colocadas no final do ato da ordem legislativa e em continuação ao seu articulado, separadas dêste, e, tratando, pelo rótulo: *Disposições Finais*.

Em alguns atos da nossa ordem legislativa encontram-se ainda empregadas fórmulas como as seguintes: *Disposições Gerais e Transitórias* ou *Disposições Finais e Transitórias*.

Veja-se, por exemplo, a “Codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios”, aprovada pelo decreto n.º 2.416, de 17 de julho de 1940.

Técnicamente é incorreta essa forma de se apresentarem fundidas essas modalidades de Disposições. De fato, enquanto as Disposições Gerais contêm matéria de caráter permanente, intimamente entrosadas com a parte precedente do texto da lei, as Disposições Transitórias objetivam, apenas, dispor sobre assuntos que tendem a desaparecer, conforme veremos oportunamente.

E mais, as Disposições Transitórias devem por este seu caráter (provisório) possuir uma numeração independente daquela que figura no articulado da lei, enquanto que as Disposições Gerais seguem a seriação natural dos artigos.

III. DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Na fase de transição de um regime legal preestabelecido para aquele determinado por um novo ato da ordem legislativa, situações aparecem que exigem imediata disciplina, porém com caráter especial e passageiro.

São situações de direito ou de fato que, embora transitórias, não devem nem podem ser, por isso mesmo, descuradas pelo legislador.

Dado esse seu caráter — de transitoriedade — não seria curial tratá-las no texto do ato da ordem legislativa, nem promiscuá-las com o articulado efetivo dêste, pois uma vez atendida a situa-

ção ou o caso especial o dispositivo deixa de interessar: é absorvido pelo tempo ou pela consumação do fato previsto.

Consubstanciadas em artigos, essas disposições devem ser, sempre, grupadas sob o título “Disposições Transitórias” ou “Disposições Provisórias” (6), na parte final do ato da ordem legislativa, não em continuação ao articulado desta e muito menos nêles intercaladas como, por exemplo, se encontra no Decreto n.º 11, de 23 de novembro de 1889, que regulou a classificação e numeração dos decretos:

.....

“Art. 1.º — Os decretos expedidos pelos diversos Ministérios antes de publicados deverão ser remetidos ao Ministério do Interior, onde serão devidamente numerados.

Disposição Transitória — Os decretos já expedidos serão presentes à aludida repartição a fim de serem devidamente numerados, datando-se todos êles.

Art. 2.º — Os Decretos já expedidos serão presentes à aludida repartição a fim de serem devidamente numerados”.

.....

Assim, e pelo exposto, os artigos dessa parte acessória do ato legal devem ser portadores de numeração própria, distinta daquela que figura no texto e não seguida, como algumas vezes se costuma fazer.

Nem sempre, porém, essas disposições desaparecem ou tendem a desaparecer por completo. Assuntos existem que, embora não devendo ser incluídos no articulado efetivo ou permanente dos atos da ordem legislativa, pelo seu caráter nêles devem figurar.

“Às vezes até, — diz CARLOS MAXIMILIANO — na vigência das novas regras positivas surgem, de modo imprevisto no texto, circunstâncias e fatos que as *Disposições Transitórias* resolveriam, e é força recorrer a elas como elemento subsidiário” (7).

(6) Essa denominação é usada, entre outros atos, no Decreto-lei n.º 3.545, de 22 de agosto de 1941, que “Regula a compra e venda de títulos da dívida pública da União, dos Estados e dos Municípios”.

(7) CARLOS MAXIMILIANO — *Hermenêutica e Aplicação do Direito* — Rio, 1941, pág. 323.

E, como exemplo, apresenta o mesmo notável jurista o seguinte caso (8) :

"De três em três anos se elegia, em cada Estado, um senador que terminaria o mandato daí a nove. Quando, por motivo ocasional, havia duas vagas, como saber qual o que terminaria o tempo do antecessor e qual o que exerceria um mandato completo? Resolvia-se o caso pelo artigo 1.º, §§ 5.º a 7.º, das Disposições Transitórias da Constituição de 1891; não havia outro meio" (9).

O assunto, pelo que se depara do estudo dos parágrafos citados, está mal enquadrado nas "Disposições Transitórias". Ali se dispõe sobre uma questão que, perfeitamente, pode ser aplicável sempre e de modo idêntico.

Seria mais acertado que, ao tratar do Senado (Cap. III), a Constituição de 1891 se referisse expressamente em seu texto à eleição dos senadores, traçando dêsse modo a regra.

Nas "Disposições Transitórias", então, far-se-ia menção ao art. da Constituição que sobre isso dispusesse e que deveria ser aplicado logo "No primeiro ano da primeira legislatura..." — Assim a redação constitucional ficaria mais perfeita.

A imprescindibilidade das Disposições Transitórias é compreensível, principalmente quando se há de atender a casos que se estão processando no período de adaptação de uma lei antiga a uma nova.

Encarando este problema na legislação italiana manifesta-se RUGGIERO, dizendo e aconselhando

(8) CARLOS MAXIMILIANO — *Idem*, em Nota à pág. cit.

(9) Constituição de 1891:

"Art. 1.º — Promulgada esta Constituição, etc., etc.

§ 5.º — No primeiro ano da primeira legislatura, logo nos trabalhos preparatórios, discriminará o Senado o primeiro e segundo terço de seus membros, cujo mandato há de cessar no termo do primeiro e do segundo triênios.

§ 6.º — Essa discriminação efetuar-se-á em três listas, correspondentes aos três terços, graduando-se os senadores de cada Estado e os do Distrito Federal pela ordem de sua votação respectiva, de modo que se distribua ao terço do último triênio o primeiro votado no Distrito Federal e em cada um dos Estados, e aos dois terços seguintes os outros dois nomes na escala dos sufrágios obtidos.

§ 7.º — Em caso de empate, considerar-se-ão favorecidos os mais velhos, decidindo-se por sorteio, quando a idade fôr igual.

que "las leyes más importantes que modifican el régimen jurídico contienen todas especiales disposiciones transitorias encaminadas a determinar los efectos precisos que la nueva norma debe producir en las relaciones anteriores". Cita como exemplo a lei de 2 de abril de 1865, "que autorizaba al Gobierno del Rey a publicar el Código, que contenía el citado principio general, le autorizaba también para formular las disposiciones transitorias, que fueron publicadas en 48 artículos, con Real decreto de 30 de noviembre de 1865 (mientras otras fueron más tarde dictadas con Real decreto de 25 de Junio de 1871 para las provincias de Venecia y Mantúa) y a las cuales se debe recurrir para la solución de toda cuestión que se suscite en el campo de las instituciones del Derecho civil" (10).

IV. DAS ASSINATURAS E REFERENDA

A palavra vernácula *assinatura* tem o seu étimo latino em *signatura*, de *signare* que significa marcar com um sinal qualquer.

Grafa-se *signature* em francês, *segnatura* em italiano, *signature* em inglês, *unterschrift* em alemão e *firma* em espanhol.

A questão das assinaturas prende-se intimamente à identificação social dos indivíduos pelo nome civil e ao problema da alfabetização dos povos.

Remontando às antigas civilizações, podem-se encontrar ali anéis caprichosamente trabalhados, servindo de "sêlo" (assinatura) na autenticação dos documentos.

Depois, os "sinetes", onde se gravavam monogramas (*letras conjuntas*, *letras encaixadas*, ou *letras entrelaçadas*), totens, armas, braços, silhuetas, siglas (11), etc., etc.

Mais tarde, as penas das aves entraram a concorrer com os "sinetes". E, a partir dessa época, que invade o Século VII, vemos o nobre colocando o seu "sinete" no fecho dos documentos (*monogrammati usum loco proprii signi invexit*); o campônio hesitante, cheio de emoção e equilibrando-se à beira do banco rústico, tomar da pena e

(10) R. DE RUGGIERO — *Instituciones de Derecho Civil* — Vol. I — Trad. da 4.ª Ed. Ital. por Ramón S. Suner y J. Santa Cruz Teijeiro — Madrid, 1929, pág. 172.

(11) Série de iniciais do nome, chamadas por Cícero de *sigla litterae*, expressão que deu origem, posteriormente, à palavra latina *sigla*; *sigla* em português.

rabiscar vacilante uma cruz (símbolo magnífico da verdade e também assinatura convencional dos analfabetos); o reverendo, ou o escriba profissional, com toda a solenidade a centralizar-se no “pince-nez” de lentes grossas e pequeninas que lhe montam à extremidade do nariz, a entrelaçarem o fio de tinta que reçuma da ponta da pena, com o fim de obterem complicadas assinaturas ornamentadas com arabescos e escritas em tipo de letra cursivo ou mixto.

No tempo das corporações de ofício, os Mestres, os Companheiros ou Oficiais e os Aprendizes encerravam os escritos que lhes interessavam com os símbolos representativos ou alegóricos das profissões que exerciam ou das artes às quais se dedicavam.

Essas, entre várias outras modalidades de autenticar os atos com assinaturas, duraram até princípios do Século XIV. É curioso salientar ainda que, à mistura com todas elas, predominavam os monogramas compostos com as siglas do nome de Cristo em grego — X e P — conhecidos pelo nome de *Chrismum*, os quais se apresentavam sob as formas mais variadas e bizarras. Mais tarde, foram êles substituídos pelos que levavam as letras I H S.

Nos alfarrábios do Século XIV, pesquisadores e paleógrafos insignes escreveram e disseram haver encontrado muitos documentos assinados a rôgo, devidamente precedidos de frases explicativas, tais como:

“Cum nescirem scribere”,

“Quia scribere nesciban”,

entre outras, e que vem demonstrar, cabalmente, o quanto dominava o analfabetismo naquela época.

Somente no Século XVI é que se firmou, com tendência para uma generalização obrigatória, o uso de assinaturas do próprio punho, grafadas em tipo de letra comum, com o nome (por extenso ou abreviado) das pessoas, e colocadas no final dos atos retratando a intenção propositada de aprová-los.

A utilidade das assinaturas, nestes moldes, como elemento de *autenticação* e *encerramento* de documentos é clara, como aliás bem nos faz ver e sentir SPENCER VAMPRÉ:

“Difícilmente se admitiria considerar assinatura o nome, mesmo por inteiro, lançado à margem de

um papel, escrito por outrem ou datilografado; ou uma simples sigla ou chancela, que pareça antes destinada a identificar o papel do que aprovar o seu conteúdo.

Por isso, é a assinatura aposta no fim do instrumento, de modo a tornar difícil ou impossível o acrescentamento de palavras” (12).

Formuladas essas ligeiras considerações preliminares sobre as assinaturas, passemos a seu estudo e também ao da referenda na *legislação nacional*.

Os atos da ordem legislativa, para terem validade e força legal, são e devem ser, sempre, assinados pelo Chefe de Estado.

Esta é a praxe e assim tem sido em toda a nossa história constitucional e administrativa.

Pelo imperativo da divisão do trabalho e conseqüente distribuição de responsabilidades — que se apresentam como princípios aplicáveis a toda e qualquer forma de administração desenvolvida — o chefe do Poder Executivo distribui os seus encargos pelos seus auxiliares imediatos, agentes de sua confiança e seus colaboradores de gestão: Os Ministros ou Secretários de Estado.

A responsabilidade dêsses auxiliares, entretanto, apresenta-se sob variados aspectos, podendo ser total ou parcial, solidária ou não. E são as Constituições que lhe traçam os limites.

Dentro de cada setor e de acordo com ela, os Ministros agem independentes mas coordenados e supervisionados pelo Chefe do Poder Executivo.

Essa independência funcional dos Ministros manifesta-se, dentre outros encargos, na competência para *referendar* os atos do chefe do Poder Executivo, completando-lhes assim a validade.

A referenda é necessária, pois um ato legal só é lei quando, embora já sancionado, está composto integralmente, isto é, quando além do preâmbulo, do texto, das cláusulas de vigência e revogação e do fecho “... firma-o o Presidente da República, com o seu nome autógrafo *in extenso*, e referenda-o aquele Ministro ou Ministros de Estado a quem toque a respectiva execução. A *referenda* consiste, apenas, na assinatura de próprio punho e por extenso. Como se vê, êsse é também o exemplar da promulgação; porque só a ela se referenda, enquanto a sanção e o veto não comportam tal for-

(12) SPENCER VAMPRÉ — *Do Nome Civil* — Rio, 1935, pág. 170.

malidade por serem, de sua natureza mesma, atos puramente pessoais do Presidente da República" (13).

Essa opinião, que a nós parece a acertada, é, não obstante, combatida veementemente por alguns juristas que defendem: "a sanção é que válida a lei e a torna obrigatória" (LABAND).

Referendando os atos, fica o Ministro responsável perante o Chefe do Poder Executivo pela exata observância, em todo o setor administrativo que dirige, do conteúdo do ato; e nas mesmas condições, perante aquela autoridade e mais Ministros, quando com estes houver assinado conjuntamente.

Conceituando a *referenda* diz MARNOCO E SOUZA:

"A referenda é a assinatura que o Ministro apõe nos atos emanados do Chefe do Estado. Sob o ponto de vista do Direito Constitucional, é uma consequência da irresponsabilidade política do Presidente da República e da responsabilidade Ministerial, e, sob o ponto de vista administrativo, serve para cientificar a assinatura do Chefe de Estado, e mostrar que o ato referendado se harmoniza com as regras do ramo de administração confiado ao respectivo Ministro (14).

Entre nós sempre houve a praxe de se referendar os atos da ordem legislativa.

Nas Ordenações, que por muitos e muitos anos vigoraram entre nós, já podem ser encontradas disposições como estas (15):

"Título XI

Do Scrivão, que não põe a subscrição conforme a substancia da Carta, ou Provisão, para El-Rei assinar.

Mandamos que todo o Scrivão em qualquer Doação, Carta, Alvará, ou outra Provisão, que fizer, para haver de ser per Nós assinada, ponha muito verdadeiramente na subscrição della toda a substancia da dita scriptura, sem faltar cousa alguma do que for da substancia, em tal maneira que possamos pelas subscrições saber toda a verdade do substancial das taes scripturas e não seja necessario havermos de as vêr todas. E quem o contrario fizer, sendo o que assi deixou de pôr, de tal substancia, que pareça, que com malicia foi deixa-

do, seja degradado para sempre para o Brasil, e perca toda sua fazenda, a metade para quem o accusar, e a outra para nossa Camera; e pela tal scriptura se não faça obra, nem será de effeito algum, posto que sem malicia fosse deixado de pôr. E ainda que deste caso haja de Nós perdão, não lhe será guardado, porque o havemos por subrepticio.

1. E os nossos Scrivães da Camera não subscrevam Cartas, Alvarás, Regimentos, ou Provisões, de qualquer qualidade que sejam, que hajam de ser assinadas per Nós, ou per nossos Desembargadores do Paço, salvo as que forem feitas e scriptas pelo Screvente, que cada hum dos ditos Scrivães da Camera tiver em sua casa para isso habilitado, sob pena de suspensão do Officio até nossa mercê. E os Desembargadores do Paço as não assinem, sendo feitas em outra maneira, e o Chanceller Mór as não passe pela Chancellaria, e o Scrivão da Puridade, e a pessoa, que servir de Presidente do Desembargo do Paço, lhe não porão a vista".

Os atos legais de todo o nosso período monárquico apresentaram formas de assinatura e de *referenda* mais ou menos fixos, pois variavam apenas no título que possuía na ocasião o Chefe Supremo do Estado.

Assim vejamos:

As *Leis*, *Cartas de Lei*, *Cartas Patentes* ou *Cartas*, eram assinadas pelo soberano, com rubrica e guarda (*) e referendados pelo Secretário ou Ministro de Estado competente.

Dêsse modo, encontramos nos atos legais da-quele período assinaturas como estas: "El-Rei com rubrica e guarda", "Imperador com rubrica e guarda", etc.

Os *Alvarás*, tanto os simples quanto os que tinham *fôrça de lei* (16) eram assinados pelo soberano, com guarda e referendados pelo competente Secretário ou Ministro de Estado.

Assim, v.g., no Alvará firmado no Brasil em 1.º de abril de 1808, encontra-se:

PRINCIPE com guarda

D. Fernando José de Portugal"

Depois de um adendo, pelo qual se encaminhava o projeto "*Para Vossa Alteza Real vêr*", era,

(*) Linhas que se entrelaçam seguindo orientações variadas e usadas, geralmente, depois das assinaturas e das rubricas, com o fim de dificultar-lhes a imitação.

(16) Os *Alvarás* destinavam-se, geralmente, a vigorar por um ano. Excetuavam-se, entretanto, desta regra os *Alvarás* de mercês ou de promessas (*Ordenações* — Livro II — Título XL) e aquêles que levavam a ressalva expressa de "valerá como Carta posto que seu effeito etc.", que vigoravam por tempo indeterminado, chamando-se por isso, de *Alvarás em forma* ou *com fôrça de lei*.

(13) PAULO LACERDA — *Princípios de Direito Constitucional Brasileiro* — Vol. II — Rio, s/d., pág. 272.

(14) MARNOCO E SOUZA — *Constituição Política da República Portuguesa* — Comentário — 1913 — Págs. 515 e 516, Apud CARLOS MAXIMILIANO — *Comentários — Constituição do Brasil* — Rio, 1918, pág. 530.

(15) *Ordenações e Leis do Reino de Portugal* — Re-compiladas por Mandado de El Rei D. Felipe o Primeiro — Tomo III — Livro V — Coimbra, 1858, pág. 196.

ainda, aposta a assinatura do funcionário que o escrevera.

É do ato citado que retiramos o exemplo de adendo que se segue :

"Alvará com força de lei pelo qual Vossa Alteza Real é servida crear um Conselho Supremo Militar e de Justiça, na força acima declarada.

Para Vossa Alteza Real vêr.

João Alves de Miranda Varejão o fez".

Outras formas de assinaturas, sempre na mesma base, são encontradas nos Alvarás do tempo da Monarquia: "Rei com guarda", "Imperador com guarda" etc.

As *Cartas Régias* eram rubricadas pelo "Rei", pelo "Príncipe" ou "Príncipe Regente", após a fórmula "Eu El Rei (ou Príncipe, ou Príncipe Regente) vos envio muito saudar", e dirigidas a determinada pessoa ou autoridade a quem o conteúdo interessasse diretamente.

Serve-nos de exemplo a *Carta Régia* de 28 de janeiro de 1808, que está assinada pelo

"Príncipe"

e dirigida

"Para o Conde de Ponte".

No tempo do Império, a *Carta Régia* é substituída pela *CARTA IMPERIAL*, assinada pelo "Imperador" e referendada, ou não, pelo competente Secretário ou Ministro de Estado.

Os *Decretos* levavam a rubrica do soberano e eram referendados, ou não, segundo o seu conteúdo, pelo Secretário ou Ministro de Estado competente.

Em diversos decretos do período Monárquico encontramos "assinaturas" como as que se seguem:

"Com a rubrica do Príncipe Regente Nosso Senhor".

"Com a rubrica de El-Rei Nosso Senhor".

"Com a rubrica do Príncipe Regente".

"Com a rubrica de sua Magestade Imperial".

"Com a rubrica de Sua Magestade o Imperador".

Tôdas essas fórmulas e praxes quase não sofreram, como vimos, modificações e sim, apenas, as adaptações necessárias a cada período que atravessou o Brasil na fase monárquica.

Passemos, entretanto, por sobre tôdas elas e vejamos a consagração que teve o assunto da assinatura e da referenda no articulado das nossas Constituições.

Antes, porém, consignemos a existência do Decreto de 30 de Maio de 1821, que "Manda cessar o costume de serem assignados com rubrica as portarias e despachos das autoridades", transcrevendo-o :

"A Regencia do Reino, em nome de El-Rei o Senhor D. João VI, Faz saber que as Côrtes Geraes Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, têm decretado o seguinte :

As Côrtes Geraes Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, querendo fazer effectiva a responsabilidade de todas as Autoridades, e uniforme a formalidade das assignaturas de suas Portarias, ou despachos Decretam o seguinte :

Da publicação deste em diante todas as Portarias ou despachos de quaesquer Autoridades que sejam, que até a presente eram assignadas com rubricas, serão daqui em diante assignadas com o appellido da pessoa ou pessoas, de quem emanarem, ficando inteiramente extinto o uso das assignaturas por meio de rubricas.

A Regencia do Reino o tenha assim entendido e faça executar. Paço das Côrtes em 29 de Maio de 1821 — José Joaquim Ferreira de Moura, Presidente — João Baptista Felgueiras, Deputado Secretario — Antonio Ribeiro da Costa, Deputado Secretario,

Portanto manda a todas as autoridades, a quem competir o conhecimento e execução do presente Decreto, que assim o tenham entendido, e o cumpram e façam cumprir e executar, como nelle se contém; e ao Chanceller-Mór do Reino, que o faça publicar na Chancellaria, e registrar nos livros competentes, remetendo o original ao archivo da Torre do Tombo, e cópias ás estações do estylo. Palacio da Regencia, em 30 de Maio de 1821.

Com as rubricas dos Membros da Regencia do Reino".

A Constituição do Império dispõe :

"Art. 70 — Assignada a lei pelo Imperador, referendada pelo Secretario de Estado competente, e sellada com o sello do Imperio, se guardará o original no archivo publico, e se remeterá os exemplares della impressos a todas as Camaras do Imperio, tribunaes e mais logares onde convenha fazer-se publica".

Art. 132 — Os ministros de Estado referendarão todos os actos do Poder Executivo sem o que não poderão ter execução".

Sobre este artigo observa JOAQUIM RIBAS, muito bem: "A Constituição não exige a referenda Ministerial nos decretos do Poder Moderador, e somente a exige para a exequibilidade dos do Executivo; mas os Ministros regularmente referendam aquêles decretos, assumindo assim, segundo alguns pensam, a responsabilidade dêles e repartindo-a com os Conselheiros de Estado que os aconselham" (17).

O Ato Adicional, de 12 de agosto de 1834, também cogtiou do assunto ao se referir aos Presidentes das Províncias:

"Art. 18

Assinada pelo Presidente da província a lei ou resolução, e selada com o selo do Império, guardar-se-á o original no arquivo público, e enviar-se-ão exemplares delas a tôdas as câmaras e tribunais, e mais lugares da província onde convenha fazer-se pública".

A Constituição Provisória da República, aprovada pelo decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890, dispôs em seu

"Art. 48 — O Presidente da República é auxiliado pelos Ministros de Estado, agentes de sua confiança, que lhe referendam os atos, e presidem cada um a uma das secretarias, em que se divide a administração Federal".

Em 1891, a Constituição Republicana, modificando a redação, reproduz o dispositivo da Constituição Provisória nos termos seguintes:

"Art. 49 — O Presidente da Republica é auxiliado pelos Ministros de Estado, agentes de sua confiança, que lhe subscrevem os atos, e cada um dêles presidirá a um dos Ministérios em que se dividir a administração federal.

Em 30 de outubro do mesmo ano, pela Lei número 23, foram reorganizados os serviços de Administração Federal e o assunto da assinatura e da referenda, mais uma vez, veio à baila. Assim é que o vemos tratado no artigo 9.º da citada lei:

"Art. 9.º — Os actos do Poder Executivo sob a forma de decretos ou regulamentos serão expedidos com a assinatura do Presidente da República e do Ministro respectivo.

§ 1.º — Os demais atos serão despachados e assinados ou rubricados pelo Ministro que os expedir, ou, conforme o caso, pelos diretores da respectiva Secretaria, de acôrdo com as normas regulamentares.

§ 2.º — Os avisos não poderão versar sobre interpretação de lei ou regulamento, cuja execução estiver exclusivamente a cargo do Poder Judiciário.

§ 3.º — Os ajustes, convenções e tratados celebrados pelo Presidente da República, em virtude das atribuições que lhe confere o art. 48, n.º 16, da Constituição, serão sujeitos à ratificação do Congresso, mediante um projeto de lei formulado pelo Poder Executivo, nos termos do art. 29 da Constituição".

A Reforma Constitucional de 1926 não atingiu esse ponto e, por isso, a redação continuou inalterada até 1930.

Neste ano, pelo art. 17 do Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro, foi estipulado o seguinte:

"Art. 17 — Os atos do Governo Provisório constarão de decretos expedidos pelo Chefe do mesmo Governo e subscritos pelo Ministro respectivo".

Em 1934, pela Constituição de 16 de julho, mais uma vez consagrou-se a disposição.

"Art. 50 — Além das atribuições que a lei ordinária fixar, competirá aos Ministros:

(17) J. RIBAS — *Direito Administrativo Brasileiro* — Rio, 1866, pág. 208.

a) subscrever os atos do Presidente da República”.

.....

Em nada sofreu esse preceito constitucional com as emendas aprovadas pelo decreto legislativo n.º 6, de 1935.

A Constituição de 10 de novembro de 1937 trata, nestes termos, das assinaturas e da referenda dos atos :

.....

“Art. 88 — O Presidente da República é auxiliado pelos Ministros de Estado, agentes de sua confiança que lhe subscrevem os atos”.

Outra não é, presentemente, a forma de assinar e referendar os atos Estaduais. O Decreto-Lei número 1.202, de 8 de abril de 1939, que ora vige, alterado pelo Decreto-lei n.º 5.511, de 21 de maio de 1943, dispondo sobre as administrações locais reza no

“Art. 10 — Os atos do Interventor, ou Governador, serão referendados pelos Secretários de Estado, e registrados na Secretaria respectiva”.

.....

Eis, em resumo,, o histórico das assinaturas e das referendas na legislação nacional.

Treinando novos supervisores na arte de dirigir (*)

WALTER DIETZ

*Diretor Associado do Setor de Treinamento Industrial, da
"War Manpower Commission"*

(Tradução de ANIBAL MAYA)

(In "Personnel", American Management Association, janeiro de 1943)

SERÁ possível desenvolver a capacidade para dirigir? O Sector de Treinamento Industrial da "War Manpower Commission" acredita que sim, tendo elaborado um novo plano para transmitir aos novos supervisores as técnicas que, de longa data, vêm sendo empregadas com sucesso por chefes experimentados. Como complemento ao "Job Instructor Training" (Treinamento do Instrutor no Trabalho) e ao "Job Methods Training" (Treinamento sobre Métodos de Execução do Trabalho), o novo programa, conhecido como "Job Relations Training" (Treinamento sobre Relações no Trabalho), será, em futuro próximo, pôsto à disposição da indústria de guerra.

Em qualquer oficina, a função do supervisor consiste, de um modo geral, em obter alta produção, de boa qualidade, sem desperdício e sem acidentes, e com um mínimo possível de interrupção em consequência da dificuldade de se fazer com que indivíduos trabalhem em comum.

Segue-se que cada chefe necessita de cinco qualidades, a saber :

(*) Por meio do seu JIT ("Job Instructor Training") e do seu JMT ("Job Methods Training"), o Sector de Treinamento Industrial da "War Manpower Commission" criou novos instrumentos de precisão para as atividades de treinamento na indústria. O enorme sucesso desses dois programas veio evidenciar o quanto eles estavam se fazendo necessários. Iniciou-se, então, o ataque ao aspecto mais difícil do problema do treinamento de supervisores — o que se refere à arte de dirigir —, tendo sido elaborado um programa de treinamento sobre relações no trabalho ("Job Relations Training"), pôsto imediatamente à disposição da indústria. No presente artigo, o Sr. Dietz, um dos responsáveis mais diretos pelas atividades daquele sector, expõe os princípios em que se baseia o novo método.

1) *Conhecimento do trabalho* — isto é : do material, das máquinas, das ferramentas, dos processos, das operações e dos produtos.

2) *Conhecimento das responsabilidades* — isto é : dos programas, das convenções, dos regulamentos, da segurança, dos prazos, das relações interdepartamentais.

E' necessário, portanto, que cada supervisor conheça a sua função tènicamente e que tenha uma nítida compreensão da sua autoridade e das suas responsabilidades. Mas essas duas qualidades êle as deve desenvolver no próprio ambiente de trabalho, pois giram em tórno de elementos que variam constantemente.

3) *Capacidade para dirigir* — para compreender os indivíduos, para examinar as situações, para trabalhar com pessoas.

4) *Capacidade para planejar* — para aperfeiçoar os métodos de trabalho pelo estudo de cada operação, efetuado de modo que permita agrupar, modificar e simplificar detalhes no que concerne ao uso de materiais, máquinas, ferramentas, potencial humano.

5) *Capacidade para instruir* — para abreviar o período de treinamento pela divisão das tarefas em operações simples, pela provocação da receptividade do aprendiz, pela maneira de efetuar a instrução e pelo contrôle dos resultados.

Essas técnicas básicas devem ser adquiridas individualmente. Empregando-as de modo continuado, tanto os chefes novos como os antigos se tornarão capazes de solver rapidamente problemas de todo dia.

O Sector de Treinamento Industrial oferece programas curtos e intensivos de treinamento aos supervisores que se acham às voltas com a produção de guerra, com o escopo de desenvolver nêles :

- 1) a capacidade para dirigir, por intermédio do seu programa de "Treinamento sôbre Relações no Trabalho";
- 2) a capacidade para planejar, por intermédio do seu programa de "Treinamento sôbre Métodos de Execução do Trabalho"; e
- 3) a capacidade para instruir, por intermédio do seu programa de "Treinamento do Instrutor no Trabalho".

O supervisor poderá desenvolver outras aptidões e adquirir outros conhecimentos no próprio exercício das suas funções. Mas para que êle possa, desde o momento em que começa a dirigir, atender àqueles aspectos fundamentais da sua atividade, terá que pôr em prática tôda a sua habilidade e todos os seus conhecimentos, adequados ou não; isto é inevitável, pois, estando êle encarregado de dirigir outras pessoas, deve planejar o trabalho para elas, fazer com que os novos empregados sejam apresentados ao trabalho apropriadamente e com que todos trabalhem em regime de colaboração.

A CAPACIDADE PARA DIRIGIR — "TREINAMENTO SÔBRE RELAÇÕES NO TRABALHO"

Para obter produção, o chefe combina pelo menos dois elementos : pessoal e material. O material geralmente não vem até êle, a menos que seja de um tipo determinado, podendo êle rejeitar o que não fôr de boa qualidade. Com as máquinas vêm manuais que ensinam como operá-las e como consertá-las. Um mecânico pode especializar-se em conservar em um máximo de eficiência máquinas de um certo tipo. Um tal mecânico pode mesmo ser mantido pelo fabricante das máquinas.

Mas não há padrões para máquinas humanas; as pessoas não têm voltas nem velocidades conhecidas; não há manuais que expliquem o seu funcionamento, nem especialistas em tipos determinados. Os homens e as mulheres que constituem um departamento são todos indivíduos, e há diferenças essenciais de uns para outros.

AS BASES PARA BOAS RELAÇÕES ENTRE EMPREGADOS E SUPERVISORES

Não obstante, há alguns princípios básicos para boas relações entre o supervisor e aqueles que trabalham sob sua direção. São os seguintes :

- 1) Tratar a todos como indivíduos.
- 2) Fazer com que os empregados saibam dos progressos ou das regressões que tenham feito.
- 3) Dar crédito quando merecido.
- 4) Oferecer aos empregados uma oportunidade para discutir com antecedência assuntos que lhes digam respeito.
- 5) Utilizar ao máximo a capacidade de cada um.

Êstes princípios não se aplicam apenas aos novos empregados, nem representam passos que devam ser dados sômente uma vez, ou a intervalos. Se forem seguidos nas operações de todo dia, pagarão ao supervisor altos dividendos em termos de maior cooperação e de moral mais elevada.

Tratar a todos como indivíduos : Quando um homem vai para o trabalho, êle não se transforma em uma figura padronizada só porque registrou a sua chegada em um cartão de ponto. Sua vida doméstica, seus interesses, seu passado, são partes dêle e continuam a ser, mesmo enquanto êle está trabalhando. São êsses fatores que fazem um artífice diferente de outro, muito embora a sua experiência e a sua capacidade sejam praticamente iguais. Sendo as pessoas diferentes uma das outras, a única maneira razoável de tratá-las é levando em conta as suas individualidades.

Fazer com que os empregados saibam dos progressos ou das regressões que tenham feito : É importante manter as pessoas informadas sôbre até que ponto estão correspondendo ao que delas se esperava. A filosofia do "tudo está muito bem a menos que eu lhe diga alguma coisa" não se coaduna com as modernas regras de supervisão. O homem que está fazendo certo deve ser informado disso. E é ainda mais importante avisar a pessoa que está começando a cochilar. O chefe que deixa passar um certo tempo e diz : "V. tem cochilado um pedaço" — provoca um justo ressentimento.

Dar crédito quando merecido : O trabalhador e o departamento merecem saber quando os seus esforços contribuíram para um certo feito. O reco-

nhecimento por trabalho excepcional torna mais fácil obter esforço extraordinário novamente.

Oferecer aos empregados uma oportunidade para discutir com antecedência assuntos que lhes digam respeito: Nem sempre é possível deixar que um trabalhador decida sobre assuntos que lhe digam respeito, mas ele pode e deve ter sempre uma oportunidade para se explicar. Sendo expostas as razões de algumas mudanças, muitas incompreensões poderão ser evitadas.

Utilizar ao máximo a capacidade de cada um: Todos gostam de sentir — especialmente em tempo de guerra — que estão aplicando o máximo da sua capacidade. Convém, por isso, aproveitar esse interesse pelo trabalho, cometendo ao indivíduo tantas tarefas quantas ele puder executar.

A adoção dessas bases para o estabelecimento de boas relações entre o supervisor e o empregado não garantirá, por si só, uma operação perfeita, mas prevenirá muitos mal-entendidos. Esses pontos — tão simples que freqüentemente são descuidados — interessam grandemente a todos os componentes de um departamento.

Mas há outras coisas que poderão ter importância igual ou maior para determinados indivíduos. O supervisor deve, por isso, conhecer a cada empregado e saber o que lhe é de importância; deve entrar em contacto constante com o seu pessoal. A experiência assim adquirida lhe será de grande valia quando se vir a braços com qualquer problema pessoal.

COMO TRATAR UM PROBLEMA DE CHEFIA

Em vista das alterações que estão sempre se processando e dos problemas que surgem a todo momento, os supervisores necessitam de habilidade especial para lidar com as situações que estão dentro da área da sua responsabilidade. Medidas precipitadas podem posteriormente representar situações mais difíceis. Portanto, o Treinamento sobre Relações no Trabalho auxilia o chefe a dar os seguintes passos ao surgir de qualquer problema:

1. Conhecer os fatos — cientificar-se de toda a história.
2. Pesar e decidir — não tirar conclusões apressadas.
3. Agir — não deixar que outros ajam em seu lugar.

4. Verificar os resultados — saber se a ação influiu na produção.

E' necessário salientar que o conhecimento de todos os fatos é não só o primeiro mas também o principal ponto.

1. *Conhecer os fatos*: Um problema pode surgir devido a um incidente especial ou a uma determinada situação; mas o supervisor precisará conhecer todos os precedentes, informar-se de modo completo sobre o empregado, saber-lhe a idade, o tempo de serviço e a experiência no trabalho, levando sempre em conta os regulamentos da oficina e a maneira pela qual ali as coisas são feitas habitualmente.

O chefe pode supor que conhece muito bem o empregado, mas se pensa nele como um bom rapaz ou como um eterno reclamador não está, de fato, levando em conta o indivíduo. Ele deve considerar cada servidor como uma pessoa que, em maior ou menor grau, difere do seu companheiro de trabalho e de qualquer outra pessoa no departamento.

O supervisor deve saber o que o homem pensa e sente acerca de si próprio e das pessoas que o cercam; deve descobrir o que ele quer; deve verificar se ele é capaz de expressar os seus desejos e se ele os quer expressar, o que ele acha que deve ser feito, e por quê. Além disso, o chefe experimentado sabe que deve levar em conta fatores tais como a saúde do indivíduo e as suas condições de trabalho.

Se o problema envolve mais de uma pessoa, o supervisor deve informar-se acerca de cada uma delas; antes de decidir sobre o que fazer, ele deve se certificar de que conhece toda a história.

2. *Pesar e decidir*: Todos os fatos devem ser reunidos e examinados conjuntamente; quando se faz isso e se examina a situação à luz das relações entre uns fatos e outros, a solução certa quase salta.

Sendo o homem que se acha "dentro da coisa", o chefe é, certamente, quem melhor sabe o que fazer, pois é ele quem domina de modo mais completo todos os acontecimentos. Se ele tirar conclusões apressadas, não estará aproveitando a sua posição estratégica.

3. *Agir*: Concluir apressadamente é um modo condenável de tratar com problemas de supervisão, mas não menos condenável é a prática de adiar as decisões. Um supervisor não pode passar adiante o "abacaxi", sob pena de ser ele próprio pôsto de

lado. Não obstante, após considerar amplamente o problema, ele poderá verificar que a determinadas situações não conviria que ele próprio desse solução. O chefe também está decidindo e agindo ao perceber que em determinado caso necessita de auxílio, ou que uma outra situação não poderá ser decidida por ele, devendo ser encaminhada a pessoa mais autorizada. Para agir é necessário escolher sempre o momento oportuno; a inoportunidade pode desaconselhar uma providência acertada.

4. *Verificar os resultados* : Sendo os indivíduos tão diferentes, e podendo um remédio que produziu resultados em determinada ocasião falhar em situação semelhante, o supervisor nunca deve estar certo de que deu a um determinado caso o tratamento mais adequado. Ele deve procurar saber se as suas providências surtiram efeito : no caso contrário, ele deve reexaminar a situação como um

todo e tentar descobrir para que fator de importância deixou de atentar.

BOA SUPERVISÃO

Considerar a importância dos indivíduos em uma situação e saber o que para eles tem importância, não é questão de certo ou errado, de justiça ou de injustiça : é uma compreensão exata do que deve ser uma competente chefia. Este é um dos aspectos mais difíceis do trabalho de um supervisor. Embora pareça tomar muito tempo, o emprêgo quotidiano de habilidade no trato com o pessoal redundará afinal em economia de tempo. Nos dias de hoje cada indivíduo deve ter a sensação de que desempenha uma parte essencial no esforço de guerra. O supervisor que conhece o seu pessoal a ponto de poder congrega indivíduos bastante diferentes em um grupo de trabalho que funcione sem atritos está, na verdade, desempenhando um importante papel na produção de guerra.

Dos deveres e da ação disciplinar

Contribuição para a reforma do Título III do Estatuto dos Funcionários

LUIZ VICENTE BELFORT DE OURO PRETO

*Chefe da Secção de Deveres e Responsabilidades da
D.F. do D.A.S.P.*

I

DESIGNADO para integrar a Comissão incumbida de rever o Estatuto dos Funcionários, especialmente na parte que se refere a deveres, responsabilidades e ação disciplinar, recebi o encargo de elaborar trabalho preliminar sobre a matéria.

Em cumprimento da honrosa deliberação dos eminentes colegas, apresentei-lhes modesta contribuição, apreciando cada um dos capítulos do importante diploma, submetidos ao nosso estudo, salientando, mediante crítica serena e bem intencionada, as dificuldades encontradas na sua aplicação e sugerindo as alterações que se me afiguram aconselháveis.

O preclaro Presidente da Comissão, Dr. Roberto Lyra, com inteiro assentimento de todos os seus membros, firmou a orientação liberal e acertada de acolher os alvites e pareceres dos interessados, que são todo o corpo de servidores do Estado, a respeito do trabalho que nos foi confiado.

Nessa conformidade, julgou de interesse a *Revista do Serviço Público* divulgar as partes essenciais do trabalho que elaborei, a fim de que, durante o seu estudo e discussão, possa a Comissão receber o subsídio valioso dos servidores, empenhados em que os institutos basilares de sua lei estatutária, concernentes às suas garantias primordiais, conciliem as justas aspirações da classe e os superiores imperativos do serviço público.

A partir deste número, publicará a *Revista* os capítulos do trabalho, de interesse mais relevante para o funcionalismo.

JUSTIFICAÇÃO DO

CAP. I — “DOS DEVERES, PROIBIÇÕES E INCOMPATIBILIDADES” DO TÍTULO III DO PROJETO

(No Estatuto, atualmente: Cap. I — “Dos Deveres” — do Título III)

O Estatuto, pretendendo relacionar os deveres dos funcionários, incorreu no vício de tôdas as discriminações. Ora pecou por excesso casuístico; ora, por flagrantes omissões.

Conforme bem salientou THEMISTOCLES CAVALCANTI, figuram no dispositivo atinente à espécie

“Certas recomendações que caberiam melhor em instruções internas ou nas ordens de serviço das repartições”.

Procurando arrolar os deveres dos funcionários, o Estatuto, por outro lado, deixou de incluir, entre eles, muitos dos que não poderiam ser esquecidos em qualquer tentativa para esboço de uma relação completa.

Seria preferível, todavia, que, ao invés da especificação minuciosa, se limitasse o Estatuto aos deveres gerais.

Assim, ao invés de se declarar que é dever do funcionário comparecer à repartição à hora do trabalho ordinário e às do extraordinário, quando convocado, etc. (art. 224, n.º I), é mais simples, claro, preciso e sucinto estatuir que são deveres do funcionário a assiduidade e a pontualidade. Por outro lado, ao invés de “guardar sigilo sobre despachos, decisões, providências” (item IV, art. 224), redação que pode não abranger tôdas as hipóteses,

por adotar fórmula que especifica os atos cujo sigilo é exigido, será preferível mencionar o dever de discreção, mais amplo e genérico.

Em cada caso, verificará o chefe a indiscreção cometida, sua natureza e circunstâncias, e aplicará a pena cabível.

Esta, a orientação do projeto.

A ser mantida, porém, a atual discriminação minuciosa, torna-se imperiosa a revisão, muito atenta, da matéria.

O item II, por exemplo, do art. 224, não parece apoiado em qualquer fundamento sólido.

A obrigatoriedade instituída de o funcionário cumprir ordens ilegais aberra de todos os bons princípios.

A determinação deveria ser em contrário: — o descumprimento da ordem é dever implícito, decorrente do próprio respeito aos preceitos basilares da hierarquia: a lei está acima de quaisquer autoridades.

Assim, a obrigação do bom funcionário, em circunstâncias tais, consiste na representação imediata à autoridade superior, em que se justifique da desobediência ou inobservância da ordem manifestamente ilegal.

E' de notar, ainda, que é muito vaga a expressão usada, com o objetivo de alcançar a generalidade dos casos:

“são deveres do funcionário, além dos que lhe cabem pelo cargo ou função” (art. 224).

A redação do dispositivo restringe, injustificadamente, a sua eficácia, limitando-a ao estrito setor do exercício das atribuições do cargo ou função. Há obrigações, cujo cumprimento é dever, que não se vinculam, diretamente, às atribuições do cargo. (Exemplo: declaração para efeito de imposto de renda, no tempo próprio).

Seria, talvez, preferível a fórmula:

“São deveres do funcionário, além do de exato cumprimento de suas atribuições e de outras obrigações decorrentes de leis, regulamentos ou regimentos que lhe forem aplicáveis ou ao órgão do serviço público a que pertencer ou em que estiver servindo:

- a) pontualidade
- b) etc.”

O art. 225, impõe, outrossim, algumas observações.

A proibição expressa no item IV — deixar de comparecer ao serviço, sem causa justificada — já está implícita no dever prescrito no item I do artigo 224, *verbis*:

“I — comparecer na repartição às horas do trabalho ordinário, e às do extraordinário, quando convocado, executando os serviços que lhe competirem”.

O dispositivo é, portanto, supérfluo.

A questão parece insignificante, à primeira vista, mas assume maior importância quando se apura que a falta de cumprimento do dever, nos termos do art. 233, corresponde a pena de repreensão e ao desrespeito às proibições do art. 225 a de suspensão.

Assim, se o funcionário “deixa de comparecer na repartição às horas de trabalho” (art. 224) ou “deixa de comparecer ao serviço” (art. 225), o que é a mesma coisa, fica o Chefe na dúvida se deve aplicar a pena de suspensão ou a de repreensão, perplexidade séria porque o Estatuto adotou o critério rígido de indicar, precisamente, a falta e a sanção correspondente, pretendendo, com isso, evitar o arbítrio da autoridade na imposição de penas administrativas.

Também, a norma proibitiva do item V não merece apoio. A falta ali capitulada — “atender a pessoas na repartição para tratar de assuntos particulares” — nunca poderá ser apurada de modo sério, nem sequer eliminada. E' impossível, via de regra, ao servidor público deixar de atender às pessoas que o procuram. Verificar, previamente, a natureza do assunto, também muito difícil. E se o próprio servidor não pode, em geral, recusar-se a atender a uma parte, sob o pressuposto de pretender a mesma cuidar de assunto particular, lícito não é, com maior razão, que terceiros observem e investiguem o assunto de que está tratando um servidor com pessoa a quem atende, para efeito de ação disciplinar. De qualquer forma, a penalidade estatuída — a suspensão — é por demais severa. Mas, isso será objeto de atenção nas apreciações que serão feitas em torno do capítulo próprio.

Por fim, o item VIII — Deixar de representar sobre ato ilegal, cujo cumprimento lhe caiba, etc. — presume a execução do ato, embora ilegal, e a representação posterior. Reporto-me às conside-

rações já feitas sobre o cumprimento de ordens ilegais.

Acresce que o preceito só institui a obrigação de o funcionário representar, quando se tratar de ato cuja execução lhe caiba e isto, aliás, de maneira indireta e tortuosa, proibindo-o de deixar de fazê-lo.

O de que se devia cogitar era de, com maior amplitude, estabelecer a obrigatoriedade para o funcionário de representar, à autoridade competente, mas por intermédio de seu superior, contra qualquer irregularidade de que tenha conhecimento no serviço público e, bem assim, contra ordens ou atos manifestamente ilegais, deixando de cumprir as primeiras ou de executar os segundos, e justificando, pela representação, sua atitude.

O art. 226 estabelece proibições cuja transgressão determina a pena de demissão a bem do serviço público, nos termos do item X do art. 239.

A respeito do assunto, escrevi, há tempos :

“Examinando o de que trata o art. 226, vê-se que veda inúmeras atividades, realmente nocivas ao serviço público e contrárias à moralidade administrativa, algumas das quais, todavia, não são de molde a justificar a demissão a bem do serviço público.

O item I, por exemplo, institui a proibição de o funcionário fazer contratos de natureza comercial ou industrial com o Governo, por si ou como representante de outrem. Seria admissível a penalidade máxima no caso de o funcionário omitir, dolosamente, essa qualidade. No caso contrário, porém, há duas partes contratantes — o Governo e o funcionário — que incidem na mesma infração. Por que punir, exclusivamente, uma delas, com extremos de severidade?

E' evidente que, existindo a proibição, aliás muito justificada, só por erro ou ignorância o contrato poderá realizar-se. Dir-se-á que a ignorância da lei a ninguém beneficia. E' certo, sem dúvida; mas não o é menos que a pena é por demais rigorosa. No caso caberia a declaração da nulidade do contrato, indenização em certas hipóteses, e até uma pena disciplinar mais branda, conforme as circunstâncias. Mas a demissão a bem do serviço público é, evidentemente, exagerada, a menos que haja dolo ou simulação comprovada.

Idêntica observação cabe em relação ao item III, segundo o qual o funcionário que requerer privilégios, ou regalias determinadas, sofrerá também a mencionada pena.

E' inquestionável que “requerendo”, apenas, sem omitir sua qualidade de funcionário, o suplicante sujeita-se ao indeferimento certo. Que, além disso, se lhe aplique uma penalidade, por ter olvidado a proibição legal, é perfeitamente legítimo. Não se compreende, porém, que, somente por ter apresentado petição inepta, seja demitido a bem do serviço público.

Será merecedor da pena o funcionário que ocultar, dolosamente, sua qualidade ou fizer uso dela, por qualquer meio, a fim de obter privilégios em benefício próprio ou de terceiro”.

Hoje, examinando as proibições reunidas no artigo 226, não só mantenho o ponto de vista anterior, como vou bem mais longe.

Os itens II, IV e VI prescrevem que ao funcionário é vedado, sob pena de demissão a bem do serviço público (item X, art. 239) :

II — exercer funções de direção ou gerência de empresas bancárias, industriais, ou de sociedades comerciais, subvencionadas ou não pelo Governo;

IV — exercer, mesmo fora das horas de trabalho, emprego ou funções em empresas, estabelecimentos ou instituições que tenham, ou possam ter, relações com o Governo, em matéria que se relacione com a finalidade da repartição ou serviço em que esteja lotado; e

VI — comerciar, ou ter parte em sociedades comerciais, exceto como acionista, quotista, ou comanditário, não podendo, em qualquer caso, ter função de direção ou gerência.

Ora, é lícito a qualquer funcionário pedir exoneração do cargo, exatamente para exercer as funções ou os atos que incorrem nessas proibições, sem que isto importe em definitiva incompatibilidade moral com o serviço público, em que, pelo contrário, poderá ser concedido o reingresso, cessada aquela situação.

Desta forma, é admissível que o funcionário, não tendo a iniciativa de pleitear a exoneração, seja punido com o afastamento compulsório, mediante a demissão, penalidade suficientemente severa.

A cláusula "a bem do serviço público" é exagêro, verdadeiro excesso no direito de punir.

Pois, então, a direção ou gerência de empresas bancárias, comerciais e industriais, o exercício de atos de comércio ou de meras funções auxiliares em empresa particular, constituem, porventura, atividades nocivas ou deprimentes, nódoas que possam justificar a exclusão do funcionário dos quadros da Administração, a bem do serviço público?

Por fim, é de notar que, embora o capítulo seja, atualmente, intitulado "Dos Deveres", só contém um artigo relativo a essa matéria. Os dois artigos seguintes não tratam de deveres e, sim, de proibições. Deve ser assinalado, ainda, que muitas dessas proibições têm o caráter mais definido de incompatibilidades. Por tudo isso, o projeto adotou, neste particular, o critério exposto nas alíneas a seguir:

- a) Deu ao capítulo título que abrange toda a matéria nêle contida;
- b) Transpôs, para o capítulo próprio das penalidades, certas proibições que, com maior propriedade, podem ser classificadas como faltas, passíveis de penalidade determinada.

Isto, aliás, se adapta, com maior perfeição, à própria sistemática do Estatuto.

Nada justifica, por exemplo, que se inclua, entre proibições, o recebimento de estipêndios de firmas fornecedoras (item X do art. 226) para sujeitar, por processo complicado, a transgressão desta norma proibitiva à pena de demissão a bem do serviço público (item X do art. 239).

O mais simples e prático é incluir a figura no próprio art. 239, como falta passível daquela penalidade. Vê-se que o próprio Estatuto adotou esse sistema com falta semelhante: "recebimento de propinas de qualquer espécie" (item VII do artigo 239), deixando de incluí-la entre as proibições e relacionando-a, apenas, de modo direto, entre as faltas determinantes de demissão.

Fato idêntico se observa com a proibição de se constituir o funcionário procurador ou servir de intermediário de interesses junto a repartições públicas.

Há uma proibição, sujeita à pena de demissão a bem do serviço público (item IX do art. 226, combinado com o art. 239, n.º X). Entretanto, em relação à advocacia administrativa, falta semelhante, o Estatuto não se preocupou em estabelecer a proibição, para adiante cominar a pena. Incluiu, logo, entre os casos de demissão a bem do serviço público, o exercício da advocacia administrativa (item IX, do art. 239).

Portanto, quando mais não seja, para efeito de uniformização e simplificação, justifica-se a orientação do projeto.

- c) Adotou critério mais benigno em relação a certas proibições, em que, como foi sublinhado, é excessivamente severa a pena de demissão a bem do serviço público, por transgressão do atual art. 226.

Assim, nos termos do projeto, o funcionário que *requerer* a concessão de um privilégio, ficará sujeito a pena variável entre advertência e suspensão, por desrespeito a proibição do Estatuto. Mas o que *obtiver* privilégio, omitindo dolosamente sua qualidade de funcionário, êste, sim, poderá ser demitido a bem do serviço público (Vide item VII do artigo sobre proibições e item XV do art. sobre demissão a bem do serviço público, ambos do Projeto).

O mesmo critério foi observado em outros casos semelhantes, v.g., a celebração de contrato com o Governo, com ou sem omissão da qualidade de funcionário (item XVI do artigo sobre demissão a bem do serviço público e VIII do artigo sobre proibições).

- d) Distinguiu as incompatibilidades das proibições, por se tratar de matéria muito delicada que exige cuidadoso estudo e preceitos especiais.

ART. 224 DO ESTATUTO

Estatuto: Título III — Dos deveres e ação disciplinar

Capítulo I — Dos deveres

Projeto: Título III — Dos Deveres, responsabilidades e ação disciplinar

Capítulo I — Dos deveres, proibições e incompatibilidades

Art. São deveres do funcionário, além do de exato cumprimento de suas atribuições e de outras obrigações decorrentes de leis, regulamentos ou regimentos que

lhe forem aplicáveis ou ao órgão do serviço público a que pertencer ou em que servir :

- I — Pontualidade ;
- II — Assiduidade ;
- III — Disciplina ;
- IV — Discreção ;
- V — Urbanidade ;
- VI — Isenção de ânimo no trato de partes, coisas e no estudo de processos ;
- VII — Frequência de cursos oficiais de aperfeiçoamento e prestação de provas legalmente exigíveis ;
- VIII — Zêlo e dedicação ;
- IX — Estrita observância de normas legais, regulamentares e regimentais ;
- X — Obediência às ordens superiores ;
- XI — Representação imediata à autoridade competente, por intermédio de seu chefe direto, contra ordem irregular cuja execução lhe caiba, ou sobre quaisquer irregularidades no serviço público, de que tenha ciência ;
- XII — Conduta pública e particular ilibada.

§ 1.º — A falta de cumprimento do dever de representação, nos termos do que dispõe o item XI, determinará a responsabilidade solidária do infrator.

§ 2.º — No dever de obediência, a que se refere o item X, não se compreende a execução de ordens contrárias a expressa determinação legal e que possam determinar responsabilidade civil, administrativa ou criminal de quem as executar, cabendo, neste caso, ao funcionário, o dever de apresentar à autoridade imediatamente superior àquela de que emanou a ordem, no prazo de 24 horas, justificção escrita de sua inobservância.

§ 3.º — Confirmada a ordem, caberá ao funcionário o direito de recurso direto à autoridade superior, em toda a escala da hierarquia administrativa, devendo interpor o recurso, sempre, no prazo de 24 horas a contar da data em que tiver conhecimento da confirmação.

§ 4.º — Poderá, também, o funcionário, no caso do § 3.º, cumprir a ordem depois de confirmada e representar na forma do item XI, para ressalva de sua responsabilidade.

§ 5.º — A inobservância das normas contidas nos parágrafos anteriores determinará a responsabilidade solidária do funcionário, se cumprir a ordem, e a caracterização da desobediência, se deixar de cumprí-la sem usar dos recursos que lhe são assegurados, na forma e nos prazos estabelecidos.

ART. 225 — COM INCLUSÃO DE ALGUMAS MATÉRIAS DO ATUAL 226

Art. — Ao funcionário é proibido :

I — Censurar, pela imprensa ou outro qualquer meio, as autoridades constituídas, ou criticar os atos da administração, podendo, todavia, em trabalho devidamente assi-

nado, apreciá-los, do ponto de vista doutrinário, com o fito de cooperação ;

II — Retirar, sem prévia permissão da autoridade competente, qualquer documento ou utensílio existente na repartição ;

III — Entreter-se, durante as horas de trabalho, em qualquer atividade estranha ao serviço ;

IV — Promover manifestações de aprêzo ou desaprêzo na repartição, ou tornar-se solidário com elas ;

V — Exercer comércio entre os companheiros de trabalho, promover ou subscrever listas de donativos, tômbolas ou rifas, na repartição ;

VI — Requerer a concessão de privilégios, ressalvado o de invenção própria, ou garantias de juros e outros favores semelhantes para si ou como representante de outrem ;

VII — Fazer contratos de natureza comercial ou industrial com o Governo, por si ou como representante de outrem ;

VIII — Requerer promoção, ou pleitear pedido ou intervenção de terceiro, ressalvado o direito de recurso, na forma do Regulamento ;

Parágrafo único — Independentemente da ação disciplinar, é nulo para todos os efeitos o contrato celebrado com infração do item VII.

ART. 226 — COM EXCLUSÃO DE ALGUMAS MATÉRIAS, QUE FORAM, PORÉM, TÔDAS INCLUÍDAS OU NO ART. DE PROIBIÇÕES, OU NOS RELATIVOS ÀS PENAS DE DEMISSÃO OU DEMISSÃO A BEM DO SERVIÇO PÚBLICO.

Art. Além de outras incompatibilidades específicas, estabelecidas em lei e aplicáveis a determinados cargos e funções, são, de modo geral, incompatíveis com o exercício de qualquer cargo ou função pública :

a) a gerência ou direção de empresas bancárias ou industriais, ou de sociedades comerciais de qualquer tipo, umas e outras subvencionadas ou não pelo Governo, ressalvadas as exceções expressamente consignadas em leis ;

b) trabalho de qualquer natureza, remunerado ou não, mesmo fora das horas de expediente, em empresas ou estabelecimentos particulares que tenham relações com a Administração pública, em matéria que se relacione com a finalidade do serviço em que estiver lotado o servidor ;

c) a representação de Estado estrangeiro ;

d) o comércio, sob qualquer de suas formas, ou a participação em sociedades comerciais, exceto como comanditário ou quotista, não podendo, em qualquer caso, o servidor assumir funções de direção ou gerência ; e

e) a prática de usura, em qualquer de suas formas, bem como o financiamento ou fornecimento de empréstimo a juros.

Parágrafo único — Não estão incluídos nas incompatibilidades das alíneas a, b e c, a direção, a gerência, e, ainda, o trabalho em cooperativas, associações de classe, fundações, nem a orientação técnica e científica de estabelecimentos de fins altruísticos, aí compreendidos os estabelecimentos de ensino, oficializados ou reconhecidos.

Reajustando áreas e funções governamentais

W. BROOKE GRAVES (*)

(Tradução de CÉLIA NEVES)

(In "The Annals of the American Academy of Political and Social Science" — Janeiro de 1940)

PELA primeira vez o "ANNALS" dedica um número completo às relações inter-governamentais e inter-jurisdicionais nos Estados Unidos. Antigamente, quando a própria vida era relativamente simples e o governo estava organizado para atender às necessidades de um tipo de vida predominantemente rural, eram relativamente poucos os problemas desta natureza que surgiam. Exatamente o contrário acontece hoje. De todos os lados propõem-se ou adotam-se alterações nas fronteiras políticas e novos tipos de estrutura governamental, num esforço para realizar os ajustamentos necessários para que o governo sirva adequadamente à coletividade de nossos dias. Nosso propósito é examinar a situação geral de um ponto de vista amplo.

RELAÇÕES DA UNIÃO COM OS ESTADOS

Reina grande incompreensão popular quanto ao problema das relações da União com os Estados. Pretende-se, muitas vezes, que se trata de um novo problema, criado especialmente para atormentar nossa vida. Na realidade, porém, o problema das relações entre o governo central e as subdivisões políticas não é peculiar ao sistema federal norte-americano, nem à época em que vivemos. Existe em todos os países em que vigora o federalismo e tem sido, com intervalos, matéria de controvérsia nos Estados Unidos, desde a data da independência das colônias até agora. Seria pueril pretender que encontraremos uma solução satisfatória, de caráter permanente; já que a questão tem de ser resolvida de cada vez, pelas gerações que se sucedem, o importante é despender um esforço sério para descobrir os fatos e as tendências que se vão firmando.

Todo mundo sabe que por mais de um século e meio se registraram grandes transformações no sis-

tema federal norte-americano. E' claro que essas nem sempre se realizaram por meio de emendas à Constituição Federal. Outros métodos, menos diretos, foram os empregados. Contribuíram para êsse resultado a aparição e o crescimento do sistema de subvenções, a nova interpretação dada ao poder de tributar, ao poder de comércio, ao poder postal e ao poder de assinar tratados, e, bem assim, a influência dos órgãos legislativos e administrativos federais sobre os órgãos estaduais correspondentes. O desenvolvimento de uma variedade de contrôles financeiros também tem desempenhado papel importante. O Governo Federal tem assumido a responsabilidade de funções dispendiosas, até então a cargo dos Estados. Foi adotado o sistema de discriminação de rendas em que a União arrecada tributos para reparti-los entre os Estados; e as condições para a concessão de subvenções tornaram-se tão generosas a ponto de haver, hoje, subvenções incondicionais.

A partir da crise de 1929, verificaram-se grandes reformas, a princípio na gestão do Presidente Hoover, e em escala maior, na do Presidente Roosevelt, tôdas elas no sentido de estender a influência da União até aos Estados e entidades locais. Além das despesas para auxílio ao desemprego, diretamente a cargo da União, e dos programas de obras públicas, uma legislação de tremenda repercussão nos domínios da agricultura, do trabalho, do seguro social vem alterando o equilíbrio do sistema federal norte-americano num ritmo cada vez mais acelerado.

Os departamentos e demais órgãos do Governo Federal procuraram a cooperação dos Estados, sob a forma de legislação, seja para regular a matéria,

(*) W. BROOKE GRAVES, Ph. D., é professor de Ciência Política na Temple University, de Filadélfia. Autor de *Readings in Public Opinion* (1928), *Uniform State Action* (1934) e *American State Government* (1936).

seja para suprir as lacunas das leis baixadas pelo Congresso. Essas medidas foram consideradas pontos dos programas dos partidos e, como tal, sujeitas a controle por parte dos mesmos, quer no Governo Federal, quer nos dos Estados; foram, assim, largamente postas em prática. Conquanto se possa introduzir futuras modificações nessa legislação, já é evidente que toda ela, ou parte, será mantida em princípio. Será impossível restabelecer o velho regime de relações entre a União e os Estados — mesmo que isso venha a se tornar desejado.

RELAÇÕES INTERESTADUAIS

As modificações verificadas no campo das relações interestaduais foram tão numerosas e tão significativas quanto as que acabamos de mencionar; representam, igualmente, um grande desvio dos moldes anteriormente em vigor. Os dispositivos da Constituição Federal sobre as questões interestaduais — embora importantes — não firmam, e durante anos não firmaram, uma base adequada à solução das questões concernentes a dois ou mais Estados. Através da Conferência Nacional de Comissários de Legislação Estadual Uniforme, e de outros órgãos, vêm os Estados lutando durante cerca de cinquenta anos — e não com muito sucesso — para obter leis uniformes sobre assuntos de interesse comum. Tentaram o sistema de convênios interestaduais, mas não tantas vezes quantas seria de desejar; utilizaram-nos sobretudo para ajustar as questões de limites e de águas procedentes de fontes adjacentes. Resultaram em completo fracasso as recentes tentativas para usar os acordos na solução de problemas do trabalho e outros de natureza controvertida, no campo das relações econômicas e sociais.

Em face desta situação, o Conselho de Governos Estaduais tem-se empenhado vivamente para criar um novo aparelho que torne possível o estabelecimento de “uma União mais perfeita”. Temos visto as conferências nacionais de autoridades estaduais em determinados campos — governadores, procuradores gerais, etc. — serem reforçadas com a instituição de secretarias permanentes e com a execução de programas mais construtivos. Algumas conferências nacionais resultaram em organizações permanentes como a Comissão Interestadual de Combate ao Crime, a Associação Americana de Bem-estar Público e outras. Estabeleceram-se em quase todos os Estados comissões de cooperação

interestadual e o hábito de consulta e colaboração entre as autoridades legislativas e administrativas dos diferentes Estados fortaleceu-se num grau até agora desconhecido.

Dos problemas recentes, o mais sério nas relações interestaduais foi o aparecimento de barreiras comerciais e tributárias. Durante um século e meio, os norte-americanos orgulharam-se da completa liberdade de comércio existente no país, chegando a fazer observações pejorativas acerca da falta desta liberdade, na Europa. As aperturas financeiras oriundas da crise estimularam a competição em matéria de fontes de receita, da qual resultaram muitos tributos concorrentes e em duplicata — todos eles com efeitos perniciosos sobre a liberdade de trânsito e comércio, nos Estados Unidos. As diferenças de níveis de salários, de condições de trabalho e o desemprego, agravados pela crise, instigaram a aprovação de leis que favorecem os produtos do próprio Estado. Ao que parece, essas tendências foram contidas, em consequência da *Interstate Conference on Trade and Tariff Barriers* reunida em Chicago, em abril de 1939.

Esses numerosos remédios e medidas foram todos adotados com o duplo propósito de encontrar uma alternativa prática para a rigorosa centralização em Washington, e de tornar possível uma execução mais aperfeiçoada das funções do estado.

REGIONALISMO

A Constituição Federal não previu um tipo de relação regional, nem a prática do federalismo norte-americano, durante mais de um século, procurou criar coisa alguma nesse setor. Assim, à proporção que os territórios organizados assumiam a situação de Estado, à proporção que a população aumentava, e à proporção que as funções do governo cresciam em extensão e profundidade, surgiu a necessidade de áreas administrativas menores do que a Nação e maiores do que os Estados. Nasceu, então, o regionalismo sub-nacional.

Uma vez que as mesmas regiões administrativas não eram apropriadas para todas as funções do Governo Federal, e desde que faltava uma influência unificadora, cada departamento ou órgão criava zonas ou distritos a seu bel-prazer, em tamanho e número. Variavam desde as três Regiões Militares até os 750 distritos do Serviço de Emprego, do Departamento do Trabalho. Havia doze distritos da *Federal Reserve* e doze do *Federal*

Land Bank que não coincidiam uns com os outros. Alguns obedeciam às fronteiras estaduais, outros não. Coube à Comissão de Recursos Nacionais, em seu impressionante estudo do regionalismo, feito em 1935, apresentar um plano pelo qual se pusesse ordem nesse caos. A Comissão chegou à conclusão de que as repartições criadas no interior convergiam para dez a vinte cidades; e propôs que essas cidades fossem instituídas como sub-capitais das áreas de que eram centro.

Nesse ínterim, outros tipos de regiões ou "áreas" estavam em processo de desenvolvimento — máxime áreas interestaduais e metropolitanas. Há problemas, como os das bacias de grandes rios, que afetam interesses de vários Estados, mas que não interessam diretamente à Nação ou aos outros grupos de Estados. Iniciamos um processo de criação de novos métodos para resolvê-los; ainda é prematuro predizer qual o tipo de solução que apresentará maiores vantagens. O Governo Federal, por ato do Congresso, criou a *Tennessee Valley Authority*. Têm surgido propostas e estudos no sentido de estender esse tipo de administração a outras áreas comparáveis. Contrastando com essa solução, temos uma espécie de regionalismo voluntário em pleno funcionamento, nos vales dos rios Delaware, Potomac, Ohio: a Comissão Interestadual da Bacia do Rio Delaware, a Comissão Interestadual da Bacia do Rio Ohio, etc. Nesses casos, os Estados decidiram-se a atacar seus próprios problemas por meio de ação conjunta. Eis uma solução concreta para resolver a alternativa: ou o Governo Federal executa os serviços estaduais, sem a indispensável consideração pelos sentimentos locais, ou os próprios Estados resolvem os seus problemas, à sua moda.

Assim como os Estados julgaram impossível tratar eficazmente de todos os problemas existentes em sua jurisdição, sem ouvir os vizinhos, assim também as entidades locais têm sido levadas a reconhecer que suas divisas raramente coincidem com as da vida social e econômica da área de que são o centro. O crescimento de grandes áreas de cortiços e favelas dentro das fronteiras de uma cidade, a descentralização da indústria, e o surgimento de amplas áreas residenciais suburbanas deram nascimento à área metropolitana. Neste caso, uma área que é social e economicamente uma unidade, debate-se numa multiplicidade de unidades governamentais superpostas e descoordenadas — cidades, *boroughs*, *towns*, *townships*, vilas, entidades

autárquicas e distritos especiais: escolares, rodoviários e muitos outros. A população da cidade olha com inveja para a gorda lista dos impostos suburbanos, enquanto os suburbanos vêm com suspeita e desconfiança as máquinas políticas que tanto desmando têm causado nas cidades. A situação ainda mais se complica, pois essas áreas metropolitanas costumam estender-se além das lindes de um Estado.

RELAÇÕES ENTRE ESTADOS E ENTIDADES LOCAIS

Talvez os problemas mais complexos, em matéria de ajustamento, se encontrem no campo do governo local. Nos Estados Unidos, vivemos sob camadas e camadas de unidades de governo local — cerca de 175.000 ao todo. Ao passo que as superfetações, duplicatas e desperdícios já foram em parte reduzidos nos níveis federal e estadual, abundam desenfreadamente em inúmeras entidades locais. Esta multiplicidade de unidades anãs, esmagadas sob o peso de uma administração pobre e ineficiente, concorre para agravar pesadamente o ônus que recai sobre o contribuinte norte-americano. Parece evidente que ele não pode (e esperamos que não lhe seja exigido) submeter-se indefinidamente à permanência deste ônus.

Numerosas soluções já foram sugeridas e até adotadas, em alguns casos isolados. As propostas mais importantes são: (1) completa centralização estadual; (2) extensão da supervisão estadual (centralização parcial); (3) consolidação dos condados (regionalismo estadual); (4) redução do número de unidades locais menores e reajustamento de divisas; e (5) reorganização da estrutura do governo local. É óbvio que nem todas essas soluções se excluem mutuamente: devem ser combinadas de modos diversos, numa variedade de moldes.

Centralização ou supervisão estadual

Os partidários da centralização estadual encaram-na como a solução natural das dificuldades em que jaz o governo local. Alegam, com muita razão, que os modernos métodos de transportes e comunicações colocaram o Estado, em relação ao cidadão, numa posição comparável à ocupada pelo condado, nos dias passados. Argumentam que a propriedade real — que é a principal fonte de renda local — já não pode suportar o ônus tributário imprescindível ao custeio dos numerosos serviços exigidos dos governos de hoje; que a construção de estradas

já não é, com propriedade, uma função do governo local; que a educação moderna não pode estar sujeita aos caprichos de uma junta local de educação; que os perigos a que está exposta a saúde pública não estão confinados nos limites de nenhuma comunidade determinada; que os velhos métodos de assistência a mendigos não têm cabimento numa comunidade esclarecida; e assim por diante, *ad infinitum*. Os Estados de Carolina do Norte e de Virgínia chamaram a si a construção e conservação de estradas. O Estado de Carolina do Norte chamou a si as escolas. Com essa absorção das funções locais, as respectivas unidades ficarão atrofiadas e desaparecerão com o tempo. Muitos outros Estados estão se movimentando na mesma direção, paulatina e deliberadamente. Acresce notar que esta medida, aliada às novas funções atribuídas ao governo, compensa os Estados das perdas que sofreram em sua competência, em virtude da centralização federal.

Para aqueles que se opõem a uma completa centralização estadual, como violadora do princípio de auto-governo, a idéia de uma supervisão estadual afigura-se mais aceitável. Conquanto se melindrem com a "interferência do Estado", reconhecem as deficiências do governo local e vêem neste método um meio de as comunidades locais conservarem os poderes que há longos anos exercem. Assim os Estados, por meio de leis e de órgãos administrativos adequados, freqüentemente fiscalizam a arrecadação, as tabelas dos impostos, os orçamentos, os relatórios e as contas locais; exercem controle sobre os empréstimos locais. No campo da educação, a concessão de auxílios financeiros permite aos Estados ampliar o controle sobre a construção de escolas, o transporte de alunos e outros aspectos do programa escolar: impõem padrões ao professorado, mediante a exigência de certificados, e controlam o conteúdo do *curriculum*. Em muitos outros setores, as autoridades locais sentem o poder regulatório do Congresso estadual e dos departamentos administrativos do governo estadual.

Consolidação ou reorganização do condado

Outros, ainda, propõem a consolidação do condado e o estabelecimento do regionalismo dentro do próprio Estado. Apontam para a decrépita condição do governo dos condados, e alegam que este, tal como o conhecemos, já não tem razão

válida para existir. Além de não dispor de organização estrutural adequada para o desempenho de nenhuma responsabilidade de grande vulto, é — acrescentam — pequeno demais para satisfazer as necessidades de governo intermediário e grande demais para servir como unidade de governo puramente local. Por mais útil que tenha sido outrora, dizem, representa um anacronismo no mundo de 1940.

Outros sugerem que, em vez de consolidar os condados, ou abandoná-los, devemos conservá-los como unidades básicas do governo local. Lembram o fato de que a sede do condado, hoje, já não fica tão distante da casa do cidadão médio, como antigamente o Conselho. Se seus negócios no fôro não podem ser resolvidos por telefone, uma pequena corrida de automóvel, em estradas lisas e macadamizadas, poderá trazê-lo em pessoa. Apontam para os distritos escolares em que não há crianças em idade escolar, ou em que há muito poucas para permitir o funcionamento de um sistema escolar; para as cadeias das pequenas cidades e vilas em que um preso constitui uma curiosidade; para os distritos rodoviários em que não se arrecadam, durante anos, taxas rodoviárias; para os juizes de paz que nunca tomaram posse ou que, tendo tomado posse, nunca funcionaram em um único caso. Estas unidades, dizem, é que devem desaparecer, fortalecendo-se o condado, como a unidade de governo local nas zonas rurais, assim como a cidade é a unidade nos centros mais populosos.

Qualquer que seja, porém, a solução final dada ao problema de reorganização das unidades de governo local, a duas condições deve ela satisfazer. Primeiro, a unidade preferida deve ser bastante grande, de modo a permitir a utilização de pessoal assalariado, competente, preparado e de tempo integral. A maioria das cidades e uns poucos condados já satisfazem a essa exigência; muitos outros condados poderiam fazê-lo, se sua atual competência fôsse acrescida das funções atualmente exercidas pelas unidades menores. Os condados pequenos demais deveriam ser consolidados. Segundo, a unidade adotada deve ser relativamente pequena, de modo a atender aos serviços peculiares a uma unidade de governo local. Isto não obstante, deve-se fazer o povo compreender que a eficiência do controle popular sobre o governo local é determinada não tanto pelo tamanho da unidade como pelo seu exercício efetivo,

quaisquer que sejam as condições em vigor. Na maior parte dos Estados, os condados jazem congelados na Constituição; dadas as dificuldades em alterar muitas destas Constituições, aí temos mais uma razão prática para usá-los como base de reconstrução do governo local.

Reorganização da estrutura local

Finalmente, há uma proposta tendente a reorganizar a estrutura do aparelho governamental, nas unidades locais. Os adeptos dêste plano alegam que os defeitos do governo local decorrem não tanto do número ou do tamanho das unidades mas de sua má organização. O condado médio não possui executivo responsável; o que lhe falta é um tipo qualquer de autoridade executiva — presidente de condado, chefe de condado, ou administrador de condado. O *city manager plan* deu bons resultados, em tôdas as cidades em que foi adotado. Por que não experimentá-lo nos burgos (*boroughs*) e outras pequenas unidades locais? As próprias cidades, impotentes para satisfazer às necessidades de hoje, recorrem confiantemente às autarquias ("authorities") criadas para fins especiais, competindo umas com as outras nos empenhos para obter auxílio financeiro do Governo Federal. Quer as modificações na estrutura do governo local sejam suficientes, ou não, para atender às exigências do presente, é claro que qualquer reforçamento da competência do condado seria temerária, sem essas modificações. Se o condado não consegue desempenhar satisfatoriamente as funções que agora lhe pertencem, seria ocioso esperar que pudesse prestar outros serviços, com a atual organização.

A verdade é que o tipo de civilização que se desenvolveu nos Estados Unidos, nos últimos anos, com suas máquinas de grande velocidade, sua produção em cadeia, suas rodovias, automóveis, aeroplanos, telefones, telégrafo e rádio, tornou imprescindível a reconstrução do governo, em todos os níveis. Após anos de estudo e discussão, com infindáveis investigações e relatórios, a máquina do Governo Federal tem sofrido umas certas reformas. Desde 1917 os Estados estão em processo de reorganização, e o movimento em prol do *city manager plan* tem feito notáveis progressos em todo o país, nesse mesmo período. Nos países da Europa também se tornou necessário adaptar a máquina do

governo às necessidades da vida moderna. É mais do que tempo de se despendir um esforço inteligente e perseverante no sentido de reconstruir o aparelho do governo local, na América rural.

NECESSIDADE DE ESTUDOS FEDERAIS

O propósito dos parágrafos precedentes foi esboçar, em linhas amplas, as tendências atuais mais significativas, no campo das relações inter-governamentais e inter-jurisdicionais, nos Estados Unidos. No que toca às relações entre a União e os Estados, às interestaduais e às regionais, as idéias aqui discutidas estão de fato sendo postas em prática, ao passo que no campo das relações entre os Estados e as demais jurisdições, muitas das propostas e sugestões ainda se acham em fase de discussão. O fato mais importante de tudo isto é que estão em processo tremendas alterações no governo norte-americano, tal como o conhecemos — alterações que atingem fórmulas, estruturas e processos de há muito consagrados. Tais reformas vêm à luz em atenção à pressão popular, que exige do governo serviços que ele não está habilitado a prestar, se se conservar tal qual era; daí as tentativas de novas estruturas ou relações capazes de proporcionar aos órgãos ora existentes o vigor suficiente para que desempenhem novas funções.

Ninguém possui um plano bem concertado, e ninguém sabe mais que uma ínfima parcela do que se está passando em doze frentes diferentes. Os esforços despendidos adotam o método de experimentação e erro, de resultados lentos. As consequências de maior importância são incidentais e até mesmo acidentais. Não existe um plano, e já se disse "Onde não há previsão, o povo perece".

O recurso a comissões de estudos nacionais, empregado com sucesso para outros objetivos, talvez pudesse apresentar bons resultados, aqui. O Presidente Hoover criou uma *Commission on Law Observance* e uma *Commission on Social Trends*, as quais apresentaram relatórios valiosos. O Presidente Roosevelt já teve comissões de seguro social, direção administrativa, condições econômicas do Sul e outros problemas importantes. Algumas chegaram a propor uma legislação específica, enquanto outras disso se abstiveram. Precisamos elaborar um plano que oriente o curso dos acontecimentos, no campo das relações inter-governamentais do

futuro, mas antes de fixar qualquer plano, devemos obter maior cópia de informações básicas.

O Presidente poderia ser autorizado a designar uma comissão nacional para estudar a questão, composta de indivíduos dos mais capazes e preparados do país. A eles se deveria dar suficiente tempo e apoio financeiro. Todo o material existente, ligado a qualquer aspecto do problema, seria reunido e examinado. Investigações de primeira mão seriam iniciadas sempre que fôsse necessário preencher uma lacuna. O esforço deveria desenvolver-se no sentido de ver todo o problema, e de vê-lo por inteiro.

OBJETIVOS DO ESTUDO

Precisamos conhecer exatamente quais as funções de governo que *estão sendo* desempenhadas, e em que nível — nacional, estadual e local — e quais as relações existentes entre as mesmas; e determinar, ao mesmo tempo, quais as funções que *devem* caber a cada unidade. Precisamos conhecer, mediante padrões tão objetivos quanto possível, a eficiência das várias funções nos diversos rincões do país, e nos diversos níveis de governo. Precisamos resolver divergências e incertezas existentes no campo da tributação, e criar soluções mais satisfatórias no tocante às relações do indivíduo com cada um dos níveis de governo. Dotados de todas essas informações, talvez possamos determinar as unidades adequadas para o desempenho de cada função de governo, obtendo com isso uma orientação inteligente para o curso dos acontecimentos futuros.

O estudo que temos em vista deveria iniciar-se com a administração dos serviços governamentais, utilizando métodos consagrados em pesquisas científicas. Deveria ser prático e evitar o tom vago e extremamente teórico que costumava caracterizar as discussões deste problema no passado. Muitas pesquisas de natureza semelhante já se fizeram, em escala menor. A Comissão de Recursos Nacionais, no estudo sobre regionalismo a que já nos referimos e num outro sobre urbanismo, abordou aspectos particulares. Em alguns Estados — Nova Jersey, Nova York, Ohio e Pensilvânia — empresas públicas e privadas realizaram excelentes estudos sobre o governo local. Sai continuamente da imprensa do país um corpo de estudos especializados que cresce dia a dia. O que sugerimos, aqui, não representa, pois, novidade ou inovação alguma; não passa de ampliação e coordenação de processos já inteiramente difundidos.

E' evidente que a tendência marcada nos últimos anos tem sido no sentido da centralização da autoridade governamental, em todos os níveis. As funções são transferidas sucessivamente para as unidades maiores — das menores unidades locais para o condado e desses para os Estados, dos Estados para as regiões e destas para o Governo Federal. Ignoramos qual a unidade ótima para cada propósito governamental, e não possuímos princípio claramente formulado que nos habilite a determinar qual seja. Só os estudos que delineamos acima poderão nos esclarecer. O vulto desse empreendimento talvez seja aterrador mas por isso mesmo desafia o povo norte-americano.

A Fábrica Nacional de Motores

Reportagem de ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO

ÉRAMOS CONTEMPLATIVOS...

VAMOS conversar um pouco, lembrar o passado e dizer alguma coisa do presente. Não esperem observações interessantes e originais. Basta que sejamos sinceros, o que, de resto, já é uma forma de se ser original, como judiciosamente observava mestre Carlyle...

E numa reportagem sobre máquinas, ferramentas e motores, deve-se também levar muito em conta a paciência de leitores que, da mecânica, só querem saber dos benefícios que ela lhes proporciona. Nada mais. E até chegar lá, isto é, às bielas, carters, eixos e mancais, não há mal nenhum em que precedamos este trabalho de notas sobre coisas bem diferentes e que, entretanto, nos parecem oportunas para mostrar como antigamente vivíamos noutro mundo, extasiados com os encantos da natureza...

Aqui no Rio bastava-nos levar os visitantes estrangeiros ao Corcovado ou ao Silvestre. O programa das visitas oficiais era então pouco extenso: primeiro, as belezas naturais, depois visita à Câmara e ao Senado e, como fecho de ouro, banquete no pré-histórico Clube Fluminense, onde, há quase um século, a sociedade carioca já brilhava, como Wanderley Pinho nos descreve no seu interessante livro *Salões e Damas do Segundo Império*. Esse clube passou a chamar-se, na República, dos Diários e hoje é o Automóvel Clube do Brasil, que, apesar de tudo, ainda continua a ser, à falta de outro, a sala de visitas da cidade. Entretanto, poderia ter nome mais expressivo; como, por exemplo, Persistente Clube do Brasil...

Às vezes o Itamarati ampliava um pouco o programa de recepção aos hóspedes ilustres do Governo. E, quando o visitante era mesmo notável, como por exemplo Elihu Root, um passeio a Petrópolis tinha seu quê de distinção. Os excursionistas partiam de manhã em trenzinho da Leopoldina, cuja estação inicial funcionava em horrendo baracão ali em S. Francisco Xavier.

Os jornais diários da época não gastavam dinheiro em clichês e, por isso, somente *O Malho* e a *Revista da Semana* se incumbiam de publicar, no sábado seguinte às excursões, os flagrantes delas apanhados aqui e em Petrópolis e nos quais era sempre apreciável o número de senhoras, que emprestavam aos passeios muita vida, muita graça, muita distinção.

— Afinal, quando é que você, seu repórter conversador, começa a falar da Fábrica Nacional de Motores? Assim você acaba nos contando a história da Marquesa de Santos...

— Espere um pouco, brigadeiro Guedes Muniz. O senhor vai ver que todas estas reminiscências são realmente necessárias.

E, hoje, vendo-se fotografias de ocorrências do Rio de quarenta anos atrás, tem-se impressão de que tudo foi há um século! E quanto então a modas — e modas femininas — o contraste é chocante com as de hoje: longos vestidos de cauda, vastos chapéus com passarinhos e jardins suspensos, e sombrinhas à Rejane, na *Dama das Camélias*, de longo cabo, encimado por laço de fitas, afora as rendas em torno da armação...

* * *

Passos, quando prefeito, resolveu criar novos cenários para a *mise-en-scène* das recepções oficiais, tornando mais acessível o Alto da Boa Vista e franqueando ao público, por meio de magnífica estrada de rodagem, a Cascatinha, a Vista Chinesa, a Mesa do Imperador.

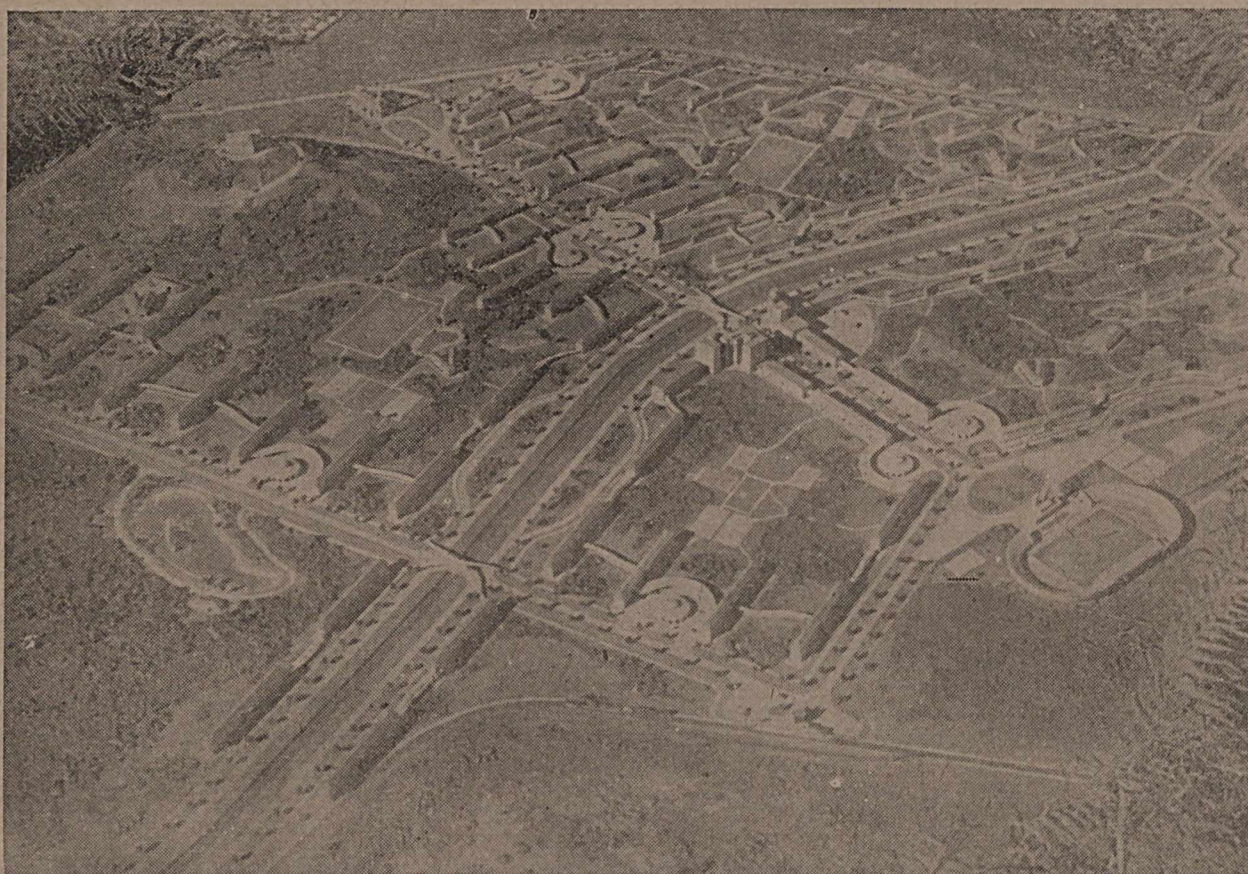
O Sumaré, a cavaleiro do morro do Salgueiro, entre Santa Teresa e as montanhas que precedem a Tijuca, durou pouco. Uma questão judicial ruidosa entre o capitalista Casemiro Costa e o senador Joaquim Murtinho, grandes acionistas da Companhia Ferro Carril Carioca, que levava seus bondinhos até ao Sumaré, terminou com prejuízo para os cariocas, que perderam aquele belo recanto, aberto lá no alto da montanha, para suas excursões domingueiras em dias de calor. Nessa época, Alexandre Makenzie não havia ainda aparecido aqui no Rio com sua Light revolucionária dos costumes da cidade, que com ela tanto se tem beneficiado.

Na nossa história social vivíamos em plena Era Contemplativa, em perene fetichismo pelas coisas da natureza. Os poetas não encontravam estro fora do classicismo convencional. Raros fizeram exceção aos dogmas da arte poética tradicional. Raríssimos. Como Walt Whitman, nos Estados Unidos, tivemos, é verdade, um Augusto dos Anjos, quando deplorava a falta de aproveitamento adequado das múltiplas formas de energia, "dos dinamos profundos, que, podendo mover milhões de mundos, jazem ainda na estática do nada"...

MAS HOJE OS DÍNAMOS PROFUNDOS JÁ COMEÇARAM A TRABALHAR...

As nossas quedas d'água, esses dinamos profundos, estão sendo agora utilizados na sua ação produtiva.

Aqui no Rio e em seus arredores, ao lado dos sedutores encantos da natureza, já temos realizações reveladoras de nosso progresso no campo industrial ou científico e todas devidas à iniciativa de técnicos que, na execução de sua obra, devem sentir o mesmo estro, a mesma estesia dos outros poetas, os idealistas utópicos de criações abstratas. Natural. Pois se há poesia em tudo! — no verbo de Castro Alves; na campanha científica de Oswaldo Cruz; na



F.N.M. — Maqueta da Cidade Industrial ou Cidade dos Motores

singeleza dos afãs domésticos e no "clangor do trabalho industrial"!

* * *

Transformação completa se operou na forma de recebermos os estrangeiros que nos visitam. Missões militares ou científicas, notabilidades no comércio, na indústria ou na finança, encontram agora no Rio, em São Paulo, Minas e em alguns outros Estados, grandes núcleos de trabalho, de técnica moderna avançada, denunciadores, sem dúvida, de completa derrocada da... Era Contemplativa.

Surgiram no mapa econômico do Brasil êstes grandes pontos luminosos, que dispensam convenção explicativa: Volta Redonda, Macabú, Quilômetro 47 da Estrada Rio-São Paulo (C.N.E.P.A.) e 37 da Rio-Petrópolis (F.N.M.), só para citar os que se acham localizados na velha província do Rio de Janeiro, cuja pobreza até há pouco tempo podia se inferir pela desolação da Baixada Fluminense, aqui mesmo à orla da baía de Guanabara. Hoje, o seu saneamento constitui obra de tal vulto que deixa longe semelhantes realizadas em outros países e citadas com espanto pelos que não conhecem a nossa.

No vale do Rio Doce, em São Paulo, no Rio Grande do Sul, os pontinhos luminosos no mapa estão surgindo, a formar constelação criada e cantada por outros poetas, que procuram saber direitinho porque afinal devem se ufanar de seu país...

PEQUENA E GRANDE REPORTAGEM

— Amanhã, Ribeiro, a Missão Militar chilena vai visitar a Fábrica Nacional de Motores. Você esteja lá cedo com o fotógrafo. Saia daqui da redação às 7½ da manhã.

Esta ordem, nós a recebemos de Costa Rego na redação do *Correio da Manhã*, a 25 de junho à noite.

No dia seguinte rodávamos para Xerém. Chovia fininho. Nosso automóvel lambia a estrada Rio-Petrópolis, espadanando água p'ros lados. Desolação. Dizíamos nomes feios baixinho contra um mundo de coisas sérias. Que a Fábrica de Motores fôsse p'ro inferno!

A neblina na baixada aumentava-nos a tristeza. Depois de Braz de Pina perguntamos ao "chauffeur":

— Ainda falta muito?

— Até lá é um pedaço...

Bueno, o fotógrafo, nem falava, o que para êle é uma tortura.

E pensávamos assim:

— Se não tivéssemos saído de casa, estaríamos àquela hora na cama, lendo maciamente o jornal, a ver se Cherburgo havia afinal caído; depois os tópicos e as "sociais", pra saber quem morreu...

— Olhe, Bueno. Você só tira uma chapa. Só há espaço para uma fotografia.

Era o meio de nos vingarmos da maldita Fábrica de Motores... O mau tempo, o frio úmido e o vento cortante nos predispunham a toda parcimônia no emprego de adjetivos; dos adjetivos, das fotografias, de tudo! Iríamos fazer notícia bem seca naquele dia molhado, como se fôssemos pachorrento redator do *Jornal do Comércio*...

— Mas não é bom tirar uma fotografia do alto, apanhando toda a fábrica, e depois outra, interna, de um detalhe?

— Não é preciso. Só uma!

E, contrariando o fotógrafo, satisfazíamos assim nossa raiva contra a Fábrica e também contra o seu inventor, que não conhecíamos senão de nome.

— Que absurdo, fazer motores de avião no Brasil... Pois tudo isso não é patenteado lá nos Estados Unidos? E eles vão deixar assim, sem mais nem menos, que no Brasil se fabrique uma coisa de que os americanos têm o segredo, o direito reservado?

(Êsse, um palpite muito nosso, muito de nossa gente. A crítica fácil, apressada. Agrada-nos essa esperteza, essa inteligente e maravilhosa sabedoria!)

Estávamos pensando tudo isso em voz baixa.

E em voz alta:

— Só uma chapa, seu Bueno!

E para o "chauffeur":

— Não precisamos demorar lá. Às 11 horas você pode voltar conosco.

— Êste carro só pode sair da Fábrica às 5 horas da tarde. É ordem do coronel Short Coimbra...

— E o brigadeiro Guedes Muniz não vai hoje à Fábrica?

— Não, senhor. Seu avião ficou retido em Volta Redonda, prêso pelo mau tempo, e os chilenos vão ser recebidos pelo coronel Coimbra.

Se tivéssemos ali um botãozinho como o do Eça, no *Mandarim*, fulminaríamos, à distância, nosso chefe Costa Rego, que nos havia arranjado aquela boa estopada...

À altura do quilômetro 37, o automóvel infltiu para a esquerda, largando a estrada Rio-Petrópolis. Estávamos afinal chegando.

— Vocês conhecem, pelo cinema, como noutros tempos, na Califórnia, surgiam do nada cidades inteiras, onde pouco antes só havia pântanos, mosquitos e febre? Pois bem, façam uma forcinha, pensem um pouco, e dispensem-nos, por camaradagem, de descrever o que vem surgindo ali na Baixada Fluminense. É uma verdadeira cidade industrial!

Então, estamos entendidos. Vamos saltar diante do

PAVILHÃO PRINCIPAL

O coronel Short Coimbra leva-nos a seu gabinete de trabalho, onde nos faz servir café. E foi bom porque sentíamos fel na bôca e na alma; fel e frio.

— Vá chamar o Medeiros.

E depois dessa ordem, dada ao Veludo, o contínuo, o coronel Short Coimbra nos disse:

— O engenheiro Hortêncio de Medeiros vai acompanhá-lo na visita ao Pavilhão Principal.

E a dois passos daquele pequeno gabinete, e na companhia dêsse técnico, tivemos em seguida a primeira visão do interior da Fábrica.

Que surpresa agradável! Do alto de uma varanda interna dominamos o interior do pavilhão, que se estende, imenso, amplo, todo iluminado por igual e com suas máquinas em longas filas, de apresentação variada, a compor vistoso e imenso cenário, como imaginamos só existir nas grandes fábricas norte-americanas.

Ali, o poeta não poderia lamentar a falta de adequado aproveitamento "dos dínamos profundos, que podendo mover milhões de mundos, jazem ainda na estática do nada"...

A força elétrica, a luz fluorescente, o ar condicionado e a temperatura regulada se distribuem por imensa rede aérea que, bem abaixo da longa cobertura do pavilhão, forma curioso emaranhado de tubos, como teia imensa de proteção às complicadas máquinas, a que dão vida, movimento, ação.

NEM O BOTÃO FULMINANTE, NEM MAIS VESTÍGIO DE MAU HUMOR

Começamos, então, a tomar nossas primeiras notas, no desejo natural de colher material para a reportagem do *Correio da Manhã*, a qual não poderia exceder de duas colunas. Questão de espaço — considerávamos serenamente. Não era por mais nada. Não era...

— Bueno, esta máquina aqui é d'outro mundo! Bata a bicha.

— Já tirei daquela outra pequena. Você não disse que só precisava de uma fotografia?

— Resolvi outra coisa: publicar também longa reportagem na *Revista do Serviço Público* e quero que você tire umas doze ou quinze fotografias, boas, muito boas e bem nítidas!

Não pensávamos mais no botão fulminante do *Mandarim*, e muito menos na hora de voltar à cidade. Ali nos achávamos de repente num pedaço do nosso Brasil do futuro, de um outro Brasil que sempre imaginamos poderia haver um dia, mas muito distante e muito difícil para nós, pessoalmente, de alcançar ainda!

Hortêncio de Medeiros, sorrindo, observava-nos a pressa no escrever, como se quiséssemos taquigrafar fielmente o que nos dizia.

— Se o senhor fôr tomar nota de tudo, êsse bloco não chega...

Encubulamos.

— Tem razão; voltarei aqui mais vezes. O brigadeiro Guedes Muniz naturalmente consentirá na reportagem para a revista do D.A.S.P.

— É possível. Mas é bom entender-se antes com êle.

Os oficiais da Missão Chilena chegaram ao meio dia, percorreram todo o Pavilhão Principal e outras dependências da Fábrica, regressando ao escurecer à cidade.

No dia seguinte, no D.A.S.P., sentíamos prazer em falar na Fábrica Nacional de Motores. Estávamos de sorte:

ninguém ali (pelo menos as pessoas com as quais havíamos conversado) conhecia a Fábrica. E o sabor da novidade foi completo. O sabor e a satisfação de revelar o que descobríamos na véspera, em dia nada propício ao maravilhoso, às exuberantes manifestações de entusiasmo. Mesmo assim, foi o que se viu: forcei o fotógrafo a tirar 14 fotografias...

UM POUCO DE HISTÓRIA

O coronel Short Coimbra ofereceu-nos, mimeografada, a conferência que há tempos o brigadeiro Guedes Muniz pronunciou no Clube de Engenharia sobre a Fábrica Nacional de Motores.

Vamos extrair desse trabalho algumas notas informativas, apresentando-as aos leitores da *Revista do Serviço Público* como se fôssem respostas do brigadeiro Guedes Muniz a perguntas que realmente lhe tivéssemos feito. Convenhamos que não há inconveniente, nem deslize de nossa parte em reproduzir assim o que S. Exa. disse perante aquela culta e nobre instituição.

Queremos com isso poupar-lhe trabalho de repetir o que já havia afirmado verbalmente e consagrado em documento impresso.

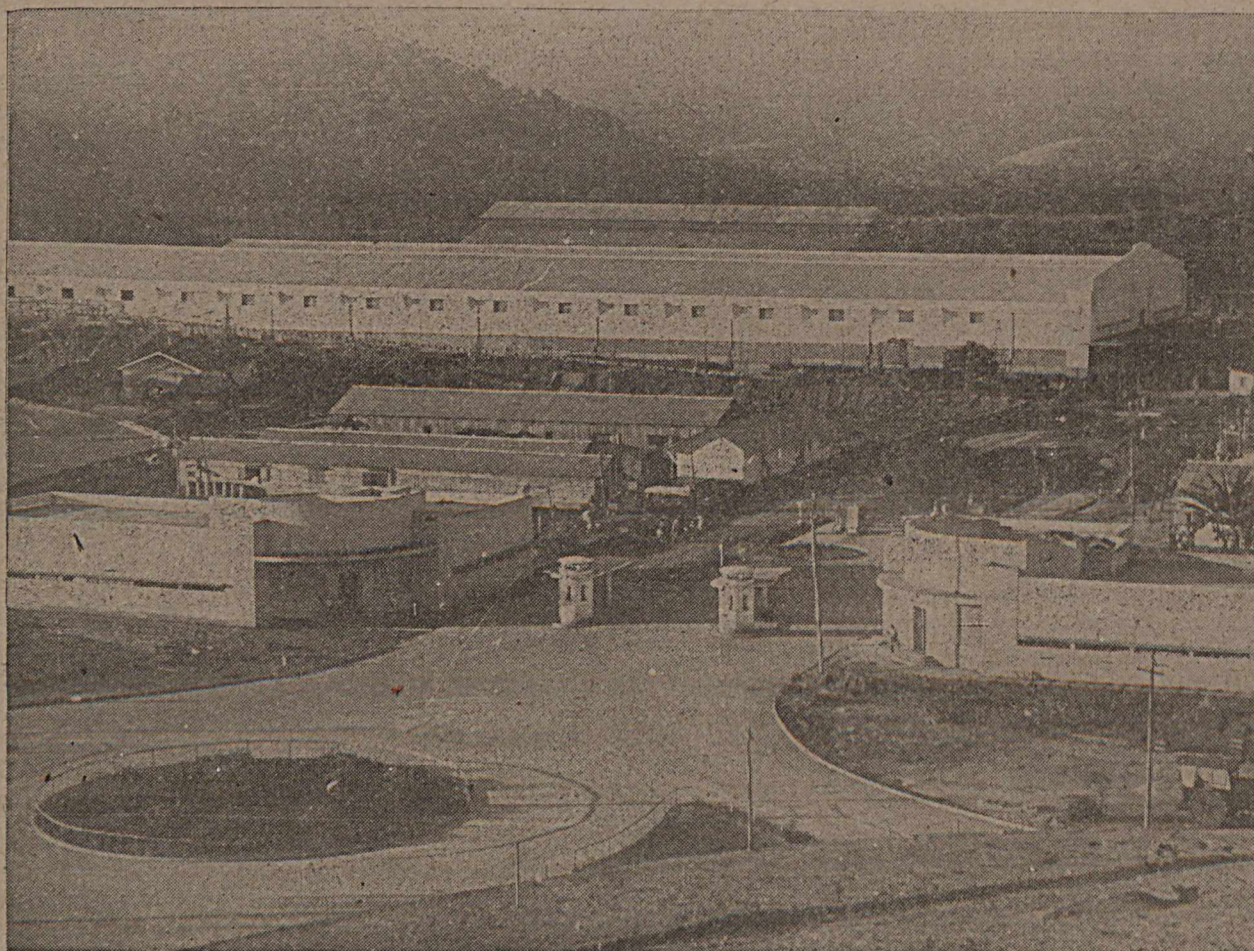
QUANDO SE COGITOU DA INSTALAÇÃO DA FÁBRICA

— Quando o brigadeiro pensou na construção da fábrica e viu sua idéia apoiada pelo Governo?

— Posso dizer-lhe que esta fábrica *começou* no ano de 1939, inesperadamente, no gabinete do General Mendonça Lima, Ministro da Viação. Garanti a S. Exa. que no Brasil se poderia construir motores de aviação, e o Senhor Ministro, com esse espírito clarividente e corajoso que lhe é tão peculiar, teve fé na afirmativa, transmitiu ao Presidente Getúlio Vargas a sua confiança e, uma semana depois, era nomeada uma comissão de três engenheiros, para elaborar o anteprojeto inicial.

— E a comissão demorou muito a elaborar esse projeto?

— Não. Em menos de dois meses o concluiu. Entretanto, esteve prêso, sem qualquer andamento, durante quase um ano, e o impasse só teve fim quando o próprio Presidente da República chamou a si o problema, após uma palestra coletiva com aviadores, entre os quais estávamos, em julho de 1940, na Escola de Aeronáutica dos Afonsos. O primeiro crédito para o início dos trabalhos foi então assinado, naquele mesmo mês, e fomos pessoalmente de-



F.N.M. — Vista de conjunto do Pavilhão Principal e dos Pavilhões de entrada da Fábrica, destacando-se no último plano o telhado do Pavilhão de Fundição

signados para organizar o projeto final da Fábrica, projeto que deveria ser apresentado na América do Norte ao Governo Americano e à Fábrica Wright, pois dêles deveríamos obter as necessárias prioridades e a cessão da licença de fabricação desses motores.

A ESCOLHA DO LOCAL

— A muita gente pode parecer estranho que se fôsse instalar a fábrica tão longe do centro da cidade e lá na Baixada Fluminense, no meio do mato.

— Pois olhe, o primeiro problema que tivemos de enfrentar foi a escolha do local onde colocar a primeira fábrica de motores de toda a América do Sul. Mas tudo era tão novo para os brasileiros que até a escolha do terreno apropriado causou complicação, demoras e discussões. Minas desejava a fábrica no seu território. Entretanto, só deveria ser instalada ao nível do mar, e essa exigência técnica prevaleceu, felizmente.

— Por que ao nível do mar?

— O método de fabricação do motor de aviação exige o seguinte: Em máquinas modernas fabricam-se as peças esparsas. Montam-se essas peças formando assim o motor completo. Cada motor depois de montado vai para um banco especial de ensaios, onde funcionará ininterruptamente durante cinco horas, em várias condições de rotação e potência. Depois dessas cinco horas, o motor é completamente desmontado e cada peça é examinada e medida novamente. Caso tudo esteja correto, o motor é montado e volta novamente ao banco de provas para outro ensaio de três horas, em várias condições de rotação e potência. Se nesse ensaio final tudo correr normalmente, se o motor der a potência que deu anteriormente, ele será então aprovado e poderá ser entregue a seu destino. Esses ensaios, portanto, devem ser feitos nas condições as mais desfavoráveis, que são as de maior temperatura e pressão, isto é, as condições do nível do mar. Evidentemente poder-se-ia, em qualquer altitude, numa câmara fechada, por meios artificiais, reproduzir as condições de pressão e temperatura do nível do mar, mas à custa de despesas pesadíssimas, e complicações inenarráveis. Não seria admissível que na primeira Fábrica de Motores, do Brasil, nós fôssemos complicar nosso problema com solução que nenhuma Fábrica de Motores adota ou sequer preconiza.

A localização ao nível do mar portanto se impunha.

— E foi fácil encontrar o terreno ao nível do mar para a instalação da fábrica?

— Nada fácil. Mas depois de muitos vãos achamos o terreno atual, com estrada de ferro em funcionamento; com a melhor água potável do Rio de Janeiro, que nos é fornecida diretamente pelas adutoras de Xerém e Mantiquira; com a melhor estrada de rodagem do Brasil, que é a Rio-Petrópolis; com linha de força cruzando o terreno; rodeado de montanhas que facilitam a proteção anti-aérea; com enormes áreas planas para as plantações e para o campo de pouso; com três rios, que fornecem água industrial em abundância — o Capivarí, o Saracuruna e o Mato Grosso. Essa área foi desapropriada pelo governo do Estado do Rio, para a fábrica, em janeiro de 1941.

A NECESSIDADE DE GRANDE EMPRÉSTIMO PARA AQUISIÇÃO DE MÁQUINAS

— E o dinheiro para aquisição das máquinas?

— Em fins desse mesmo mês de janeiro de 1941, embarcávamos para a América do Norte, com o projeto em mãos e a dupla missão de “colocar” o nosso projeto e de obter um empréstimo de \$ 1.220.000,00 pelo Export & Import Bank, enquanto no Brasil ficava em estudo o projeto do contrato de licença, a ser assinado com a Wright Aeronautical Corp. Nos Estados Unidos obtivemos do Governo Americano e da Wright a aprovação integral daquele projeto, obtivemos as prioridades necessárias, obtivemos o empréstimo no Export & Import Bank.

— Então, tudo correu muito bem...

— Até certo ponto. Devo dizer-lhe, entretanto, que o contrato de licença da Wright foi remetido aqui para o Rio e arriscado a ser condenado em parecer de um “técnico” burocrata...

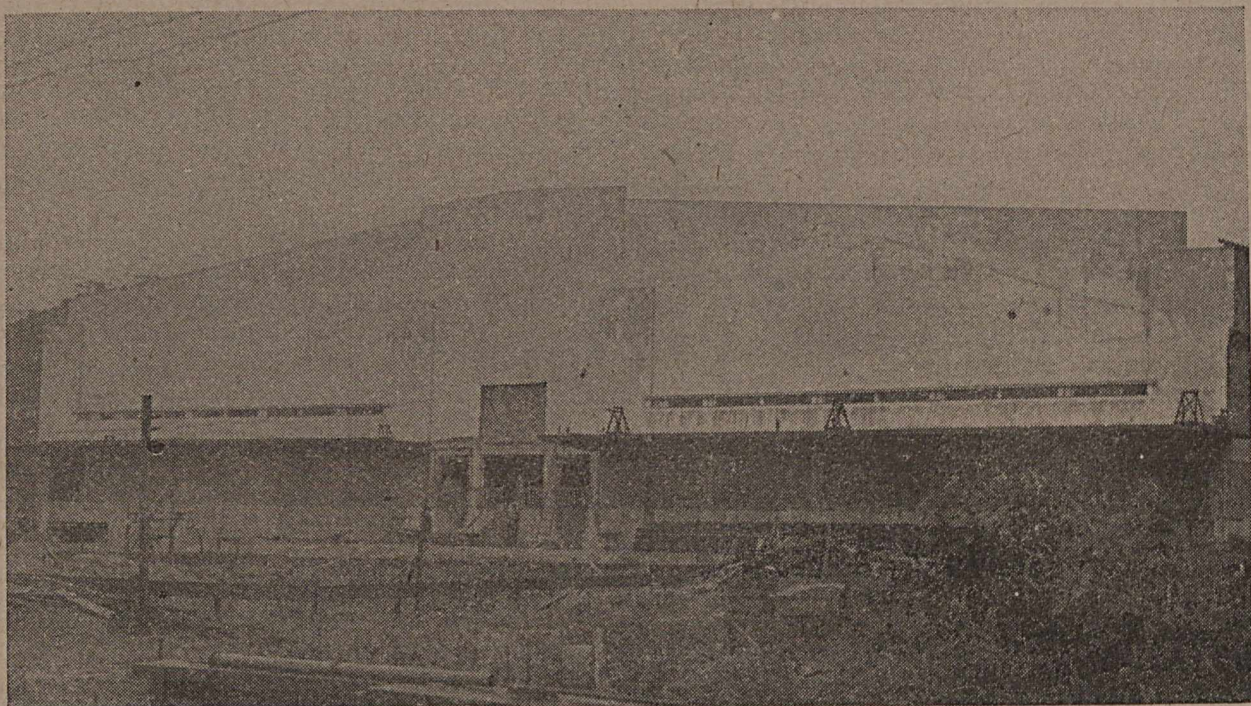
SITUAÇÃO DIFÍCIL

E o brigadeiro Guedes Muniz assim prossegue:

— Tudo que fôra obtido nos Estados Unidos à custa de esforços imensos, pois precisamos não esquecer que estávamos em 1941, em plena guerra de nervos na América, tudo estava arriscado a sossobrar, porque alguém no Brasil andava pontilhando pareceres imensos sobre cláusulas técnicas que não poderia sequer compreender. Nossa situação estava ficando tão crítica, que resolvemos vir ao Brasil, em dezembro de 1941, para expor o problema ao Governo, e, em 15 dias que aqui passamos, arrancamos daquele burocrata a pretensão de discutir problemas de pura engenharia, e levamos de volta o contrato de licença aprovado definitivamente. Isso acontecera justamente nos dias que sucederam a Pearl Harbor. Aquêl ano de lutas nos Estados Unidos estava gravemente arriscado a ter sido gasto em vão — armavam-se os americanos, finalmente unidos, para vencer a guerra que o insulto japonês desencadeara em todos os corações. Nossas prioridades, que eram ótimas, quando as recebemos, passaram a ser sofríveis. Era todo um serviço a começar. O que calamos de janeiro a meados de fevereiro de 1942, vendo as máquinas, que em 1941 teriam podido vir para nós, serem requisitadas para equipar dezenas de novas fábricas americanas; o que lutamos, não preciso descrever, pois cada engenheiro, no Brasil, já deve ter passado por essas lutas, essas crises, essas perturbações. A situação em 15 de fevereiro de 1942 era, pois, a seguinte: tínhamos uma prioridade A1-J; para adquirir máquinas, prioridade que era excelente em 1941, mas que em 1942 só nos garantia prazos de entrega acima de dois anos; tínhamos, porém, nosso projeto aprovado; tínhamos \$1.220.000,00 no Export & Import Bank à nossa disposição; tínhamos pronto o contrato da licença Wright.

A BOA VONTADE E O PATRIOTISMO DO MINISTRO SOUZA COSTA

— Felizmente me encontrei naquele dia 15 de fevereiro de 1942, em Washington, com o ministro Souza Costa, en-



F.N.M. — Fachada principal do Pavilhão de Fundição de alumínio e suas ligas

tão em importante missão financeira do Governo Brasileiro. Convidei S. Exa. e o nosso Embaixador para assistirem à assinatura do contrato Wright em Paterson, N. Jersey, e visitarem a Fábrica Wright. Foi marcado o dia 23 de fevereiro para essa cerimônia. Ainda me recordo, como se fôsse hoje, da pergunta do ministro Souza Costa após aquela visita à primeira fábrica aeronáutica americana que entrava: "Coronel, quantos motores iremos nós fabricar?" Respondi a S. Exa. que o orçamento de \$ 1.220.000,00 só nos permitiria adquirir máquinas para a produção de 250 motores por ano. Achou S. Exa. pequeno o número em face da situação grave internacional e, sem nenhum pedido meu, sem uma insinuação sequer, o Sr. Ministro da Fazenda ordenou-me: "Coronel, faça-me o cálculo do quanto seria necessário para duplicar, pelo menos, essa produção e veja se será possível incluir o programa da Fábrica no "Lend Lease", que intercederei pessoalmente junto ao Senhor Presidente da República para que autorize essas despesas suplementares".

— E a Fábrica foi incluída no "Lend Lease" ?

— Durante 15 dias vivi num turbilhão de conferências, em Washington, revendo todos os meus amigos, aplainando dificuldades, lançando mão de todos os argumentos técnicos, apresentando provas de que essa produção, aumentada, permitiria uma fabricação mais homogênea, mais equilibrada e, portanto, mais econômica. Em 15 dias estava aprovado pelo Governo Americano a entrada da Fábrica de Motores no "Lend Lease"; o ministro Souza Costa cumpria o prometido; o Senhor Presidente da República, em horas, por telegrama, autorizava a duplicação do projeto inicial.

UMA GRANDE VANTAGEM DA LEI DE EMPRÉSTIMO E ARRENDAMENTO

E o brigadeiro Guedes Muniz acrescentou :

— O material requisitado na América do Norte pela Lei de Empréstimo e Arrendamento só será pago pelo Brasil o equivalente a 35% de seu valor, sendo o restante a contribuição americana ao nosso esforço de guerra. Isso equivale a dizer que a maquinaria da Fábrica de Motores irá nos custar, apenas, 1/3 do seu valor próprio, o que representa uma vitória excepcional para o nosso Governo.

A RESPONSABILIDADE DA INSTALAÇÃO DA FÁBRICA

Outro interessante esclarecimento do brigadeiro Guedes Muniz sobre os serviços de instalação da Fábrica :

— O Presidente da República não quis criar uma comissão para estabelecer o programa definitivo e responsabilizar-se pela construção da Fábrica, sendo por isso designado um só engenheiro que ficaria como único responsável perante o Governo pelo plano geral da organização em vista e sua realização. Esse engenheiro, naturalmente, teve de rodear-se de vários auxiliares, nas diferentes especialidades que o assunto comportava, reunindo-os sob a forma de uma comissão construtora aqui no Rio e de uma comissão de compras e estudos nos Estados Unidos.

— E até hoje está assim organizado o serviço ?

— Sim. A comissão construtora aqui no Rio está sob a minha chefia direta; e a dos Estados Unidos, sob a do engenheiro Oswaldo Bittencourt Sampaio, como meu representante direto. Assim sendo, todos os serviços obedecem a uma orientação única, existindo, portanto, um só responsável perante o Governo. Com isso, essa responsabilidade

não se dilui, o que, de certo, não aconteceria se o Governo houvesse nomeado uma comissão complexa para tratar do assunto. Foi, portanto, como já disse, designada uma só pessoa, único chefe dos auxiliares que pessoalmente selecionou e escolheu. Em primeiro lugar, como representante do Governo, nosso trabalho era de orientador técnico dos projetos que visavam a construção de uma fábrica, na qual o equipamento que foi adquirido nos Estados Unidos deveria ser montado, para com ele construírem-se motores de aviação. Em segundo lugar, cabia-me a função de fiscal e único responsável perante o Governo Brasileiro pela escrupulosa e rigorosa aplicação dos fundos que nos foram confiados. Em terceiro lugar, com as facilidades que tínhamos como representante desse Governo, cabia-nos ainda obter as prioridades necessárias e o concurso dos demais órgãos oficiais para que nunca faltassem, como nunca faltaram, óleo para nossos tratores, tijolos e madeiras, cobre, tubos galvanizados, aparelhos diversos.

AS CONDIÇÕES DO AMBIENTE NA FABRICAÇÃO DE MOTORES

O brigadeiro Guedes Muniz teve ensejo, ainda na sua conferência perante o Clube de Engenharia, de afirmar o seguinte, quanto às exigências de temperatura adequada numa fábrica de motores:

— A concepção dos edifícios estava naturalmente presa ao objetivo final a atingir. Todos nós sabemos que a fabricação de motores de aviação exige uma precisão extrema e tolerâncias rigorosas, que não podem ser ultrapassadas. Tal precisão requer que as medidas das peças sejam feitas em condições invariáveis de temperatura, pois os próprios calibres seriam os primeiros a mostrar variações em função da temperatura a que estivessem submetidos. Aconselhou, portanto, a Wright, dadas as temperaturas elevadas no verão (38°C) e relativamente baixas no inverno (8°C) aqui na Baixada Fluminense, que a fabricação de seus motores fosse feita em ambiente de temperatura constante, onde a variação nunca ultrapassasse 10 graus centígrados, entre o inverno e o verão.

O PRIMITIVO E O ATUAL PROJETO DA FÁBRICA

— O primeiro projeto da Fábrica de Motores apresentava uma aparência clássica, com lanternins envidraçados e grandes janelas laterais, em todo o comprimento da Fábrica, também envidraçadas. Quando, na América do Norte, consultamos especialistas de ar condicionado, os cálculos determinaram uma potência de 1.500 cavalos, só para os compressores de refrigeração. Propuseram então esses técnicos que fossem suprimidas todas as janelas, fazendo-se a Fábrica inteiramente "black-out", o que, no caso de guerra, apresentaria ainda vantagens apreciáveis. A supressão das janelas permitiu reduzir a 1.000 cavalos a potência dos compressores, dando, portanto, uma grande economia no custo da aquisição e nas despesas de funcionamento do sistema de ar condicionado.

UMA ECONOMIA DE MAIS DE TRÊS MILHÕES DE CRUZEIROS SÓ EM VIDROS E ESQUADRIAS!

O leitor da *Revista do Serviço Público* há de desculpar-nos por estarmos entrevistando há tanto tempo o brigadeiro Guedes Muniz através de sua interessantíssima confe-

rência; o culpado não somos nós, mas S. Exa., que nos proporcionou assim informações oportunas agora e em qualquer tempo, sobretudo para certos técnicos, que não encontram dificuldade na solução de problemas de que são profundos e seguros... desconhecedores!

— Vamos continuar, brigadeiro?

— Suprimindo as janelas, economizamos Cr\$ 3.200.000,00 em vidros e esquadrias de ferro; o aparelhamento de ar condicionado, para todo o Pavilhão Principal, por uma singular coincidência, nos custou USA\$ 160.000,00, isto é, Cr\$ 3.200.000,00. O ar condicionado nos ficou, portanto, de graça. Nossos operários trabalharão sob uma temperatura constante de 26,5° e grau de umidade nunca superior a 55%. Como complemento, veio a iluminação fria fluorescente para toda a Fábrica, calculada para fornecer 38 "foot candles" ou sejam 404 "lux" na área das máquinas, e, a um metro do solo, iluminação absolutamente constante e, nessa Fábrica "black out", inteiramente independente das condições exteriores de nebulosidade. A estrutura de concreto adotada permitiu a suspensão fácil e racional dos climatizadores.

A cobertura de telhas onduladas de fibro-cimento recebeu um fôrro duplo, com uma camada de cinco centímetros de kieselgurh como isolante térmico. Não existe uma só canalização embutida para a distribuição de água, luz, ar comprimido ou força. Todas elas são suspensas, de sorte que se pode alterar a posição das máquinas, em minutos, sem se ter que abrir um rasgo, nem arrombar lages e paredes. Quando terminasse essa técnica, puramente de obras, deveríamos estar prontos para aborçarmos a técnica dos motores, com todos os problemas a ela correlatos. Precisávamos receber as máquinas adquiridas nos Estados Unidos, verificá-las, consertá-las, quando chegassem, como chegaram muitas delas, avariadas ou enferrujadas, montá-las na Fábrica e operá-las. Esse trabalho está sendo paciente e meticulosamente executado. As máquinas que perdemos, torpedeadas, foram automaticamente substituídas; as que nos chegaram avariadas foram consertadas, mas o problema mais sério será o de operar essas máquinas, o de construir no Brasil, com elas, peças de motores que nunca foram construídas em nossa terra.

O RECRUTAMENTO DO OPERARIADO

— Inicialmente, ficou estabelecido que nenhum operário poderá ser admitido na Fábrica de Motores sem ter sido aperfeiçoado na sua Escola Técnica, na qual ele não somente aprenderia a fabricar motores, como, sobretudo, receberia uma educação disciplinar severíssima, pois não se pode confiar a qualquer leviano a fabricação de peças de um motor, de cuja perfeição vão depender, de futuro, vidas brasileiras. Para criarmos essa escola, nos mesmos moldes das similares americanas, um técnico e ex-instrutor da Escola Mauá, por nós contratado, Mário Paladini, foi fazer nos Estados Unidos um estágio de seis meses, na mesma Fábrica Wright, cujos motores iremos aqui construir. Esse técnico matriculou-se naquela escola como simples aluno, frequentou todo o curso, submeteu-se a todas as provas e exames, escolheu o material necessário que foi adquirido, e, hoje, está encarregado da montagem dessa escola aqui, cópia idêntica da Escola Wright.

ENSINO MINISTRADO NA ESCOLA TÉCNICA NACIONAL, EM S. CRISTÓVÃO

— A Fábrica Nacional de Motores recebeu valiosa contribuição do ministro Gustavo Capanema, que permitiu organizásemos a nossa escola para formação de operários na antiga Escola Wenceslau Braz, hoje Escola Técnica Nacional. E hoje temos ali três cursos, pois os operários que fabricam motor de aviação se dividem em três classes bem distintas: o operário completo, aquele que precisa ter grande prática e largo tirocínio, tal como o torneiro, o fresador, etc.; o simples operador de máquinas, isto é, aquele que só aprendeu a trabalhar numa só máquina, para nela fazer operações determinadas que não requeiram especial tirocínio e até muita habilidade manual, tais como a de furar através de gabaritos, a de tornear em tornos automáticos, a de abrir roscas em máquinas de rosquear, etc.; e os outros auxiliares de formação mais simples — lubrificadores, serventes, etc.

ERAM SIMPLES LAVADORES DE PRATOS

E o brigadeiro Guedes Muniz assim prossegue:

— Homens que eram lavadores de pratos, em 4 semanas, na Escola Wright, se transformaram em fabricantes de peças de motores de aviação, da mais alta precisão. Nós, muito injustamente, daremos 12 semanas para a transformação de nossos caboclos, que sempre aprenderam mais depressa que os filhos de outras terras. O assunto, que pare-

ce inacreditável, bem pode ser facilmente explicado: Para se abrir as alhetas num cilindro de motor de aviação, utiliza-se um torno especial e automático. Nêle o operário só tem que colocar o cilindro massiço no lugar e apertar um botão. A máquina faz o resto — as navalhas, que o operário nem sabe como se fabricam e se amolam (para elas existe um especialista), abrem as alhetas, nas dimensões requeridas. Quando as alhetas estão abertas e prontas, o torno automático pára sozinho; o operário muda o cilindro pronto por outro massiço e a operação continua. A única instrução que êsse homem precisou receber foi sobre essa única máquina em que iria trabalhar, êsse torno automático bem determinado. Êle aprendeu a lubrificar e limpar essa máquina, êle aprendeu a prepará-la, a nela colocar o cilindro, a montar a ferramenta, e a pô-la em funcionamento. Se um brasileiro não aprender isso em 12 semanas, quando o norte-americano necessita apenas de quatro, ou êle não é brasileiro ou nunca mais aprenderá coisa alguma em tôda a sua existência. A formação da grande maioria dos operários aparece, pois, como um problema elementar e simples: — conhecer uma única máquina para nela proceder a operações bem determinadas e só essas operações. Em síntese, é a máquina mecânica sendo operada pela máquina humana, da qual se exigem movimentos simplificados.

E aqui terminou a conferência do brigadeiro Guedes Muniz, transformada em parte como entrevista.



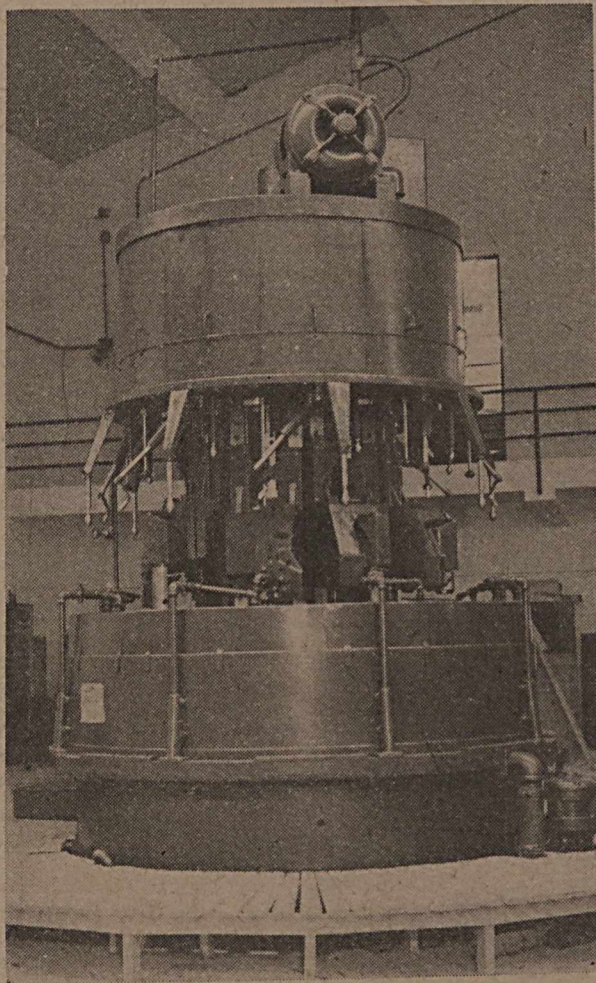
F.N.M. — Visita da Missão Militar Chilena à Fábrica, no dia 27 de junho de 1944. O General chileno Jacinto Uchoa e o Diretor do Material Bélico do Exército, General Fiuza de Castro, examinam um êmbolo forjado antes de entrar na primeira máquina automática

ASSISTÊNCIA AOS OPERÁRIOS

Mais adiante vamos revelar aos nossos leitores o que vimos já em funcionamento na Fábrica, no que diz respeito à assistência aos seus operários.

NOSSA VOLTA À FÁBRICA

Depois daquele dia chuvoso, em que nosso pessimismo e tristeza foram varridos por completo ao defrontarmos as



F.N.M. — O gigantesco tórno automático Bullard, para as primeiras operações na fabricação dos cilindros de motores de aviação. Esta máquina pode preparar cilindros de motores até 2.000 H.P.

instalações do Pavilhão Principal, resolvemos telefonar da cidade para a Fábrica Nacional de Motores, falando ao brigadeiro Guedes Muniz, que nos permitiu voltar lá para apanhar notas para esta reportagem na *Revista do Serviço Público*.

E lá estivemos no dia 4 de julho e... em vários outros.

Notas — um mundo delas! Nosso trabalho agora está em comprimí-las devidamente, senão ficará sobrando muita coisa fora das páginas da *Revista*.

VISITA DE OFICIAIS E TÉCNICOS DA FÁBRICA DO GALEÃO

No dia 4 de julho, oficiais e técnicos da Fábrica do Galeão foram visitar a Fábrica. No momento em que nos apresentávamos ao brigadeiro Guedes Muniz, em seu gabinete de trabalho, chegaram os visitantes, aos quais fomos apresentados.

Todos conhecidos e amigos do brigadeiro, que nos pareceu muito satisfeito com a visita.

Por nossa parte, vislumbramos logo a possibilidade de colher novos apontamentos, ao ouvir o convite do brigadeiro para o início da visita pelas dependências da Fábrica com serviços já em funcionamento e às demais em construção.

Passamos primeiro pela secção de desenho, onde, debruçados sobre o trabalho, os desenhistas permaneceram firmes na paciente tarefa a que se entregavam. E o brigadeiro, entendendo-se com o respectivo chefe, mandou vir cópias de trabalhos já executados, mostrando-os aos técnicos do Galeão.

Falava-se em bielas, carters, cilindros, etc.

— Aqui também formamos nossos desenhistas. Aquêles ali já está desenhando as nossas peças muito bem, disse o brigadeiro aos visitantes.

Descemos ao sub-solo. Numa sala, dez lavabos coletivos e circulares nos dão impressão de grandes cogumelos. Acompanhando a parede, W.C. e chuveiros coletivos. A instalação sanitária, de primeira ordem. Armários para guarda-roupa dos operários estavam sendo montados. Ar condicionado, luz fluorescente e grandes exaustores elétricos não nos deixam pensar em sub-solo ou porão. Tudo arejado, amplo, agradável!

Possante compressor de ar, "Gardner Denver", de 200 cavalos de força, é mostrado aos visitantes, que lhe apreciam o funcionamento.

Passamos a ver, em seguida, o depósito de material elétrico importado dos Estados Unidos. Milhares de caixas empilhadas até ao teto e cobrindo imensa extensão do sub-solo. E o brigadeiro esclarece:

— Cada caixa destas já foi aberta e conferida. Nosso fichário lá em cima nos permite situar qualquer delas, facilmente. Tudo isto que aqui está, se comprado na nossa praça, custaria cinco vezes mais!

Vimos a montagem de grande elevador "Otis", o maior, no volume, do Brasil. Subimos em seguida para o andar superior do Pavilhão Principal, assim chamado porque constitui, sem dúvida, a mais importante dependência da Fábrica Nacional de Motores. Nêles se acha funcionando o

DEPARTAMENTO DE FABRICAÇÃO

Agora hão de nos permitir referência demorada a êsse departamento. Ficaria desequilibrada esta reportagem se, realmente, não lhe dedicássemos parte apreciável sobre motores, bielas, eixos, manivelas e carters, com a descrição também da maquinaria em que essas peças são fabricadas.

As notas que a seguir vamos publicar não são absolutamente de nossa autoria, o que, aliás, o leitor atento per-

ceberá facilmente... Só mesmo um técnico poderia redigí-las com tanta precisão e segurança. Nosso trabalho consistirá apenas em intercalá-las, num ou noutro ponto, de pequenos títulos, suficientes à adequada distribuição da matéria. E esse técnico foi o Dr. Hortêncio Medeiros que, percebendo nossa completa indigência de conhecimentos de mecânica, resolveu perder algum tempo em redigí-las. Nada como viver sempre às claras, *positivisticamente*... E, talvez, seja essa conduta a causa do fracasso de nossas reportagens, sempre secas, exaustivas e pesadonas, bem sabemos, apesar de feitas com boa vontade, entusiasmo e, talvez, até com certa ingenuidade, nesse desejo ardente de vermos tudo direitinho nos seus lugares, *panglossmente*...

COMO FOI CONSTRUÍDO O PAVILHÃO PRINCIPAL

E aqui entram os apontamentos fornecidos pelo engenheiro Hortêncio Medeiros:

O Departamento de Fabricação encontra-se magnificamente instalado em elegante pavilhão, todo construído em concreto armado e erigido segundo a técnica mais recente.

Ao contrário das construções similares americanas, com estruturas de aço, foi mais interessante para a nossa economia a construção de um edifício em concreto armado, cujo cálculo já constitui uma especialização de grande familiaridade para os técnicos brasileiros que se dedicam a este ramo da engenharia.

UMA ÁREA DE VINTE MIL METROS QUADRADOS!

Ocupando uma área de 20.000 metros quadrados, o Pavilhão de Máquinas tem 200 metros de comprimento e a largura de 70, sendo dividido em três alas, duas laterais, cada uma com 30 metros, e uma central, de 10 metros de largura, inclusive os 6.000 metros quadrados do sub-solo.

A RÊDE ELÉTRICA

A rede elétrica, que fornece força e luz ao Pavilhão, constitui a última palavra em instalações desse gênero.

Tôda ela é aérea e conduzida através de barramentos suspensos ao teto por cabos de aço, o que facilita sobremodo as ligações. Essa grande vantagem não se observa nas redes embutidas nas paredes ou nos pisos.

DISTRIBUIÇÃO DE LUZ E FORÇA

Uma cabine de controle, situada à direita da parte central do Pavilhão, comanda tôda a rede elétrica, tanto de luz como de força.

Da cabine partem seis troncos, sendo dois para luz, que correm paralelamente ao longo de tôda a ala central do pavilhão, e quatro para força, distribuída em dois troncos para cada uma das alas laterais.

A ILUMINAÇÃO

A iluminação, tôda fluorescente, é fornecida por 4.100 lâmpadas, tubulares, engastadas em refletores, em grupos de três.

O pavilhão, que fica inteiramente iluminado durante as horas de trabalho diário e, parcialmente, à noite, está isola-

do por completo da luz exterior, pois tôdas as aberturas existentes acham-se vedadas por duplas esquadrias metálicas.

Este sistema de iluminação é o mais eficiente, bastando notar que o número de luz fornecida a um metro de altura é de 38 "foot-candles".

COMO É LEVADA A FORÇA PARA CADA MÁQUINA

Nos pontos de barramentos de força, de onde partem fios para ligação da máquina, instala-se uma caixa para derivação.

Os fios, saindo da caixa, vão ter à máquina através de canos, que os protegem devidamente.

A CONDUÇÃO DO AR COMPRIMIDO

A rede de encanamentos para condução de ar comprimido é igualmente suspensa ao teto por cabos de aço.

O ar comprimido é fornecido com duas finalidades. Primeira: para o funcionamento de algumas máquinas mistas, funcionando simultaneamente com ar e eletricidade. Como exemplo disso temos os Fornos FAY, da Jones & Lamson, cujo mandril apreensível abre e aperta mediante o ar comprimido, numa pressão de cerca de 95 libras por polegada quadrada.

A segunda finalidade é esta: limpeza das peças usinadas. Para isto cada máquina possui sua instalação de ar comprimido ligada ao encanamento geral.

PORQUE FOI NECESSÁRIO INSTALAR AR CONDICIONADO NA FÁBRICA

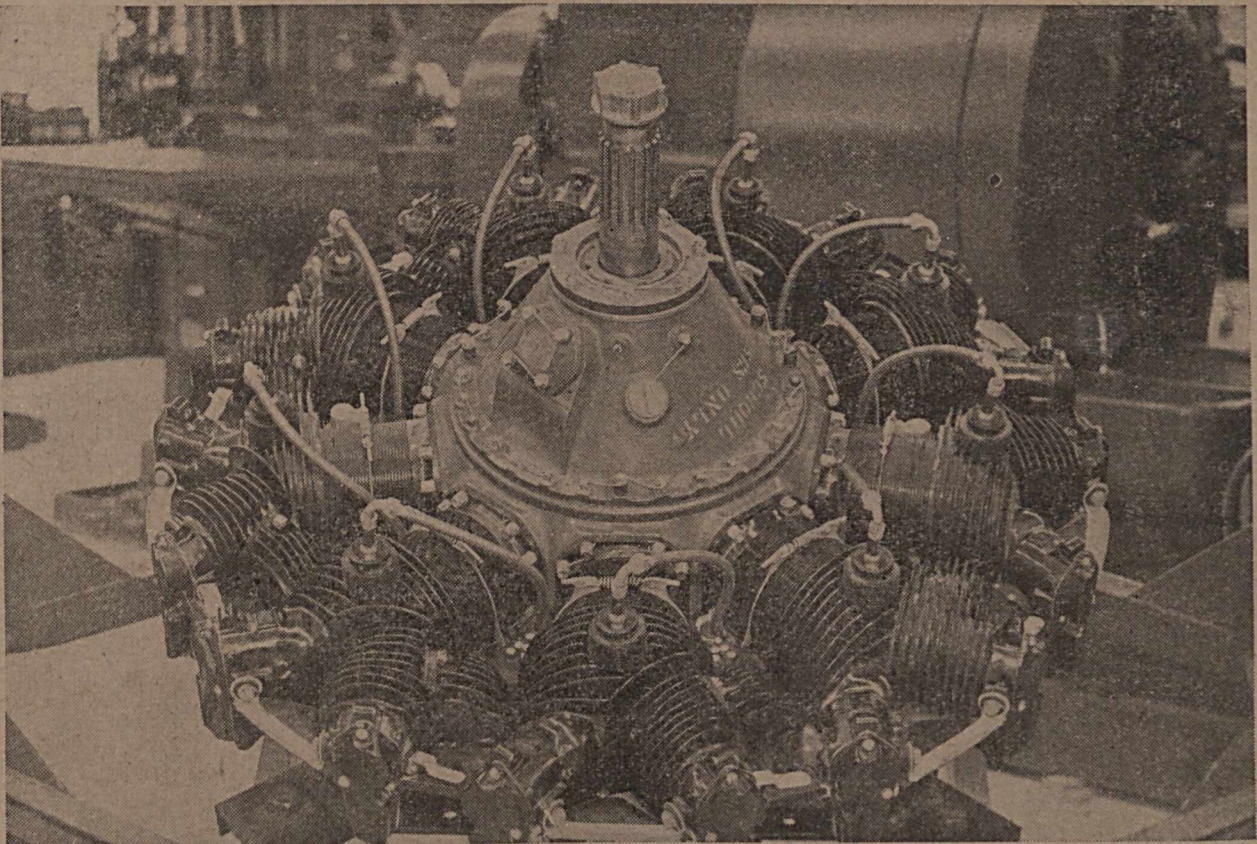
Exigindo a fabricação do motor de avião grande precisão nas medidas durante a usinagem das peças da ordem de milésimos e mesmo décimos de milésimos de polegada, foi necessária a instalação de ar condicionado, a fim de manter a atmosfera no interior do pavilhão em temperatura determinada, podendo, no máximo, sofrer uma variação de mais ou menos 5 graus centígrados. A umidade relativa ficará abaixo de 55%.

A instalação dos serviços de ar condicionado e de ventilação, foi atribuída à Carrier Corporation, representada pela ARMCO INDUSTRIAL E COMERCIAL S/A., a qual tem feito no país numerosos trabalhos semelhantes.

Essa instalação é considerada como a maior realizada até agora na América do Sul. Basta dizer que cada pavilhão da Fábrica dispõe de ar condicionado ou de ventilação, sendo que esta foi feita somente na Secção de Tratamento Térmico e na Fundição, dada a natureza dos trabalhos por ambas realizados. Possui presentemente a Fábrica, para fornecimento de ar condicionado, dois grupos de compressores centrífugos de 500 H.P. cada um e mais um grupo de 150 H.P. Este equipamento alimenta um conjunto de condicionadores de ar, que abastece tôda a Fábrica.

Somente no condicionamento de ar no Pavilhão Principal e no da Administração é utilizado um total de cerca de 1.500 H.P. entre compressores, condicionadores e bombas.

Em resumo: a instalação do condicionamento de ar da Fábrica compreende um conjunto de vários equipamentos,



F.N.M. — O motor Wright de 450, que veio para treinamento dos mecânicos montadores da Fábrica Nacional de Motores

com vários sistemas, obedecendo à técnica mais moderna e avançada em empreendimentos desse gênero.

A MONTAGEM DAS PRIMEIRAS MÁQUINAS

Iniciada em outubro de 1943 a montagem das primeiras máquinas, logo após a concretagem dos primeiros metros quadrados de piso, hoje — decorridos apenas dez meses — tôdas as máquinas já chegadas, em número de 350, constituindo cerca de 95% das encomendas feitas aos Estados Unidos, encontram-se devidamente vistoriadas, montadas, localizadas, niveladas e ligadas nos locais previamente designados, de acôrdo com as operações que cada máquina irá efetuar.

A grande maioria das máquinas chegou dos Estados Unidos em ótimas condições de conservação e funcionamento; muitas, porém, sofreram avarias em viagem.

O QUE HÁ DE MAIS MODERNO NOS ESTADOS UNIDOS

O maquinário encomendado aos Estados Unidos é o que há de mais moderno nesse país, não só quanto à precisão como à rapidez da operação.

Um esclarecimento interessante do técnico Hortêncio de Medeiros: só as máquinas mais leves são chumbadas ao solo, pois as demais estão sôltas sôbre o piso, o que lhes facilitará, a qualquer momento, a mudança de posição.

AS VÁRIAS SEÇÕES DO PAVILHÃO DE MÁQUINAS

O Pavilhão de Máquinas está dividido nas seguintes seções: Carter, Êmbolo; Cabeça e Corpo do Cilindro; Biela; Eixo de Manivela; Haste; Engrenagem; Retificas; Fresas; Tornos Automáticos; Miscelânea e Ferramental.

Cada uma dessas seções possui conjunto de máquinas indispensáveis à usinagem dos motores que atualmente estão sendo fabricados, bem como de novos tipos de motores mais potentes. Como se sabe, a Fábrica foi projetada não só para as exigências atuais, como também para as do futuro.

Teve-se, portanto, o cuidado de adquirir máquinas potentes, satisfazendo a êsse objetivo.

A Seção do Carter, por exemplo, destina-se à usinagem das diversas partes constituintes do corpo do motor: *parte dianteira, parte trazeira, seção principal e suporte do compressor*. Para o completo acabamento possui o seguinte conjunto de máquinas: 4 tornos revólveres verticais; 2 máquinas de furar radiais de coluna; 5 máquinas de furar, simples; 2 máquinas de fresar, horizontal e vertical; 1 torno revólver horizontal; 4 máquinas de broquear, de precisão; 2 máquinas de verificar; 2 máquinas de polir, 8 máquinas de furar de coluna, e 1 máquina de enfolhar.

Cada seção dispõe portanto, de um conjunto completo e suficiente de máquinas para usinagem de peça respectiva.

A Seção do Ferramental tem excelente conjunto de máquinas, indispensáveis para atender a todos os serviços das demais seções, notando-se principalmente as ótimas PRAT-WHITNEY ali instaladas.

QUANDO PRINCIPIARAM A FUNCIONAR AS PRIMEIRAS MÁQUINAS

Iniciado a 19 de abril de 1944 o funcionamento das primeiras máquinas, já se acha rodando atualmente mais da quarta parte das que se encontram instaladas no Pavilhão Principal. As demais vão aos poucos se movimentando, de acôrdo com a marcha das primeiras operações terminadas.

SÃO TÉCNICOS DE VÁRIAS FÁBRICAS NORTE-AMERICANAS

Na Fábrica Nacional de Motores encontram-se atualmente cinco técnicos norte-americanos, especialmente enviados pelas respectivas fábricas, a fim de aparelharem as máquinas nas quais são especialistas e também instruírem mestres e operários no manejo das mesmas.

Êsses técnicos são das seguintes fábricas: EX-CELL-O Co. (máquinas de broquear, de precisão); THE BULLARD Co. (tornos revólveres verticais e multi-automáticos); JONES & LAMSON (tornos automáticos); THE CINCINNATI MILLING MACHINE Co. (Máquinas de fresar); BARNES DRILL (Máquinas de furar).

Estão sendo aguardados, dentro em pouco, mais dois técnicos. Êstes são da GLEASON (Máquinas para fazer engrenagens) e da KEARNEY & TRECKER (Máquinas de fresar).

Encontra-se também na Fábrica um técnico norte-americano que foi mestre geral da Fábrica WRIGHT, da Marinha, em Filadélfia.

SEÇÃO DE TRATAMENTO TÉRMICO E GALVANIZAÇÃO

Anexa ao Pavilhão de Máquinas funciona a Seção de Tratamento Térmico e Galvanização, também pertencente ao Departamento de Fabricação.

Essa seção efetuará todas as operações térmicas necessárias nas peças durante a sua usinagem. Está ela ótima-mente aparelhada para êsse fim.

OS PRIMEIROS MOTORES QUE SERÃO FABRICADOS

Inicialmente serão fabricados motores de 7 e 9 cilindros, em estrêla, da WRIGHT, com potência respectivamente de 280 e 450 cavalos, cujos direitos de fabricação foram cedidos pela Wright Aeronautical Co. bem como motores RANGER, em linha, de 200 cavalos.

Quanto à usinagem dêste último motor, será suficiente a instalação, em local adrede preparado, de mais meia dúzia de máquinas especializadas para o torneamento do carter, diferente do carter da Wright. Essas máquinas já foram encomendadas, devendo chegar dentro de pouco tempo.

A PRODUÇÃO INICIAL DA FÁBRICA NACIONAL DE MOTORES

A produção inicial da Fábrica Nacional de Motores será de 12 motores Wright, de 9 cilindros, a título de experiência, servindo não só de ajustagem de todas as máquinas como de adaptação e treino dos mestres e operários.

Visa-se obter, com êstes motores, o máximo de rendimento, apesar de serem os primeiros.

Ao nos dar essa informação, percebemos a alegria do técnico Hortêncio de Medeiros, que, com os seus colegas Ernani Werneck, Carlos Janini e outros, forma, sob a orientação do brigadeiro Guedes Muniz, a primeira equipe de técnicos da Fábrica Nacional de Motores, e que mais tarde e sempre deverá ser lembrada com muita simpatia por todos nós brasileiros, ansiosos por ver o nosso país dotado de uma grande e pujante aviação.

Mas, continuemos:

Aparelhadas todas as máquinas e especializados todos os operários, poderemos iniciar, em menos de um ano, a produção normal prevista de 50 motores mensais (A primeira série de 50 motores veio em bruto dos Estados Unidos).

A APARELHAGEM ELÉTRICA DO MOTOR

Toda a aparelhagem elétrica do motor, incluindo maquetes e velas, bem como carburadores e válvulas, deverão ser fabricados fora da Fábrica ou fornecidos pelos Estados Unidos ou, então, confeccionados em indústrias brasileiras que eventualmente sejam criadas, as quais terão, assim, mercado para venda de seus produtos.

GABARITOS DE MOTORES

Cada tipo de motor exige para a usinagem de suas diversas partes um sem número de gabaritos, que são dispositivos especiais para a fixação das peças, facilitando enormemente o trabalho nas máquinas.

É de se notar que um conjunto de gabaritos destinados a um tipo de motor não se adapta a um outro.

Os gabaritos para os motores Wright foram todos adquiridos nos Estados Unidos, e o seu custo elevou-se à quantia de 10 milhões de cruzeiros! Mais tarde, quando eventualmente fôr abandonada a construção dos referidos motores e iniciada a fabricação de motores com desenhos nossos, será necessária a confecção de uma série de gabaritos para todas as partes do motor a serem modificadas.

Para a preparação dêsses gabaritos a Seção do Ferramental estará devidamente aparelhada.

Vamos interromper nesta altura os apontamentos que nos forneceu o técnico Hortêncio de Medeiros e incluir a pequena palestra que tivemos com o engenheiro Heraldo de Sousa Matos, sobre a seção que dirige, a

FUNDAÇÃO

Em julho de 1941, publicamos na *Revista do Serviço Público* uma reportagem sobre o Instituto Nacional de Tecnologia, o nosso Manguinhos da indústria nacional. Percorrendo as oito divisões de que era então formada a grande organização técnica e científica dirigida pelo pro-

fessor Fonseca Costa, tivemos ensejo de estar na de Combustíveis Industriais e Motores Térmicos, chefiada pelo engenheiro Heraldo de Sousa Matos.

Guardamos dessa visita grata recordação. Ali fizemos excelentes amizades, que nos vieram enriquecer patrimônio que porfiamos por aumentar sempre e cada vez mais.

E o engenheiro Sousa Matos, que só então fomos conhecer pessoalmente, deu-nos a honra de alguns momentos de atenção, consentindo na coleta dos apontamentos sobre os serviços a seu cargo. Bem lhe percebemos a intenção de evitar que o repórter, em meio de tanta complicação científica e técnica, se atrapalhasse no transmitir ao público as atividades do Instituto. Espírito êsse de cooperação bem acentuado, o que, de resto, sempre se deve apreciar, sobretudo, entre nós...

Agora, o velho repórter foi encontrar o engenheiro Sousa Matos lá na Fábrica Nacional de Motores. Varanda do Hotel dos Solteiros. O almoço havia terminado. Grupos a conversar. O Dr. Sousa Matos havia tomado o café e deliciava-se com um charuto, descansando um pouco em vasta poltrona.

Sentamo-nos a seu lado. Conversa mole. E assim de *fininho*, sem falarmos absolutamente em reportagem, procuramos saber alguma coisa dos Estados Unidos, de onde — sabíamos — o Dr. Sousa Matos havia regressado há

uma semana, depois de permanência de mais de dois anos nesse país, a serviço da Fábrica Nacional de Motores.

— Ali o Dr. Medeiros vai voltar aos Estados Unidos... Boa medida, essa, a de mandar-se para lá essa gente moça, esforçada, capaz de melhorar depois aqui o nível de nossa indústria em geral, falha e deficiente, à falta de técnicos competentes.

Soltamos, assim, esta maldade, também só de indústria. Indústria, aliás, bem adiantada entre nós. Adiantadíssima!

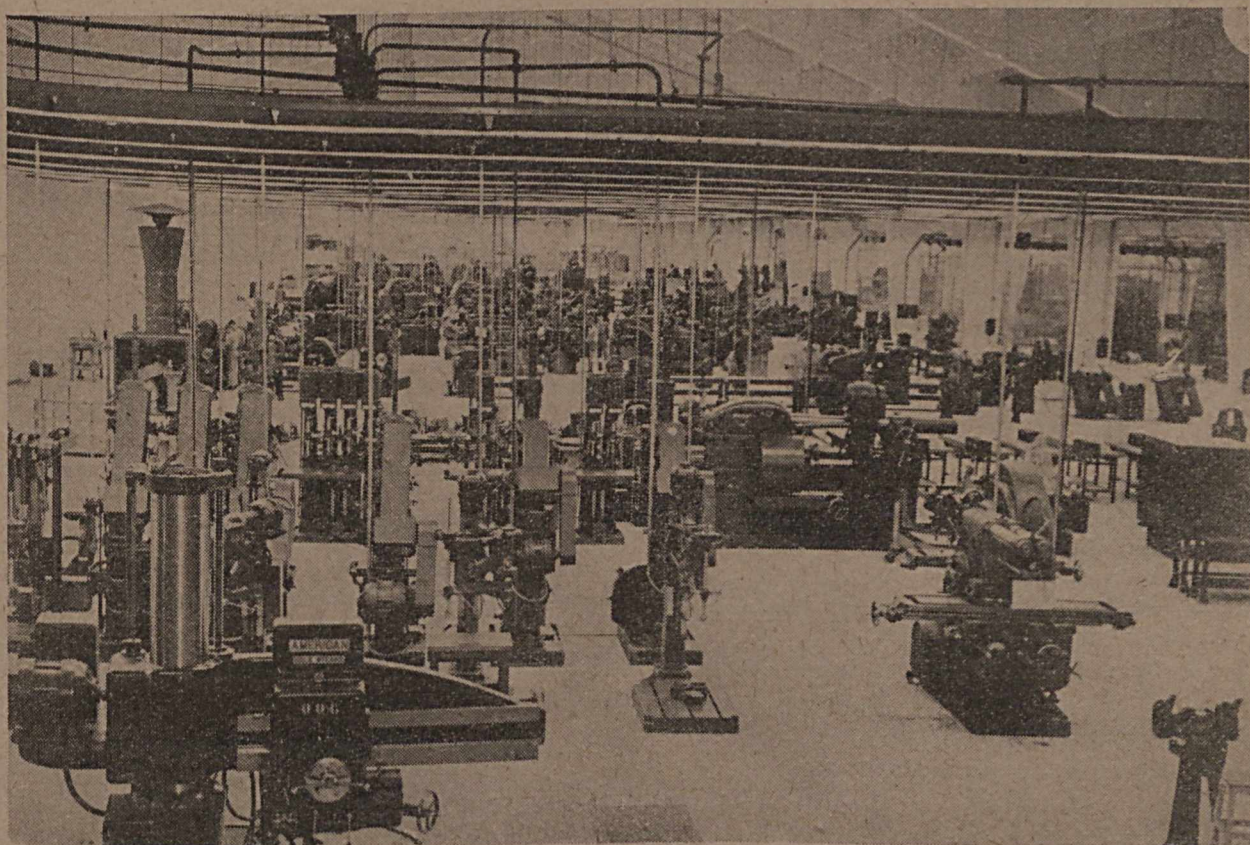
— Realmente, precisamos elevar o nosso nível no campo da técnica industrial. Já não quero falar em outros...

— E nos Estados Unidos o senhor encontrou muita gente nossa fazendo estágio em fábricas?

— Encontrei alguma; hoje, é claro, mais do que noutros tempos. Entretanto, chegam freqüentemente àquele país levadas sucessivas de outros técnicos estrangeiros, que se distribuem por centenas de fábricas.

— Também por fábricas de aviões e motores?

— Nessas, principalmente. Sai uma turma de cinquenta ou sessenta homens e logo depois chega outra, e todas só de um país! Preste bem atenção: só de um país! No fim de pouco tempo, fácil é calcular os benefícios que advirão para a sua indústria em geral com essa providência de enviar ao estrangeiro a sua gente para aperfeiçoar-se cada vez mais.



F.N.M. — Vista geral de uma das alas do Pavilhão Principal, revelando as excelentes e moderníssimas máquinas, o domo de luz fluorescente, a alimentação aérea de força, todo um conjunto como só existe igual nas fábricas norte-americanas construídas depois de 1940

— Mas que bom seria se aqui no Brasil cuidássemos mais dos técnicos industriais...

— Já não podemos nos queixar muito. Até há pouco tempo cuidávamos disso?

— Bem; não cuidávamos, mas Volta Redonda já vai funcionar e como arranjar, de repente, um mundo de técnicos para as novas indústrias que deverão surgir?

— Não há dúvida. Esse problema é muito sério. Eu que o diga! Já estamos fartos de técnicos improvisados.

— E o professor deixou o Instituto Nacional de Tecnologia?

— Não. Estou aqui à disposição da Fábrica Nacional de Motores e a seu serviço fui aos Estados Unidos, onde permaneci dois anos e meio, chefiando a comissão técnica enviada pelo Governo a fim de selecionar e adquirir o maquinário e demais equipamentos necessários e indispensáveis à montagem desta Fábrica.

— Dado o grande progresso da indústria aeronáutica nos Estados Unidos, não lhe foi difícil conseguir a aparelhagem necessária à Fábrica Nacional de Motores?

— De um modo geral não foi muito difícil a minha tarefa, porque sempre encontrei boa vontade e apoio das autoridades americanas ao seu desempenho. A dificuldade que encontrei — e muito séria — foi na adaptação e escolha do equipamento a fim de poder satisfazer à nossa pequena produção, insignificantiíssima, comparada com a americana.

— Mas, então as máquinas para pequena produção são diferentes das que se destinam às grandes?

— Sem dúvida! Diferem bastante, principalmente na parte relativa a gabaritos. Vou me explicar melhor: vi lá, por exemplo, uma máquina que, medindo cerca de 120 pés de comprimento e fazendo mais de 20 operações continuadas, produzia uma cabeça de cilindro por minuto; evidentemente essa máquina seria grande demais para as nossas necessidades. Seu custo é simplesmente infernal: talvez corresponda ao da metade de toda esta nossa Fábrica de Motores! Se a tivéssemos aqui, bastaria que trabalhasse apenas uma hora para produzir número de peças necessárias à nossa produção de um ... mês!

— Papagaio!

— Por aí o meu amigo pode calcular como tivemos de estudar tudo cuidadosa e meticulosamente antes de fazer as nossas aquisições.

— Mas que trabalhadeira dos diabos!

— Você está me entendendo bem. Assim, pois, tornou-se necessário redesenhar e reprojeter uma infinidade de ferramentas especializadas para que elas se enquadrassem na nossa produção, infinitamente menor.

— Talvez fossem feitos uns cem desenhos ou novos projetos...

— Cem? Mais de mil!

— Foram feitos aqui ou nos Estados Unidos?

— Lá. Depois, então, as "fôlhas de operação" ao serem traduzidas aqui têm os seus desenhos copiados por nós.

— Mas, doutor, vamos voltar a conversar sobre a nossa gente que vai aos Estados Unidos fazer estágio para se especializar ainda mais nessa coisa de fabricar motores de

aviões... O senhor também cuidava dela, dos nossos rapazes lá?

— Sim. Como chefe da comissão precisava providenciar, junto às autoridades americanas e brasileiras, as necessárias permissões para que eles pudessem freqüentar as diversas fábricas para se especializarem.

— E os americanos têm boa vontade, disposição mesmo em orientá-los bem?

— Muita! Na América do Norte o espírito de colaboração se observa em toda a parte, até mesmo entre técnicos de fábricas de produtos que, entre si, disputam a primazia no mercado. Apenas os nossos rapazes encontram dificuldade durante algum tempo para entender o que dizem os americanos. Até que eduquem o ouvido, perdem, no mínimo, uns três meses. Porque não basta saber alguma coisa de inglês e traduzir. O principal é entender. Uma boa coisa para quem não os entende: ouvir em casa atentamente o que dizem eles pelo rádio. E, muitas vezes, rapazes inteligentes, de grandes possibilidades, só porque não entendem facilmente os americanos, querem desistir, e surge nêles então lamentável complexo de inferioridade, que é preciso afastar.

E o Dr. Sousa Matos, deixando aquela deliciosíssima varanda do Hotel dos Solteiros, veio conosco conversando até à Fundação. Aí, como era natural, a palestra tomou outro rumo: os serviços propriamente dessa secção.

Vamos resumir as informações que estão colhemos sobre

O QUE VAI FAZER A FUNDIÇÃO

A Fundação está aparelhada para trabalhar ligas de alumínio, magnésio e cobre, e equipada com um sistema dos mais modernos de ventilação, a fim de manter perfeitas condições de trabalho aos operários, inclusive aos do subsolo, onde serão instalados os fornos de refusão para a recuperação do alumínio proveniente dos canais de corrida e ventilação, das rebarbas e aparas de torno, tal como se faz nos Estados Unidos, reduzindo-se ao mínimo as perdas.

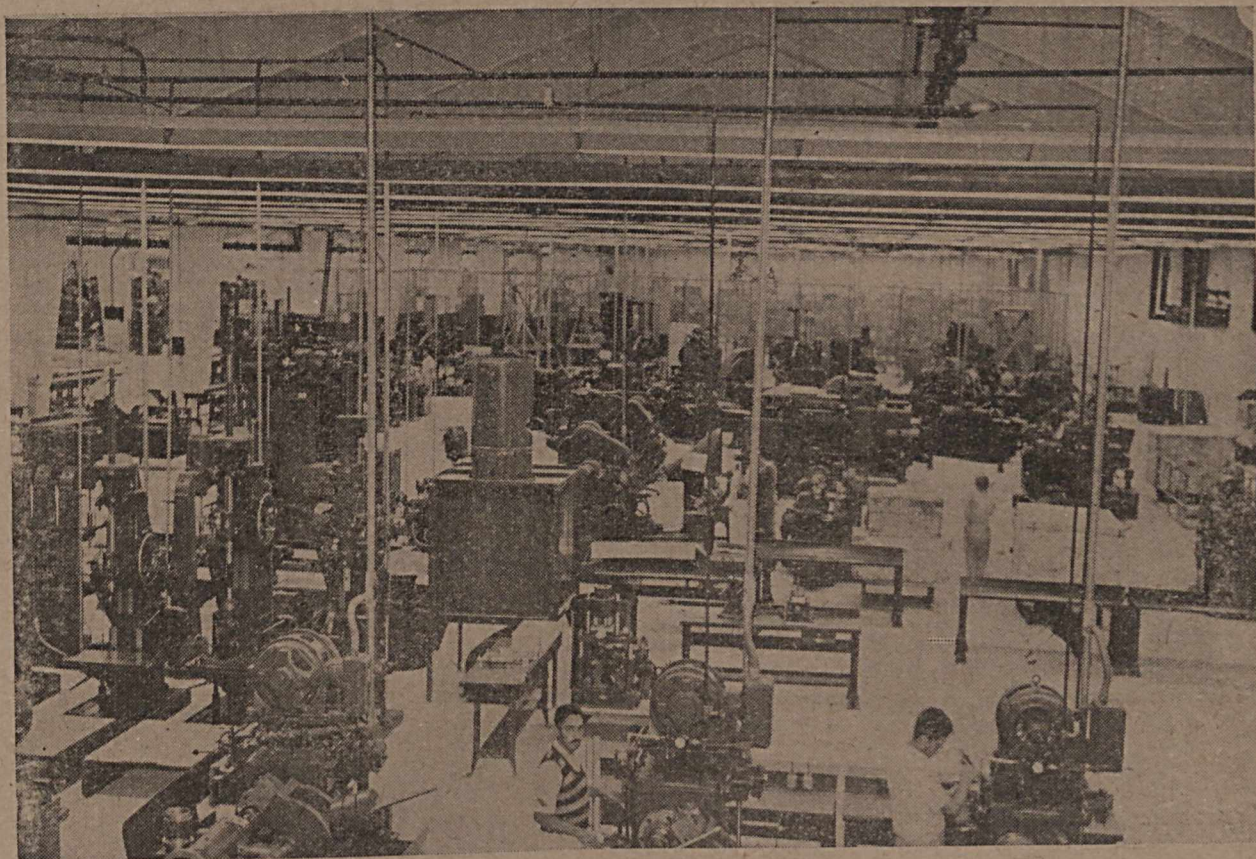
Foi adquirido nesse país o que há de mais recente no mundo em matéria de maquinaria para fundição, bem como completo e moderníssimo laboratório para ensaio e controle de areias de fundição, seção essa que mereceu o mais acurado estudo, pois dela dependerá grande parte do sucesso dos fundidos da Fábrica Nacional de Motores.

E o Dr. Sousa Matos disse-nos então:

— Infelizmente, entre nós é uma das seções mais descuidadas em nossas atuais fundições. Pretendo, tanto quanto possível, permitir que os industriais de fundição se utilizem dos serviços do nosso laboratório para determinação das características de suas areias, bem como possam nêle treinar os seus técnicos.

— E assim o doutor volta, enquanto servir a esta Fábrica, às suas antigas funções de professor, como na Escola Nacional de Engenharia, na sua livre docência de metalurgia?

— É verdade. Nunca me esqueço de que um dos principais problemas do Brasil é a instrução técnica de seus filhos. E, por falar em instrução técnica, quero lhe mos-



F.N.M. — Aspecto de conjunto de uma outra ala do Pavilhão Principal, vendo-se as moderníssimas máquinas ali instaladas

trar um projeto que trouxe dos Estados Unidos, de treinamento de engenheiros e operários brasileiros naquele país.

PODERÃO FAZER ESTÁGIO NOS ESTADOS UNIDOS

E o professor Sousa Matos assim continua:

— Vi lá, de perto, a necessidade desse treinamento e, à semelhança do que fazem outros países, procurei conseguir que as mesmas facilidades fôssem estendidas ao Brasil.

Tivemos então ensejo de ver o original do programa estabelecido pelas principais firmas americanas construtoras de máquinas-ferramentas, que concordavam em receber nas suas fábricas jovens engenheiros, mecânicos e operários brasileiros para um treinamento intensivo nunca inferior ao prazo de um ano. Lemos esse programa e, na impossibilidade de transcrevê-lo na íntegra, aqui vamos deixar em resumo suas linhas gerais.

— Mas esse treinamento só é facultado à Fábrica Nacional de Motores?

— Não. Como brasileiro, achei indispensável que, além desta Fábrica, qualquer outra organização industrial do Governo ou qualquer outra particular pudesse gozar das mesmas vantagens de tal treinamento, pois a elevação do nível técnico nacional interessa a todos nós. Assim, pois, qualquer fábrica ou oficina do Governo ou particular po-

derá enviar aos Estados Unidos alguns de seus operários nas condições previstas no acôrdo para seu treinamento conveniente.

OS CANDIDATOS SERÃO PRÉVIAMENTE SELECIONADOS

E o Dr. Sousa Matos passou a sintetizar o referido projeto, dizendo-nos:

— Os candidatos serão selecionados aqui, antes de partir, devendo apresentar como credenciais ótimo comportamento, boa instrução secundária e experiência de trabalhos de engenharia ou de oficina. Uma vez aceitos, serão enviados aos Estados Unidos e encaminhados à *Interamerican Training Administration*, organização sediada em Washington, que tem larga experiência no trato com os naturais de países sul americanos. Essa entidade promoverá as providências necessárias junto ao governo americano para que o candidato tenha tôdas as facilidades nos Estados Unidos.

COMO SE FARÁ O ESTÁGIO

E o Dr. Sousa Matos acrescentou:

— O programa dos trabalhos compreenderá um estágio de três meses em Washington para que o candidato se familiarize com a língua inglesa, com as medidas inglesas e com a leitura de desenhos e nomenclatura de máquinas, o

que será feito na *Webster School of Languages* e no *War Productor Center*. Daí serão depois enviados para as fábricas escolhidas, onde permanecerão durante um ano, a fim de receberem o necessário treinamento de operação de máquina, planejamento de ferramental, custo de produção, etc.

AS DESPESAS

— E a viagem e manutenção lá dos nossos rapazes ?

— A viagem deverá correr por conta do Governo brasileiro ou das nossas fábricas interessadas no estágio. A manutenção lá será feita com um fundo organizado pelos fabricantes, de máquinas americanas e pela remuneração aos nossos rapazes nessas fábricas, sempre de acordo com os seus trabalhos nelas.

— Magnífico ! Que coisa boa ! E o D.A.S.P. já sabe disso ?

— Ainda não. Você precisa se lembrar de que cheguei apenas há uma semana e não tive tempo ainda de tratar do assunto, que, afinal, deverá ser encaminhado pelo próprio brigadeiro Guedes Muniz às nossas autoridades. E é a você, como repórter da *Revista do Serviço Público*, que estou fornecendo em primeira mão essa notícia, atenta a sua disposição em tratar da vida de nossa Fábrica de Motores.

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS E PRODUÇÃO E DEPARTAMENTO DE QUALIDADE

E o técnico Hortêncio Medeiros volta a nos dar suas informações :

Há na Fábrica o Departamento de Estudos e Produção, que fornece todos os desenhos, especificações e planejamentos ao Departamento de Fabricação, mediante fichas de fabricação, nas quais, além dos *croquis* com as dimensões, indica as ferramentas e gabaritos a serem usados, bem como os calibres necessários para a verificação da exatidão dos trabalhos executados.

Os *calibres* podem ser *gerais* ou *especiais*; os primeiros, servindo para medidas variáveis, e os segundos para uma única medida e num só local de determinada peça, estando as suas dimensões enquadradas entre dois valores : máximo e mínimo de acordo com a tolerância da medida.

O Departamento de Qualidade trata da verificação das unidades das peças em usinagem e das acabadas.

A DIREÇÃO DO DEPARTAMENTO DE FABRICAÇÃO E SEUS OPERÁRIOS

O Departamento de Fabricação é dirigido por um engenheiro, subordinado diretamente ao diretor da Fábrica.

Até ao presente momento é assistido por dois engenheiros-auxiliares, tendo a seu cargo várias seções do Pavilhão de Máquinas, servindo de ligação com o Departamento de Produção.

Há um mestre geral, ao qual estão subordinados os outros de várias seções. Realizaram eles seu curso intensivo de preparação na Escola Técnica da Fábrica, em S. Cristóvão.

Os operários especializados também tiveram esse curso de adaptação sendo já profissionais no seu ramo. São eles utilizados para trabalhar nas máquinas mais delicadas, principalmente no ajuste e preparo das mesmas, entregando-as depois prontas a funcionar aos *manipuladores*.

Esses manipuladores fizeram, por sua vez, curso intensivo, de 60 dias.

Antes de entrarem para a Fábrica tinham as profissões as mais simples : domésticos, pedreiros, sapateiros, comerciários, etc.

Na Escola Técnica ambientaram-se facilmente com o funcionamento das principais máquinas e, após alguns exames, foram devidamente classificados e distribuídos pelas máquinas pelas quais tinham tendências naturais.

A primeira turma, de 70, rapidamente adquiriu a prática necessária para o funcionamento das máquinas.

Nova turma deverá ser lançada dentro de pouco tempo, pois as demais máquinas estão apenas aguardando pessoal para dirigí-las.

NO PAVILHÃO MÉDICO

O professor Djalma Guilherme de Almeida nos levou ao Pavilhão Médico, apresentando-nos ao Dr. Nelson Guedes Muniz, chefe dos serviços médicos da Fábrica.

Nossa entrevista para coleta de informações ficou logo resolvida. E, assim, realmente fizemos, enfrentando de uma assentada o assunto. Bloco de papel à mão, lápis afiado e... paciência esgotada de mais uma vítima do redator da *Revista do Serviço Público*. Mas assim é que é bom mesmo. Nada de apontamentos prometidos para o dia seguinte. Não é mesmo, meus jovens amigos Janini e Werneck ?

O Dr. Muniz entrou logo na matéria :

— Este serviço começou a funcionar em 1941, antes, portanto, dos trabalhos de construção dos pavilhões da Fábrica. Primeiro foi feito o levantamento aerofotogramétrico da região, para ter-se conhecimento exato da área a ser saneada. Terminado esse trabalho, que durou cerca de dois meses, foram iniciados os serviços de hidrografia sanitária, com a cooperação do Departamento Nacional de Obras de Saneamento, que começou a retificar os cursos d'água, drenando o grande pantanal existente nas terras em que seria construída a Fábrica e nos seus arredores. A princípio estendiam-se por 22 milhões de metros quadrados que, com desapropriações posteriores, já atingem a 50 milhões ! E a tarefa a cargo do Departamento Nacional de Obras de Saneamento ainda continua. O Serviço Médico, logo de início, estabeleceu a vigilância sanitária, exercida por visitantes especializados, cujo fim era identificar os portadores da malária.

— E encontrou muita gente com malária ?

— Muita. Já foram fichados 11.560 indivíduos, não só moradores em terras da Fábrica como de suas circunvizinhanças.

— E que espécie de malária é a predominante na zona ?

— A *terça* maligna. Hoje já não existe mais por aqui forma mortal de malária, o que se deve, sem dúvida, à eficiente ação de controle e combate ao mal, com a extinção de focos. A ação do serviço de malária da Fábrica

abrange as suas terras e vai além atingindo uma área de proteção muito vasta, de cerca de dois quilômetros de largura em torno da Fábrica.

— E que se faz com os doentes ?

— São internados em câmara telada, sejam eles empregados da Fábrica ou não. Nesse caso, a vigilância não tem limites, e já se tem estendido a 10 quilômetros além dos terrenos da fábrica. Esse policiamento e captura de doentes é realizado pelo corpo de guardas medicadores, que são obrigados a realizar visitas diárias aos domicílios do pessoal da Fábrica e circunvizinhanças.

— Por que se isola o doente assim, em câmaras teladas ?

— Para proteger as pessoas sãs. O doente recebe rigoroso tratamento, controlado por trabalhos de laboratório, até sua cura clínica, fazendo-se muitas vezes a esplenotomia pela adrenalina, a fim de comprovar-se a verdadeira cura. Dispomos para isso de uma enfermaria, à prova de mosquito, com a capacidade atual de 40 leitos. Foram também criados diferentes postos médicos nas localidades circunvizinhas, com o fim de combater a malária e melhorar o estado sanitário das populações próximas, mantendo em cada posto um médico clínico, que atende à população pobre. Essa assistência tem eficiente colaboração da Legião Brasileira de Assistência, na pessoa de D. Lúcia Muniz, esposa do brigadeiro Guedes Muniz. (E no dia seguinte fomos ver o Centro Distrital Autônomo da L.B.A., na estação de Xerém. Muita gente pobre estava então sendo atendida).

Os acidentados da Fábrica são socorridos por um corpo de enfermeiros e internados, quando necessário.

O FUTURO SERVIÇO MÉDICO DA FÁBRICA

O Serviço Médico será constituído de três grandes seções: de Clínica Médica, Cirúrgica e Obstétrica e Radiológica e também de diferentes especialidades, incluindo-se as de acidentes no trabalho e higiene industrial.

HOSPITAL POLICLÍNICO

Já estão em terminação os estudos e projeto do Hospital Policlínico da Cidade Industrial, o qual ficará a cavaleiro do bloco fabril e da própria cidade industrial. Esse hospital está calculado de acordo com o que exige o Colégio Americano de Cirurgiões, no que diz respeito à padronização hospitalar.

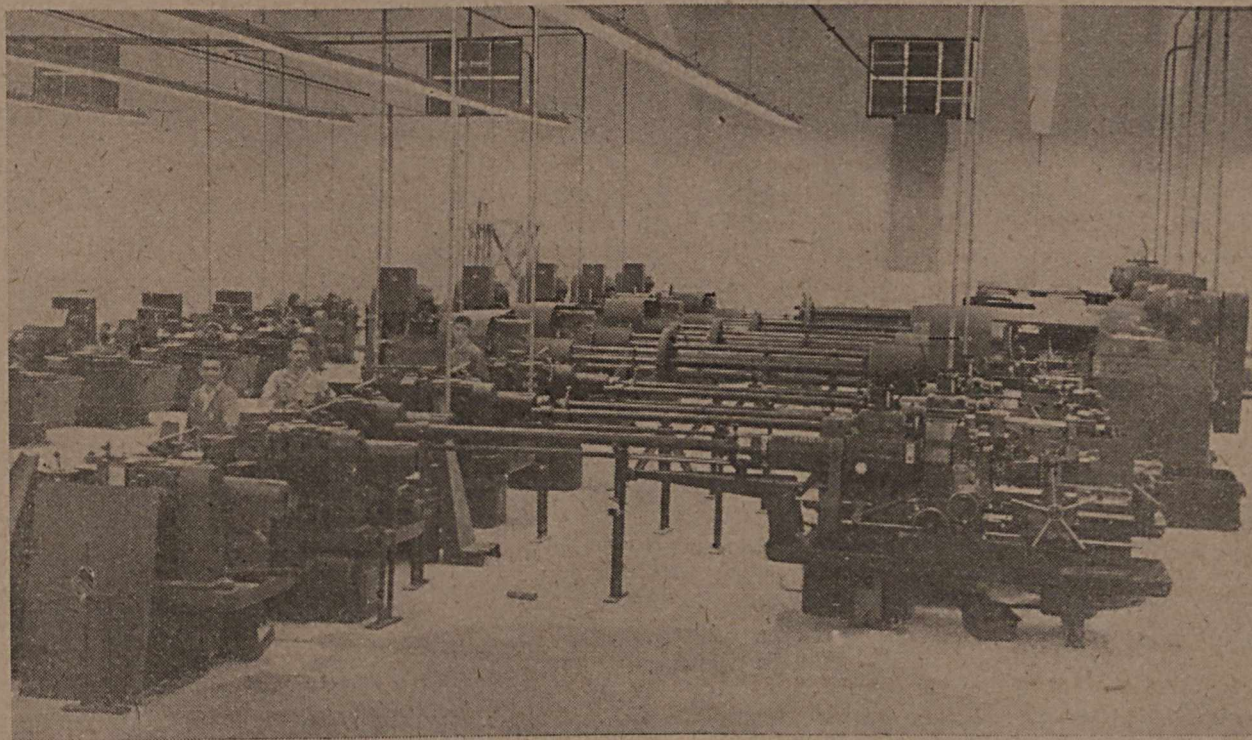
— E por que de acordo com o Colégio Americano de Cirurgiões ?

— Porque esse órgão nos Estados Unidos criou o tipo de organização padronizada para as questões hospitalares, visando tornar mais eficientes e produtivos os trabalhos de um hospital moderno.

— E aqui no Brasil ainda não há entidade semelhante ?

— Não. Creio que esse problema já está sendo estudado entre nós. O D.A.S.P., por exemplo, já começou a olhar esse assunto, com toda a atenção, tendo mesmo mandado alguns de seus técnicos à América com o fim de fazê-los estudar as organizações americanas que reputamos modelares no que diz respeito a questões hospitalares e a muitas outras dignas de nota.

— Como nos pode interessar aqui esta questão de padronização ?



F. N. M. — Um belo conjunto de máquinas automáticas

— Muito! Basta que lhe diga que um hospital estandardizado funciona como uma máquina, cujas engrenagens trabalham modelarmente, em qualquer de suas seções. Cito, por exemplo, a questão do material hospitalar estandardizado cuja aquisição é feita de acôrdo com o que estipula um centro coordenador visando sempre a uniformização desse material, o que facilita sobremodo não só a aquisição como os trabalhos médicos especializados. Outro ponto que interessa muito na estandardização é a educação das enfermeiras especialistas e a uniformidade das fichas, num sistema único, que facilita o próprio serviço de estatística e proporciona absoluta adaptação de um médico à enfermagem especialista, qualquer que seja o hospital em que vai servir. E, assim, o rodízio de médicos e enfermeiras, de um hospital para outro, dispensa o período de adaptação, indispensável quando o regime dos hospitais não é estandardizado, como ocorre presentemente. Na América, para a organização estandardizada, existem, além do centro de contróle, livros e numerosas publicações, que visam a orientação eficiente de estandardização hospitalar.

Estávamos gostando da conversa com o simpático Dr. Muniz, que nos estava assim esclarecendo ou, melhor, alertando como se diz tanto agora, sobre coisas interessantíssimas que ignorávamos. Não é só, consideramos então, o estágio nos Estados Unidos de mecânicos de aviação e outros que deve ser intensificado, como fazem Cuba, a Rússia e outros países. Há outras profissões que precisam de representantes hábeis e, competentes para que saíamos afinal desse regime de trabalho, muito cheio de empirismo e improvisação. Vocês não estão vendo o recente decreto do Governo sobre o assunto? O presidente do D.A.S.P. reuniu em seu gabinete os diretores de jornais e lhes expôs, com toda a franqueza, qual é a nossa situação, pedindo-lhes o concurso da imprensa para esse movimento renovador. Há tempos, esse grande patriota que é o Dr. João Daudt d'Oliveira, deu também o grito de alarme, na Associação Comercial, e surgiu a Universidade Mauá, que esperamos ainda ver fornecendo técnicos competentes ao comércio e à indústria.

Desculpe-nos o Dr. Muniz essa digressão, resultante daquela nossa pachorricice de velho, ingenuidade — dirão — em conversar sobre coisas tão sérias.

E o Dr. Muniz, puxando uma gaveta, dela tirou este livro: *Hospital Organization and Management*, de MacEachern, que lhe foi oferecido, com expressiva dedicatória, pelo autor.

Vimos também esta bela publicação, toda ilustrada — *Wesley Memorial Hospital*, de Chicago. Disse-nos o Dr. Muniz que esteve de visita a esse famoso hospital e nele fez estudos de organização hospitalar.

SOCORRO INDUSTRIAL

O Serviço Médico da Fábrica já tem um pavilhão pronto para exame e seleção de operários, com uma seção para acidentes de trabalho, a qual dispõe de sala de operações. Aí vimos já montada bela mesa de fraturas "Albee", recém-chegada dos Estados Unidos, onde é considerada como das mais modernas do gênero.

Corremos demoradamente o Pavilhão Médico, que nos deixou agradável impressão pela sua disposição interna e aparelhagem, brevemente em pleno funcionamento.

E aí está como conseguimos ainda algumas notas bem valiosas para esta reportagem, que decerto ainda teria muitas outras assim, se a Fábrica de Motores não fôsse tão longe e a *Revista do Serviço Público* não tivesse tantos colaboradores, sempre a reclamar de seu diretor espaço para suas valiosas contribuições. E a choradeira é grande, quando as "reservas técnicas" ficam mesmo reservadas na gaveta do diretor da *Revista*...

Agora, vamos adiante. Outro médico — este, especialista em nutrição — o Dr. Olavo Rocha, vai nos dizer como consegue dar alimentação a 2.500 operários por dia e também a diretores, chefes de serviço e... visitas illustres à Fábrica.

O Dr. Nelson Guedes Muniz é alto e magro; o Dr. Olavo Rocha é um pouco diferente, mas não é muito... Não há, porém, o que nêles distinguir quanto à conduta pessoal, à forma de tratar a gente. Simples, joviais, oferecem boa contribuição à Fábrica para lhe tornar cada vez mais suave e ameno o clima social. A começar pelo brigadeiro Guedes Muniz — a jovialidade é o traço marcante de sua equipe de técnicos e auxiliares.

NO DEPARTAMENTO DE OBRAS E FISCALIZAÇÃO

Logo à entrada da Fábrica e no início de grande avenida na qual se destaca o Pavilhão Principal, acha-se o Pavilhão de Contróle. Nêle funcionam o Departamento de Obras e Fiscalização, a Superintendência de Obras, o escritório do Serviço Florestal, a mesa de ligações telefônicas.

Fomos conversar um pouco com o engenheiro arquiteto Horacy Legey de Assis Silva, chefe do Departamento de Obras e Fiscalização.

Passamos primeiro por uma sala, onde só se vêem pranchetas e quadros de madeira inclinados sobre cavaletes e nos quais os desenhos e projetos das obras, uns já acabados e outros em andamento, bastam para nos dar idéia do vulto das construções previstas não só de pavilhões de serviço como também dos conjuntos residenciais distribuídos em ruas diferentes da Fábrica.

CONVERSANDO COM O DR. ASSIS SILVA

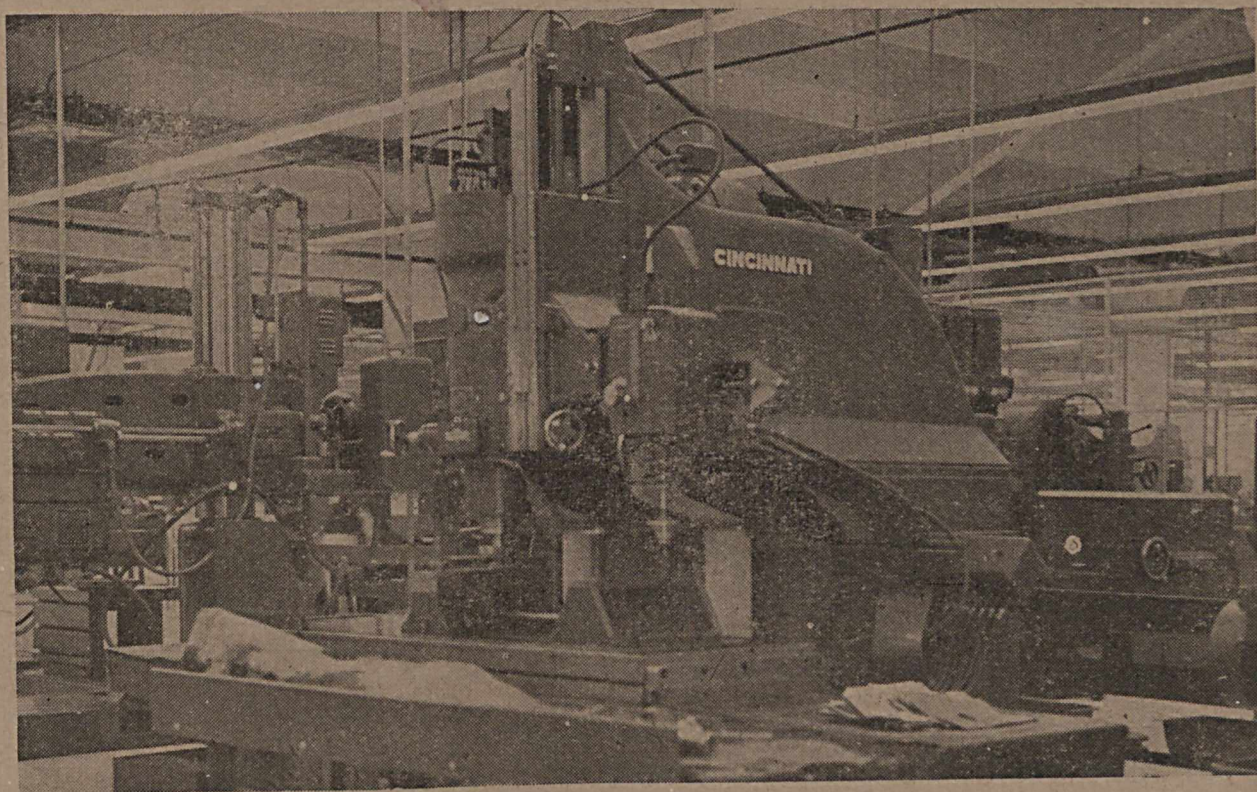
Pesava-nos ir tomar o tempo precioso do chefe do Departamento de Obras e Fiscalização. Se também não o procurássemos, decerto que esta reportagem ficaria ainda mais deficiente e falha do que já é.

À parede do gabinete do Dr. Assis, a planta da Fábrica. Solicitamos-lhe cópia para ilustrar este trabalho.

— Posso mandar fazer uma cópia a preto, porque assim não daria mesmo clichê, por causa da cor. Aproveitarei o ensejo para incluir alguns detalhes que faltam à que ali está. Mas é preciso que me dê pelo menos uns sete ou oito dias... Os meus rapazes estão até aqui de serviço.

— Pois não! No momento, só queremos vinte minutos de sua... colaboração à reportagem, conversando conosco.

— Está bem. O senhor já percorreu tudo isto?



F.N.M. — Outro aspecto do Pavilhão Principal

— Já estivemos aqui três vezes, mas não conversamos ainda com todos os chefes de serviço.

— Desde os primeiros dias da vida da Fábrica venho aqui trabalhando. Elaborei, juntamente com o brigadeiro Guedes Muniz, no Parque de Aeronáutica dos Afonsos, o plano primitivo das construções, sendo mais tarde elaborado o anteprojeto definitivo. Cabe a este Departamento elaborar todos os planos de execução das obras, serviços topográficos e fiscalização de obras, medições, arquitetura paisagística, instalações elétricas, esgotos, ar condicionado, etc. Trabalham comigo desenhistas e engenheiros especializados. Assim, temos o Dr. Tácito Barros, engenheiro especializado em cimento armado; Dr. Carlos Quintiliano da Fonseca, chefe dos serviços de medição e fiscalização, e outros colaboradores esforçados na execução desta grande obra.

A CIDADE INDUSTRIAL DA F.N.M.

Resumindo, vamos ver se conseguimos dar aos leitores da *Revista do Serviço Público* idéia aproximada do que será dentro de pouco tempo a Cidade Industrial da F.N.M., conforme exposição que nos fez o Dr. Assis Silva.

Terá ela 65 blocos de apartamentos, cada um deles abrigando 50 famílias.

Haverá na cidade creches, campo de esportes, piscinas, clubes, escola primária para cada grupo de cinco blocos de apartamentos e "play ground" todo ajardinado.

Será a cidade dividida em quadras separadas por avenidas, que se chamarão: Presidente Vargas, Comandante

Amaral Peixoto, Ministro Sousa Costa e Ministro Mendonça Lima.

Cada quadra, que abrangerá 15 blocos de apartamentos, vai ter um clube, piscina, campo de esportes, creche e garagem.

Haverá um estádio geral para disputa de campeonatos entre os clubes locais; uma igreja e também hospital com a capacidade para 120 leitos.

A parte comercial da cidade será localizada na zona central, com os ramos de negócio adequados, como armazém, cafés, cinema, hotel, etc.

LOCALIZAÇÃO RACIONAL

Nem sempre as cidades industriais existentes podem apresentar as vantagens de que goza esta, em proveito de seus habitantes. Em geral, elas surgem ao acaso.

Esta, porém, foi localizada racionalmente a 600 metros da fábrica. O local em que se acha não atendeu a outras razões, além dos benefícios que virá trazer a seus habitantes.

Magnificamente localizada e projetada segundo as normas modernas de urbanismo, a Cidade Industrial da F.N.M. realizará perfeita adaptação do homem ao meio, dando-lhe conforto e ótimas condições de vida.

SALUBRIDADE: PRIMEIRA CONDIÇÃO A SER ATENDIDA

A salubridade foi a primeira condição a ser atendida. Resulta ela de uma boa orientação quanto ao nascente e ao poente, pois os blocos residenciais estão dispostos de

forma a serem banhados de luz e servidos de sombra, nas horas próprias.

Um ótimo de ventilação é obtido pela proteção das elevações vizinhas, não havendo formação de correntes de ar.

A boa drenagem, muito importante em zona de baixada, evita a formação de águas paradas e terras muito úmidas. Foram retificados os rios e abertos canais, que esgotaram perfeitamente as terras e irão evitar as futuras inundações.

O serviço de esgotos é parte importante do projeto, impedindo a contaminação pelos germens transmissores de moléstias.

Garantidas assim as condições básicas de salubridade, outro indispensável serviço absorveu a atenção dos idealizadores da CIDADE INDUSTRIAL. Foi este o do abastecimento de água potável.

Uma das canalizações adutoras, que vai abastecer o Rio de Janeiro, corta a cidade, facilitando o fornecimento de água potável excelente.

Farta vegetação, formando bosques, ameniza o clima e purifica o ambiente.

A ventilação, a proximidade dos rios, a situação na parte mais alta das áreas adaptáveis à Cidade na Fábrica, concorrem para conseguir agradável temperatura.

Todo esse conjunto forma a moldura natural dos blocos residenciais, que se destacam em meio à vegetação, atravessados pelos dois rios, os quais, além de frescura e vida, trazem à Cidade o característico pitoresco de um dos mais risonhos e promissores centros residenciais ligados a núcleos da Indústria.

OUTROS PAVILHÕES

O engenheiro Assis nos informou que já estão prontos além do Pavilhão Principal, os seguintes: de Contrôlo do Pessoal, Médico, de Tratamento Térmico e Galvanização, e de Fundição (praticamente pronto).

O Pavilhão dos Bancos de Ensino já se acha em construção.

Vão ser ainda construídos: Pavilhão de Hélices, Pavilhão da Garage, Pavilhão da Administração, onde existirá o Restaurante Operário, já em construção.

Existem atualmente estes barracões provisórios: de obras, depósito de materiais à margem da E.F. Rio d'Ouro, de refeitório dos operários, onde almoçam diariamente 2.500 pessoas, servidas em menos de 45 minutos, e jantam 1.600; do almoxarifado de materiais de obras e do Armazém Reembolsável.

Além desses barracões, existe uma grande transformadora de energia elétrica, já em funcionamento, a qual transforma a corrente de 25.000 volts em 4.800, e outras estações secundárias, que baixam essa voltagem para 440, 220 e 110 volts.

FÁBRICA DE TRATORES E TANQUES

Além da fábrica de motores, está projetada a de tratores e tanques. Será situada próximo da estação de Mantiquira, da E.F. Rio d'Ouro, distante da atual Fábrica de Motores cerca de quilômetro e meio.

Além de tratores, poderão ser feitas máquinas agrícolas de diferentes tipos e também acessórios para muitas máquinas já existentes no Brasil, como, por exemplo, lagartas, engrenagens de diferentes tipos para tratores, arados, patrols, etc.

A nova fábrica será equipada com uma fundição independente da que já existe na Fábrica de Motores. Destinase a couças de aço para os tanques e outras peças necessárias a outras maquinarias. E, em caso de necessidade, tratores poderão ser transformados em tanques de guerra.

FÁBRICA DE AVIÕES

Também se acha incluída no plano geral a construção de uma fábrica de aviões de transporte e outros de tipos menores, todos providos de motores ali fabricados.

NA SUPERINTENDÊNCIA DE OBRAS

As obras da Fábrica são realizadas por administração, pela Servix Engenharia Ltda., representada pelo Dr. Lucas Nogueira Garcez.

A sua execução se opera ou diretamente pela Superintendência ou por intermédio de sub-empregados. São estes os serviços que vêm sendo realizados diretamente pela Superintendência das Obras: Operação geral do canteiro, isto é, construção dos barracões de serviço, das vias de acesso, e conservação de estradas. Todas as instalações elétricas, hidráulicas, sanitárias, de ar condicionado e de ar comprimido. A Superintendência tem também executado diretamente algumas estruturas de cimento, como a do Pavilhão de Fundição, oficinas (3) e tanques de resfriamento.

Outros serviços são sub-empregados com firmas especializadas, tais como: todos os de alvenaria e algumas estruturas de cimento armado, como as que foram atribuídas à Construtora Rocha & Silva. A estrutura do Pavilhão Principal foi entregue à Construtora Baerlein, assim como diversos serviços de terraplanagem.

Como se sabe, era imenso brejo o local em que se acha a Fábrica. O seu aterro está se fazendo de forma simples e prática: com o desmonte de um morro, cujas terras, desmanchadas em água, são conduzidas por duas extensas calhas, suportadas por altos cavaletes de madeira. De vez em quando, conforme a necessidade, se muda um pouco a direção das calhas. E o aterro assim conseguido é firme e muito igual. Esse serviço está a cargo da Hidrotécnica Ltda.

O projeto e orientação técnica da instalação de ar condicionado foram adjudicados à Carrier Corporation, representada no Brasil pela ARMC, conforme dissemos, anteriormente.

O engenheiro da Superintendência encarregado das instalações de ar comprimido e ar condicionado é o Dr. Joaquim Magalhães Costa; o Dr. Paulo Lang, da parte elétrica; o Dr. Ivan Vasconcelos, das oficinas provisórias; e o Dr. Adalberto M. Morgado, das instalações hidráulicas e sanitárias.

A água potável vem da adutora da Mantiquira, cuja linha passa pelos terrenos da Fábrica, onde existe uma caixa com

a capacidade de um milhão de litros, distribuídos pelos serviços diversos e também às zonas residenciais.

Está sendo concluída a captação do rio Saracuruna para abastecimento de água industrial à Fábrica, cujas terras são cortadas por êsse rio e mais ainda pelo Capivari e Mato Grosso.

A rede de esgotos, que se acha em construção, terá uma estação de tratamento, cujo efluente será jogado no rio Saracuruna.

Atualmente, o regime é o de fossas.

Que trabalho penoso o de abertura de galerias de águas pluviais e de esgotos!

Mesmo ao lado do Pavilhão Principal vimos a abertura de uma galeria profunda, tôda estacada e na qual trabalhavam numerosos operários.

Depois que tudo ficar prontinho, com amplas avenidas ajardinadas, rios drenados, arborização escolhida, etc., etc. o visitante da Fábrica, que não conheceu de perto sua construção, nem poderá imaginar o que foi realmente o trabalho ciclópico ali realizado!

Agrada-nos, portanto, ter visto tôda a execução dessa obra gigantesca para senti-la depois, plenamente, na sua grandiosidade! Senti-la e admirá-la ainda mais!

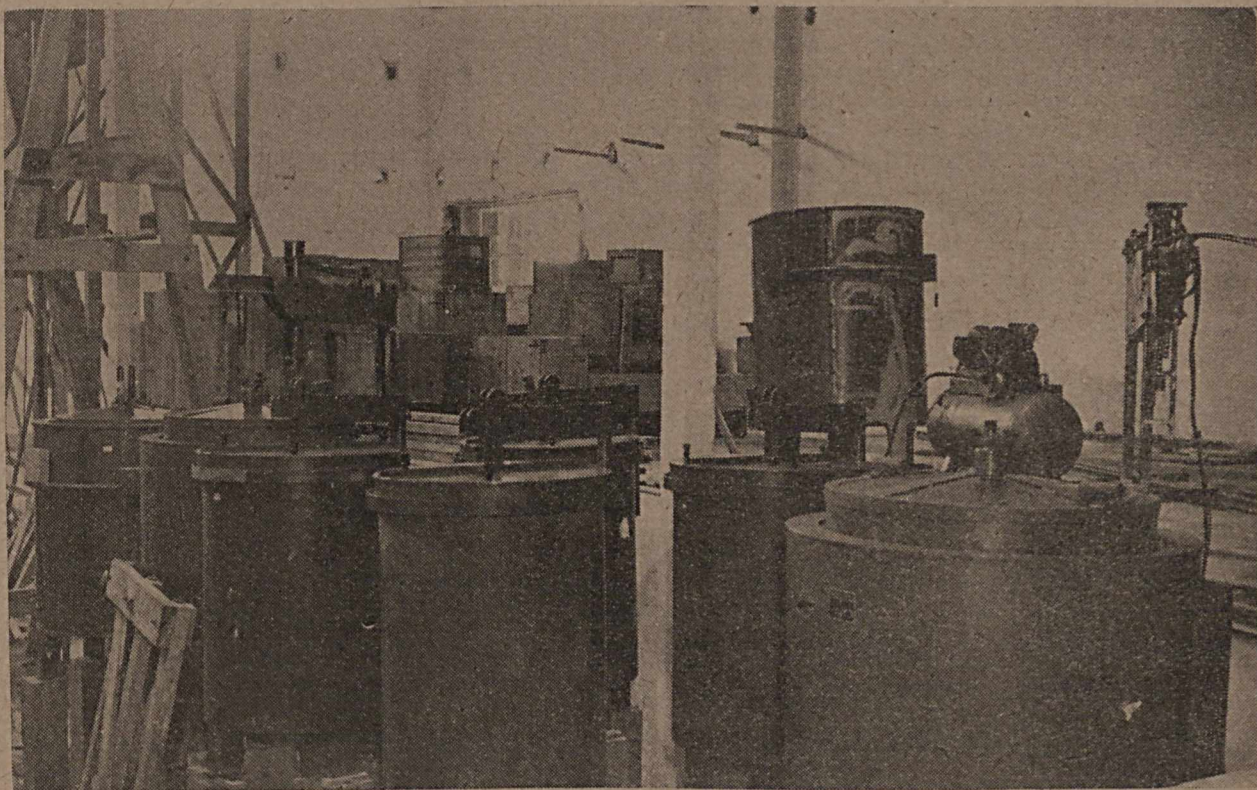
SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO E ASSISTÊNCIA

Se noutro lugar a Fábrica Nacional de Motores teria necessidade de prover a assistência a seus operários, dando-lhes naturalmente serviços médicos e alimentação adequada,

ali no quilômetro 37 da estrada Rio-Petrópolis, longe dos centros de abastecimento e em região desprovida de lavoura e a exigir saneamento, mais se lhe tornou premente a organização daquela assistência e sob moldes inteiramente novos. E, hoje, na Baixada Fluminense, grandes organizações de trabalho, como a Fábrica Nacional de Motores, não podem deixar de adotar a mesma conduta, a menos que se conformem com a perda de apreciável parte de seu rendimento...

O que vimos já organizado na Fábrica de Motores comportaria, sem dúvida, outra reportagem e divulgação maior, pela vantagem que adviria do conhecimento em outros meios do que ali já se faz, como início de obra verdadeiramente notável pelo seu aspecto humano e social.

Assim como os serviços médicos foram entregues a especialista em medicina industrial, os de assistência alimentar couberam a um técnico em nutrição, o Dr. Olavo Rocha, que ali não se preocupa só com o cálculo de calorias e de cotas mínimas de proteínas, sais e vitaminas, como se faz na chamada "alimentação racional". Geralmente pouca atenção se dá à variabilidade e ao gosto da comida. O Dr. Olavo Rocha foi mais longe e fez isto: traçou uns trinta cardápios diferentes, variando o mais possível a alimentação dos operários. E o gosto da comida? Outro problema que o Serviço de Alimentação enfrentou com decisão. Assim, além dos temperos usuais, como o sal, vinagre, alho, cebola, tomate e massa de tomate, passaram a ser também empregados o louro, o lombo de porco, o pimentão, o urucum, a lingüiça, a carne seca, etc.



F.N.M. — Montagem dos primeiros fornos para o tratamento térmico de aços, todos elétricos e de atmosfera neutra

A esta altura das informações que o Dr. Olavo Rocha nos dava — sim, já estávamos conversando com ele — resolvemos interrompê-lo para fazer-lhe esta pergunta:

— E leite, não se dá um copo em cada refeição ao operário?

— Não. Foi suspenso nas grandes refeições, passando-se a fornecê-lo pela manhã, ao café. Os operários recebem-no assim com mais agrado. Antes da organização deste serviço, servia-se leite às refeições e eu tive oportunidade de constatar que ele produzia frequentes perturbações digestivas, como diarreia, flatulência, etc. Não há razão para se instituir o leite como alimento obrigatório entre as nossas classes pobres, em geral não habituadas ao seu consumo e muito menos no almôço e no jantar. O leite deve ser fornecido pela manhã, de acordo com os hábitos alimentares de nossa população.

— E que nos diz desse sistema de grandes caldeiradas, em panelas fechadas, como se faz nos estabelecimentos de alimentação coletiva?

— Essa prática, muito usada em todo o mundo, corre talvez para a intolerância que se observa para com a comida assim preparada, em caldeiras fechadas, tipo marmitta de Papin. Visa-se com ela um cozimento rápido à custa de elevada temperatura, muito superior a 100° centígrados. Essa prática é muito prejudicial ao homem, pela destruição de substâncias ou princípios alimentares indispensáveis à sua vida.

É possível, portanto, que surjam reações do organismo a essa comida artificializada pelo superaquecimento.

— E aqui, então, não se cozinha assim, em caldeiras de alto aquecimento?

— Não. Na Fábrica foram retiradas as válvulas das caldeiras, passando-se a fazer o cozimento lento, tradicional. Acho esse processo de cozimento, em caldeiras fechadas e em altas temperaturas, mais uma inovação da técnica industrial que não corresponde a uma vantagem real para o homem, mas, antes, vem trazer-lhes malefícios que serão, um dia, evidenciados e comprovados, como já o foram hoje, mas depois de enorme período de uso, os causados pelo polimento do arroz, a destilação do álcool, a descorticação do trigo, o refinamento do açúcar, etc.

ESTÁ CHEGANDO DOS ESTADOS UNIDOS NOVO MATERIAL DE COZINHA

A atual cozinha da Fábrica funciona com material de emergência, mas já está chegando material definitivo, importado dos Estados Unidos.

O Dr. Olavo Rocha nos mostrou uma fatura, no valor de mais de 67 mil dólares, de parte da nova aparelhagem.

Construída a Cidade Industrial, sua população toda será alimentada por cozinhas coletivas. As casas terão apenas "kitchenettes". E, assim, as donas de casa não terão o torturante problema de alimentação, de seu custo e de sua preparação.

A fatura que vimos referia-se a aparelho de refrigeração e padaria.

— E o preço das refeições que a Fábrica fornecerá à população da Cidade Industrial? perguntamos ao Dr. Olavo Rocha.

— Será, para um casal, menos que o dobro do preço da fornecida a um operário solteiro. Depois vai decrescendo fortemente, por pessoa que exceder as do casal. Assim, pois, o primeiro filho pagará um preço; o 2.º outro diferente, mas sempre decrescendo muito. O mesmo critério vai ser estabelecido quanto ao aluguel das casas.

— Magnífico! Este brigadeiro Guedes Muniz é um homem infernal!

O NÚMERO DE REFEIÇÕES DIÁRIAS DISTRIBUÍDAS NA FÁBRICA

Estão sendo distribuídas diariamente na Fábrica 4.026 grandes refeições e 1.583 cafés.

Foi este o movimento do mês de junho: 161.430 refeições, inclusive o café da manhã.

Vimos lá este cardápio do almôço do dia: Sopa de lentilhas com macarrão, ragú de inhame, arroz e feijão com carne seca, quibebe de abóbora, laranja e café, correspondendo a 1948 calorias.

INTERESSANTE INQUÉRITO

Por ordem do brigadeiro Guedes Muniz foi organizado um questionário para se saber, entre os operários, quais as sopas preferidas, os pratos e as sobremesas.

Em papel mimeografado fez-se uma relação das sopas, outra dos pratos e, finalmente, a das sobremesas. O prato indicado receberia uma cruz para assinalá-lo como de preferência do votante. No fim de cada relação este aviso: "O presente questionário, feito por ordem do Exmo. Sr. Brigadeiro do Ar — Antônio Guedes Muniz — visa suprimir os pratos que não sejam do agrado da maioria dos operários, assim como facilitar a escolha de seus alimentos prediletos".

O PREÇO DAS REFEIÇÕES

Os operários pagam as refeições, descontando em folha quinzenal o seu custo. Cada refeição grande custa Cr\$ 1,50 e o café da manhã Cr\$ 0,50.

A CARNE CONSUMIDA NA FÁBRICA

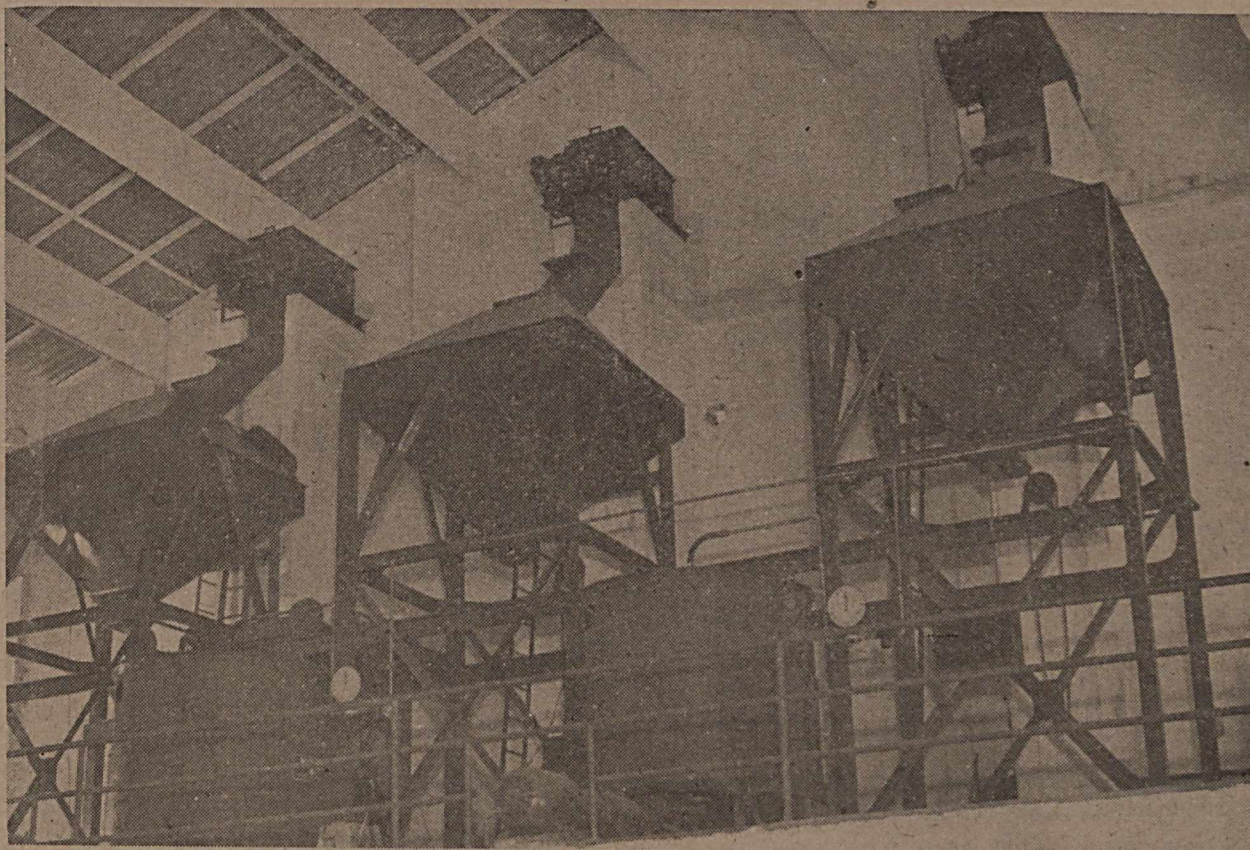
A Coordenação da Mobilização Econômica reservou uma quota diária de 500 quilos de carne para a Fábrica.

Mais tarde esse abastecimento será feito com as reservas de gado internado na Fábrica, à razão de 800 bois por mês, devendo ser mortos três por dia. Já foram reservados 300 alqueires de terra para o pasto do gado leiteiro e de corte.

O PROGRAMA DOS SERVIÇOS AGRO-PECUÁRIOS

O Serviço de Alimentação e Assistência já organizou um programa de serviços agro-pecuários para o ano próximo. Assim está prevista, entre outras muitas, a seguinte produção nas terras da própria Fábrica:

Feijão	2.700 sacos
Arroz	2.800 "
Batata inglesa	50 toneladas
" doce	40 "



F.N.M. — Misturadores automáticos de areia, do moderníssimo Pavilhão de Fundição

Hortaliça de 20 a 50 toneladas, de cada uma destas espécies; repolho, espinafre, chuchu, abóbora, tomate, etc.

O QUE JÁ PRODUZ A FÁBRICA EM SUAS TERRAS

Já é bem apreciável a produção agro-pecuária da Fábrica.

O Aviário fornece-lhe cerca de 500 ovos, por dia. A criação de porcos é grande.

A colheita de arroz e feijão vem crescendo sempre. Só no ano passado foram colhidos mais de 2 mil sacos de arroz!

Quanto à pequena lavoura, há uma grande horta, que permite assim regular abastecimento à cozinha, de magnífica alface, belos repolhos, muita couve e outras hortaliças comuns.

CAIXA DE PREVIDÊNCIA

Desde abril vem funcionando regularmente a Caixa de Previdência, tendo já feito empréstimos aos operários no valor de quase 200 mil cruzeiros.

Além de empréstimos, essa Caixa fornece alimentação e medicamentos aos operários doentes internados, auxiliando também àqueles que, impossibilitados de trabalhar, não se acham, entretanto, hospitalizados.

Os saldos de Caixa são empregados diretamente na assistência social — Saúde e educação.

Os operários pagam dez cruzeiros por mês e os funcionários graduados têm contribuição mais elevada, não excedendo, porém, de 25 cruzeiros. De um modo geral, os empréstimos vão até à metade dos vencimentos de um mês.

O AVIÁRIO

Distante da sede da Fábrica, cerca de cinco quilômetros, foi instalado o Aviário, que tem capacidade para cinco mil galinhas poedeiras.

Fomos vê-lo em companhia do engenheiro Adalberto Morgado, da Servix.

A estrada não é boa e em alguns trechos há aproveitamento do leito da linha férrea do Rio d'Ouro. Mas assim não vai ficar sempre o acesso ao Aviário, que disporá de boa estrada de rodagem, à margem do rio Mato Grosso, cuja retificação se vai fazer também.

Viamos até lá em um "Ford", colega daquele outro em que fomos ao Horto em companhia do professor Guilherme de Almeida e ao qual faremos referência mais adiante. Notamos que há perfeito ajustamento desses *fordcos* "destrambelhados" com os caminhos que lhes reservam especialmente para *cabritear*. Desculpem-nos o neologismo, mas, francamente, haveria desprimor no emprêgo aqui de verbo circunspecto, de óculos, colarinho duro e bo-

tinas de elástico e registrado devidamente no conspícuo "Aulete" ou "Moraes". Haveria.

Esse exemplar raríssimo da espécie fordiana, que Alcebiades, o encarregado dos transportes da Fábrica, nos arranhou com tão boa vontade e solicitude, precisa depois ser conservado com muito cuidado e carinho no Museu que, naturalmente, há de ser organizado um dia naquele centro industrial, para recreio de seus visitantes.

Sua exposição poderia ser feita com esta etiqueta :

"Primus Fordecus humani generis

et

Magnum desbravator de viis imperviis
A.D. MCMXLIV"

Na saída, a porta enguiçou. Com uma tabuinha que, pressuroso, Alcebiades nos forneceu, conseguimos trancá-la. O Dr. Morgado pisou a "primeira" e nada!

Mas Alcebiades, que lhe conhecia — ao Ford — os aches produzidos pela artério-esclerose já generalizada, deu-lhe um empurrão por trás.

Pronto! E o bicho saiu fagueiro, pulando buracos, galgando penosas subidas, como êsses "jeeps" modernos.

— Para estradas como esta só mesmo o Ford. Não quero outro. Êste está velho e cansado, mas não nega fogo.

E assim o Dr. Morgado, muito satisfeito, conseguiu levar-nos ao Aviário. A situação dêste, em meio de espessas matas, foi estudada previamente pelos técnicos, orientados pelo Dr. Paulo Nóbrega, do Instituto Biológico de São Paulo.

Tôdas as dependências são servidas de água corrente e esgotos.

O encarregado do Aviário, Sr. Ernesto Antunes, convidou-nos a ver os galos e as galinhas que Nelson Rockefeller ofereceu à Fábrica, e procedentes dos Estados Unidos. São de raças puras, puríssimas! Leghorn e Rhodes.

Estavam um pouco maltratados pela viagem, pois vieram por mar.

E o Sr. Antunes nos disse então :

— Isto é o que há de bom. Papa fina!

A coleta de ovos já é bem apreciável, e está crescendo diariamente.

O ACAMPAMENTO DOS OPERÁRIOS

Situado no alto de um morro é o acampamento bem ventilado e abrigado. Em grande pátio central, todo coberto e pavimentado, funciona o cinema operário. Nêle também se joga o ping-pong, o basket o volley ball. Há uma cantina, na qual não se vende álcool e que funciona até meia noite.

A média diária de operários que dormem no acampamento é de 1.200. Os casados dormem quase todos fora da fábrica, de onde saem à tarde em caminhões.

O CINEMA

O cinema é provido de aparelhagem dupla R.C.A. — fotofone completo. Há duas sessões por semana, correndo em uma delas filmes de grande metragem, da Cinelândia. Com entrada grátis, a frequência média, por sessão, é de 1.200 operários. Às sete sessões havidas em junho compareceram 8.719 assistentes. Em maio último, o aluguel das fitas custou Cr\$ 2.400,00.

CONJUNTO MUSICAL

Os operários também ouvem música. Já há um conjunto musical com 20 figuras na fábrica.

ESCOLA

Existe na Fábrica uma escola de alfabetização, que funciona à noite. Sua frequência efetiva é de 66 alunos, todos operários. Duas turmas já foram alfabetizadas.

BIBLIOTECA

Há uma biblioteca no acampamento dos operários, a qual dispõe de 1.000 volumes. Os operários levam livros para casa e os lêem em seus quartos, no próprio acampamento.

PUERICULTURA

O programa de assistência social inclui o serviço de puericultura com creches e lactários, disseminados por toda a cidade, além de escolas maternas, jardins de infância, campos de esporte para crianças, e escolas, achando-se previsto um Ginásio.

Já se acha em estudo o programa definitivo de Educação e Pedagogia.

ESPORTES

O que já está organizado : Times de futebol, de basquete e de volley, que realizam disputas com os de localidades próximas. Há ainda um curso regular de ginástica e educação física, que funciona de manhã e à noite.

"F.N.M.-JORNAL"

É o Boletim de Informações do Serviço de Assistência Social da Fábrica. Dirige-o o Dr. Olavo Rocha, que tem a auxiliá-lo um profissional de imprensa. Atualmente êsse jornal é impresso em oficina particular. Terá, entretanto, oficina própria, na Fábrica, tendo sido para isso encomendado o necessário material tipográfico.

RESUMINDO

Como os leitores viram, não pode ser mais interessante o regime social e econômico instituído na Fábrica Nacional de Motores, onde os seus operários têm assistência médica, alimentar e educacional, além de ajuda financeira, habitação, etc..

Tôda a renda proveniente da produção das terras e das suas indústrias próprias já está sendo empregada em benefício da coletividade local. Na Fábrica não há interme-

diários ou ganhadores de comissões na venda de seus produtos agro-pecuários. Na sua contabilidade, perfeitamente organizada, tudo que se pode chamar LUCRO é revertido em favor do próprio consumidor. Dessa forma — 100 cruzeiros cá fóra valem lá 200.

SERVIÇOS COMERCIAIS

Dirigidos pelo Sr. Anésio Nogueira, os Serviços Comerciais compreendem: Armazém, Farmácia, Alfaiataria, Sapataria, Tamancaria e Barbearia.

O movimento do Armazém é de 100.000 cruzeiros por mês. As utilidades nêle compradas sofrem apenas majoração, no preço, de 5 a 8%.

Os operários descontam em folha o que comprem, dentro da quinzena, não podendo ser transferido para outra o débito correspondente.

Há dois barbeiros na Fábrica; os operários pagam, pela barba, 50 centavos e, pelo cabelo, 1 cruzeiro. Os funcionários graduados pagam o dôbro. A renda dos barbeiros pertence à Fábrica, isto é, aos Serviços Comerciais.

PROTEÇÃO À FLORA E À FAUNA DA REGIÃO

Quando, há quatro anos, escrevemos nossa reportagem *O problema florestal e a ação do Presidente Getúlio Var-*

gas, estivemos na sede do Serviço Florestal, no Jardim Botânico.

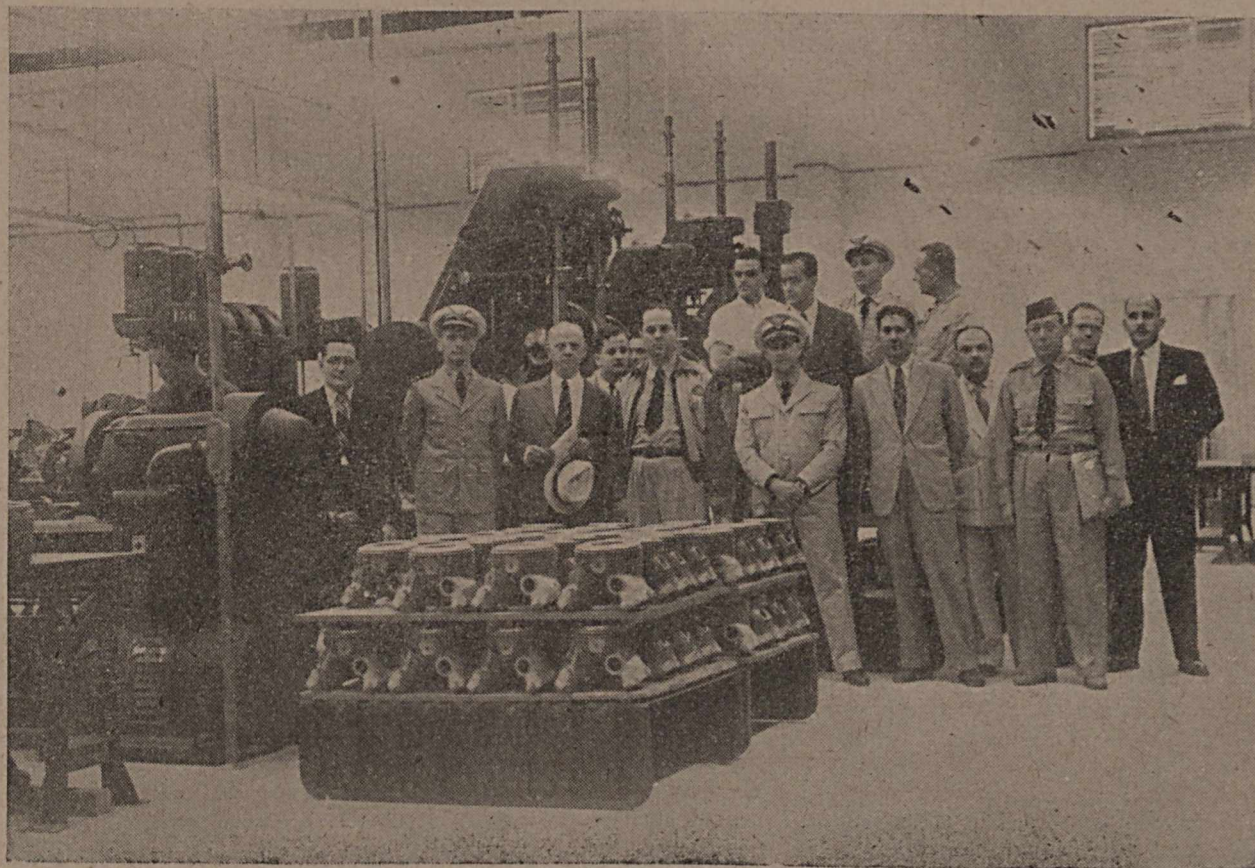
Francisco Iglesias, diretor dessa repartição do Ministério da Agricultura, procurando proporcionar-nos facilidade na execução do trabalho, levou-nos à presença de seus auxiliares imediatos, chefes de secções e de alguns outros técnicos.

Na Secção de Parques Nacionais, falamos ao Sr. Otávio Silveira Melo; na Secção de Botânica, o professor Kuhlmann se referiu ao *Cocus coronata Martius*, o licuri, e também à possibilidade de fazer-se com o pinho o reflorestamento de áreas imensas de Minas, na serra do Mar, no Estado do Rio, na da Bocaina, em São Paulo, e em Goiás e Mato Grosso. E sua palestra estendeu-se então a vários outros assuntos pertinentes à importante secção que dirige.

Na Secção de Tecnologia de Produtos Florestais, o professor Djalma Guilherme de Almeida nos convidou a visitar o Horto Florestal, lá muito longe, em recanto magnífico da Gávea e onde há muitos anos José Mariano, filho, presidente do Conselho Florestal Federal, promove, na entrada da Primavera, a Festa da Árvore.

OS CIENTISTAS QUE PROCURAM DECIFRAR "O ENIGMA E O HIEROGLIFO DAS FOLHAGENS"...

É um prazer conversar com êsses cientistas-poetas — os botânicos — que vivem sempre com o pensamento vol-



F.N.M. — Visita de diretores e engenheiros da Fábrica de Aviação do Galeão à Fábrica Nacional de Motores, em 4 de julho último. No primeiro plano, cabeças de cilindros de produção da Fábrica

tado para esse mundo encantador das florestas, na ânsia de desvendar-lhe tôdas as riquezas, todos os segredos, procurando pacientemente decifrar "o enigma e o hieroglifo das folhagens"...

E o professor Guilherme de Almeida nos pareceu logo habilíssimo decifrador desses enigmas e entusiasta revelador das imensas riquezas das selvas brasileiras. É incansável nessa tarefa. Numa sala daquele Horto Florestal fomos encontrar, em mostruários envidraçados, dispostos de forma agradável e todos numerados, centenas de retângulos de madeiras de diversas espécies, arrumados com muito gosto. E então soubemos que o Serviço Florestal há muito tempo vem mantendo com o Estrangeiro constante correspondência sobre assuntos botânicos.

Aquêles tacos numerados eram amostras de madeira que nos vieram do Canadá, Índia, Argentina, Filipinas, Polônia, Nova Zelândia, Suíça, etc. Por nossa vez enviamos a esses países amostras de madeiras brasileiras, que eles não conhecem.

E o professor Guilherme de Almeida nos ressaltou as vantagens desse intercâmbio e disse que já era tempo de intensificarmos, entre as populações do interior, no meio dos homens do campo, melhor conhecimento das medidas de proteção das nossas florestas — das nossas florestas e também da nossa fauna.

Agora fomos encontrar lá na Fábrica Nacional de Motores e professor Guilherme de Almeida.

Não poderia estar ali "decifrando o enigma e o hieroglifo das... engrenagens". Nunca abandonaria seu mundo verdejante. De forma alguma! E acertamos:

— Estou aqui tratando do reflorestamento dos morros, da fundação de um parque e da proteção definitiva das florestas existentes nas terras da Fábrica Nacional de Motores. E o velho repórter, que está fazendo?

— Sempre na mesma lida: caceteando os amigos, à cata de novidades.

O professor montava, no momento, magro e sonolento cavalo, que não aguentaria de certo ninguém na garupa, senão gemeria mesmo...

O Dr. Guilherme de Almeida parece que nos percebeu a intenção de acompanhá-lo na viagem que iria fazer. Tanto assim que, saltando, disse-nos:

— Vou arranjar um automóvel para levá-lo ao nosso horto. Não quer ir?

— Magnífico!

Pouco depois veio um Ford velho, desengonçado e quase "humorístico", próprio para uma "fita" de "matinée" infantil...

No automóvel, não chegávamos a ser o "gordo e o magro", mas o "pelado e o cabeludo", pois o prof. Guilherme de Almeida tem vasta cabeleira e o velho repórter uma triste recordação de meio século atrás... de seu revestimento capilar.

O INTERESSE DO BRIGADEIRO GUEDES MUNIZ PELA CONSERVAÇÃO DAS FLORESTAS

E a conversa no auto começou assim, da parte do professor:

— O brigadeiro não se descuidou da preservação das matas da Fábrica e pediu ao Serviço Florestal Federal um técnico especializado no assunto e que pudesse orientar aqui os trabalhos indispensáveis a essa preservação. Essa tarefa me foi atribuída pelo Dr. João Augusto Falcão, diretor daquele Serviço, que, com apreciável espírito de cooperação, atendeu prontamente ao pedido. O brigadeiro vem acompanhando com grande entusiasmos os nossos trabalhos de proteção à flora e à fauna da região, pois criou até o Serviço Florestal da F.N.M.

— Já há pessoal organizado nesse Serviço?

— Pois não! Ao meu lado tenho o Dr. Antônio Paula Fonseca, diplomado pela Escola de Viçosa, e também um topógrafo, o Sr. Eduardo Peixoto, seguro conhecedor dos limites das terras de propriedade da Fábrica. Seu concurso nos é muito eficiente, pois sem ele não poderíamos precisar bem até onde iria a zona a fiscalizar.

— E como se pratica essa fiscalização?

— Por meio de uma guarda florestal, iniciada com oito homens e que só tende a crescer, à proporção do desenvolvimento de nossos serviços. O chefe desses guardas é o Sr. Augusto Rabelo Malta, que se tem revelado mateiro hábil e experimentado.

— Então, para andar por essas matas aí se exige mesmo experiência, como se estivéssemos em sertões bravios?

— Sem dúvida! A região é áspera e ingrata. Ao lado da baixada e do pântano se encontra logo a serra, cuja exploração exige esforço e resistência física bem apreciável.

— Por aqui naturalmente já está tudo explorado e não há mais vestígio de caça...

— É bom não falar alto em caça, coisa de que, abolutamente, não cogitamos. Nossa repressão é rigorosa à caça e à pesca.

— Bem, mas queríamos saber se, afinal, ainda há bichos no mato...

— Há, sim. E o senhor vai ficar espantado se lhe disser que já temos observações de existência nas matas dos seguintes animais: onça, anta ou tapir, capivara, mão pelada, que é uma espécie de cachorro do mato, pacas, cotias, preás, tatús, preguiças, micos, macacos vermelhos, quatis e gatos do mato.

— Então, já se pode até organizar um jardim zoológico...

— Cogitamos, sim, mas em termos. Nada de jaulas torturantes para os pobres animais.

— Como, então, vão conseguir isso, sem jaulas?

— De forma muito simples: o brigadeiro Guedes Muniz já mandou reservar lá para os lados do Aviário, em belíssimo trecho da mata, atravessado pelo rio Mato Grosso, a área necessária para o *retiro* de proteção aos animais, tendo-se também muito em vista a conservação da própria mata, que ficará sempre com seus habitantes naturais. Difícil será distinguir os limites desse *retiro*, pelos seus

visitantes e pelos próprios espécimens da fauna local, ali defendidos.

— Assim está muito bem. O antigo Jardim Zoológico de Vila Isabel era verdadeiro inferno para os animais e para os seus visitantes conscienciosos.

A essa altura da conversa nos lembramos da trabalhadeira que o Dr. Alberto Rego Lins tem tido no Conselho Nacional de Caça, ao estudar e propor medidas de proteção à fauna brasileira, tão sacrificada pelos seus exploradores inconscientes. O Dr. Rego Lins, fora do Conselho, vale-se também da imprensa para clamar contra o sacrifício impiedoso dos animais silvestres. Seria bom que todos os jornais do país fizessem o mesmo, em campanha constante e sistemática.

A RECOMPOSIÇÃO DE FLORESTAS DEVASTADAS

O professor Guilherme de Almeida assim prosseguiu :

— Noutros tempos houve por aqui lavoura, o que é fácil de verificar-se pelos vestígios de casas-grandes, de antigas fazendas, encontradas em meio do matagal. Casas grandes, capelinhas e também cruzeiros, tudo a revelar a prosperidade de outros tempos. Também temos visto nas capoeiras e no matagal "sujo", emaranhado de cipós e espinheiros, muitas essências florestais, remanescentes de exuberantes matas.

— E quais as essências encontradas ?

— Um gigantesco exemplar de jequitibá de manta, perto da estação de Mantiquira, ao lado da E.F. Rio d'Ouro; um jequitibá rosa, na encosta a jusante da estrada Rio-Petrópolis, à altura do quilômetro 39, o qual tem $4\frac{1}{2}$ metros de circunferência; vários exemplares de sapucaia. Os angicos estão sendo encontrados em grupos nas encostas das montanhas e as carrapeteiras frondosas, muito abundantes na região, assim como os ingazeiros.

— E por aqui não têm sido encontradas árvores ornamentais ?

— Sim. Das que lhe mencionei, algumas o são, mas além dessas temos visto as quaresmeiras, os canudeiros, os bacurubús, ipês, etc.

— Não seria possível plantar algumas dessas árvores bonitas nas principais ruas da Fábrica ?

— Certamente. Aliás, devo dizer-lhe que o Serviço Florestal tem a seu cargo não só a defesa propriamente das matas como também a organização de um horto florestal, que vamos visitar agora, e que produzirá tôdas as mudas das essências ornamentais de que a Fábrica precisar para suas estradas e parques.

— Será uma pena se, mais tarde, não houver continuidade em tarefa tão bela e simpática como esta...



F.N.M. — Vista parcial do elegante e moderno Hotel dos Solteiros, da Fábrica

— Não deve recear isso. Quanto a mim, nessa tarefa, tenho o máximo prazer em executá-la, dando-lhe organização definitiva para que, na minha ausência, se mantenha sempre eficiente e produtiva. Todas as nossas observações vão sendo fichadas, possibilitando-nos manter perfeito roteiro do que se está fazendo agora e se fizer em qualquer época.

— Isso é uma grande coisa.

NO HORTO FLORESTAL

A cerca de quatro quilômetros da Fábrica e na encosta de uma montanha encontra-se o Horto Florestal. No alto, três casas modernas, construídas recentemente, para residência do encarregado do Horto e empregados. Surpreendemos no momento a debulha da timbuva, árvore leguminosa de ornamentação e que dá boa madeira.

Num caderno, o encarregado do Horto fazia anotação do material colhido no dia, anotações essas que são depois transferidas para o escritório central do Horto na Fábrica e aí passadas para fichas adequadas. O mateiro, quando se embrenha na mata à busca de sementes, também leva consigo uma ficha em branco na qual lança cada espécie de semente colhida, com o nome vulgar da essência (depois se lança o científico), procedência, nome de quem a colheu, descrição da semente, do fruto e da árvore e, finalmente, a quantidade selecionada dessas sementes.

Recebem-se também sementes de procedência externa, as quais são pesadas, para julgar-se da quantidade das mesmas.

A segunda operação consiste na sementeira e então surge a segunda ficha. Nesta figuram o nome do canteiro, o número deste, o sistema da sementeira (se em linha, se a lanço, etc.), a área semeada, a quantidade de sementes lançadas por metro quadrado, a data da germinação e as das transplantações (repicagem) feitas com as mudinhas da sementeira respectiva. Consegue-se assim ter conhecimento exato do aproveitamento das sementes. Futuramente será fácil saber-se todo o histórico de uma árvore, desde a colheita da semente que a produziu.

A CONTRIBUIÇÃO DO SERVIÇO FLORESTAL FEDERAL

A Fábrica vem recebendo constante colaboração do Serviço Florestal federal, que lhe remete sementes e mudas para seu horto. Na sua maioria são de árvores de ornamentação, o que permitirá, dentro de algum tempo, certa modificação no facies da zona.

O Horto da Gávea já remeteu sementes das seguintes essências: cajú, cumarú, bacurubú, cambucá, garapa, pau mulato, pérola vegetal, sobragy, paracaxi, andiroba, falsa chalmoogra, pau de jangada, "flamboyant", sapucaíinha, chuva de ouro, canafístula, charão e nogueira, etc. E, assim, o Dr. João Augusto Falcão, diretor do Serviço Florestal federal, vem oferecendo valiosa contribuição ao reflorestamento da Fábrica.

O REFLORESTAMENTO DOS MORROS DA FÁBRICA

Penoso serviço é o de reflorestamento dos morros. As mudas são levadas para a encosta em padiolas, dada a dificuldade de acesso, e sempre plantadas em dias chuvosos para mais segurança de sua pega. Só essa exigência torna o serviço de reflorestamento do morro ainda mais penoso. Já dois morros foram assim reflorestados e um terceiro já se encontra trabalhado para isso, só se esperando a época das chuvas para ultimar-se a tarefa.

CONTRASTE DESOLADOR

Enquanto na Fábrica de Motores se cuida assim da natureza, defronte dela, em montanhas vizinhas do outro lado da estrada Rio-Petrópolis, já não se observa o mesmo cuidado. Grandes claros estão surgindo no ondear verdejante das florestas, de lindas florestas "penteadas", como diz o caipira.

Talvez os devastadores estejam bem "escorados" para assim proceder. É possível...

OS "SUTILINDAS" BRINCANDO

Como aquêlê boneco de bronze — o "Sou útil ainda brincando", que há no Passeio Público e enfeita o chafariz ali existente, fomos encontrar cinco meninos no trabalho de preparação de canteiros para sementeira do Horto.

Trabalham como se estivessem "brincando" de roça, trabalham de verdade, e, talvez, com mais eficiência do que muitos adultos.

De longe, sem que nos vissem, os observávamos com atenção e simpatia.

Os "sutilindas" do professor Guilherme de Almeida gostam de trabalhar, como aquêles alunos da Escola-Hospital José de Mendonça, em Araruama, onde o professor Oscar Clark faz milagres, cuidando da saúde e da felicidade de futuros cidadãos, ensinando-os a trabalhar e a serem úteis ao país.

Na emergência que vivemos, o jurista, como parte integrante da população, tem várias de suas atividades, direitos e interesses regidos pelas portarias baixadas pelo Coordenador da Mobilização Econômica, mas continua encastelado no seu negativismo. Pode comprar, apenas, os gêneros que o Coordenador permite e na quantidade por êle estipulada. Paga pelas utilidades o preço fixado em portaria do Coordenador. Presta, compulsoriamente, informações e esclarecimentos que o Coordenador exige. Todavia, continua a achar que os atos dêste não são lei, quer em sentido formal, quer em sentido material, não possuindo, por qualquer modo, a força e o efeito de um ato legislativo, constituindo meras e simples "portarias administrativas".

Esses exemplos são vivos e eloqüentes pela massa da população que abrangem, mas já temos entre nós, de longa data, órgãos que exercem, em seus setores mais restritos, funções tipicamente normativas, baixando resoluções e regulamentos de caráter obrigatório e com força de lei, como, entre inúmeros outros, o Departamento Nacional do Café, o Conselho Nacional do Petróleo e o Instituto do

Açúcar e do Alcool. As normas baixadas por êsses órgãos, todavia, o jurista brasileiro não atribue a qualificação de lei, nem lhe reconhece a força e o poder desta.

IV. CONCLUSÃO

A divergência assinalada bem demonstra a necessidade de ajustamento entre os juristas americanos e brasileiros, afim de que possam todos ver pelo mesmo prisma o mesmo objetivo. E, para tanto, o que me parece de mister é que modifiquemos, nós, brasileiros, o nosso conceito errôneo de direito administrativo e aceitemos, para constituir a base essencial do entendimento inter-americano, o conceito esposado pelos juristas dos Estados Unidos da América.

Proponho, pois, que se adote, para a formação do desejado "*common ground*", o conceito de que o Direito Administrativo compreende e abrange não só as leis que regem a organização, os poderes e as funções da Administração Pública e de seus agentes, mas, ainda, os atos administrativos, que, pelo seu caráter obrigatório e geral, tenham força e efeito de lei.

EXPOSIÇÕES DE MOTIVOS

ACUMULAÇÕES — PROVENTO DE APOSENTADORIA — PENSÕES — CARÁTER DÊSSES BENEFÍCIOS — TENDÊNCIAS DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Em torno dos problemas referentes à acumulação dos benefícios pecuniários da previdência social, têm surgido inúmeras divergências ponderáveis.

2. O grande número de decretos que se sucederam em espaço de tempo relativamente curto, o prestígio da tradição e a força das interpretações acomodáticas criaram uma situação verdadeiramente confusa, estimulando o espírito de controvérsia.

3. Nessas condições, e considerando a relevante importância do assunto, o Senhor Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, em exposição de motivos de 9 de setembro de 1940, sugeriu a V. Excia. fôsse designada uma comissão para o fim especial de proceder aos estudos necessários a uma solução definitiva.

4. Decorrido precisamente um ano, isto é, em 9 de setembro de 1941, a comissão apresentou minucioso relatório, peça fundamental do presente processo.

5. Trata-se de documento erudito e minucioso que encerra contribuição valiosa ao estudo em tela. Sobreleva considerar, todavia, que a ilustre comissão absteve-se de sugerir quaisquer medidas tendentes a resolver o problema, limitando-se à análise exegética da abundante legislação existente, para concluir, como concluiu, pela determinação pura e simples do texto legal em vigor, fixando-lhe a interpretação.

6. Ora, parece a êste Departamento que o mais importante teria sido estudar o problema em si mesmo, à luz das necessidades econômicas e dos imperativos político-sociais, para determinar a solução mais vantajosa e convinável.

7. Nessas condições, no propósito de resolver definitivamente o assunto, fixando orientação uniforme, racional e jurídica, êste Departamento estudou o problema em sua origem e através de sua evolução.

8. As acumulações remuneradas, diz BARBALHO "têm a idade do validismo" e é inútil, pois, buscarmos fixar a sua origem histórica. Fato é, todavia, que contra essa velha prática sempre se manifestou a hostilidade da opinião pública, constante e incansável, embora raras vezes profícua.

9. Os Estados Gerais, reunidos em França por ocasião da morte de Luiz XI, reclamaram, entre outras providências, que se abolisse a acumulação de funções, dando expansão aos ressentimentos longamente abafados pelo terror (CANTÚ, XV, Cap. I).

10. Também em Portugal se encontra ampla notícia dessa hostilidade.

11. Já em 1665, no célebre *Sermão da Terceira Domingo da Quaresma*, dizia VIEIRA, profligando o abuso:

“Há sujeitos na nossa Côrte, que têm lugar em três e quatro tribunais, que têm quatro, que têm seis, que têm oito, que têm dez ofícios. Este ministro universal não pergunto como vive, nem quando vive? Não pergunto como acode a suas obrigações, nem quando acode a elas? Só pergunto como se confessa?”

12. Aliás, não somente a opinião pública, mas publicistas e legisladores, se deixaram contaminar por essa hostilidade persistente, como faz prova o grande número de decisões e decretos que se sucederam em curto espaço e cuja impressionante repetição, como observa CARLOS MAXIMILIANO, constitui documento vivo da resistência e vitalidade do inveterado abuso. Podemos citar:

“Carta Régia de 6 de maio de 1623, alvará de 8 de janeiro de 1627, decretos de 28 de julho de 1668, de 21 de setembro de 1677 e de 18 de julho de 1681, Carta Régia de 6 de agosto de 1682, decretos de 3 de setembro de 1683, de 30 de março de 1686, de 29 de fevereiro de 1688 e de 19 de novembro de 1701”. (CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição*, pág. 758).

O Brasil também não ficou imune.

13. Com a vinda da Côrte para o Rio de Janeiro, recebemos os vícios da Metrópole, exacerbados pelo clima colonial.

“El Rei — diz BARBALHO — precisava trazê-los (aos cortejões) sempre fartos para evitar-lhes as importunações e também para prontos instrumentos a seus designios. Um dos modos de faltar essa gente importuna era a acumulação de cargos com a conseqüente acumulação de vencimentos”.

14. Seja por essa razão, ou porque realmente a Colônia carecesse de homens capazes, fato é que os cargos cada vez mais se acumulavam, irrestrita e vergonhosamente.

15. Após o retorno da Côrte, todavia, o Príncipe Regente buscou pôr cõbro ao abuso que proliferava.

16. Pelos decretos de 13 de fevereiro e 18 de junho de 1822 não só proibiu que

“fôsse reunida em uma só pessoa mais de um ofício ou emprêgo e vencesse mais de um ordenado”,

como ainda determinou que

“os presidentes, chefes e magistrados das repartições a que são adidos êsses funcionários, não consentissem, debaixo de sua plena responsabilidade, que êles fôsem pagos dos respectivos ordenados ou fôsem metidos nas folhas formadas para êsses pagamentos”.

17. Nada disso, entretanto, impediu que a lei continuasse sendo habilmente interpretada, ao sabor de incon-

fessáveis interesses. Os validos tinham tal prestígio que acabaram por obter os célebres avisos de 4 de junho de 1847 e 21 de março de 1864, facilitando a acumulação dos apadrinhados políticos.

18. Com isso findou-se o Império, sem extirpar-se o vício.

19. A primeira Constituição republicana, de 1891, tornou a vedar expressamente as acumulações remuneradas. Os interessados, entretanto, continuavam vigilantes, e surgiram as novas interpretações acomodatórias. Sustentavam uns, como RUI BARBOSA, que a Constituição apenas traçara normas mas que à lei ordinária cabia estabelecer as exceções. (*Comentários*, vol. VI, pág. 197); argüiam outros um suposto “direito adquirido”, olvidando que de fato nulo não pode fluir direito. O próprio Congresso resolveu que se devia respeitar êsse suposto direito adquirido, esquivando também que

“um ato inconstitucional não é lei. Não confere direitos, não impõe dever, não assegura proteção, não cria empregos. E’ juridicamente considerado como se nunca tivesse existido”. (BLACK — *Handbook of American Constitutional Law*, 3.^a Ed. 1910, pág. 75).

20. Também o nosso Supremo Tribunal foi inúmeras vezes chamado a pronunciar-se a respeito das acumulações que reiteradamente condenou como inconstitucionais (Acórdãos de 4-4-1909, 2-12-1911, 27-6-1914, 2-8-1916, 2-12-1918, 7-8-1920, 13-4-1928, 24-8-1928, 3-10-1928, etc.).

21. Nada disso, entretanto, impediu que os proventos dos cargos continuassem beneficiando cumulativamente os protegidos da política, situação que perdurou inalteravelmente até 1931, apesar dos inúmeros dispositivos legais.

22. Finalmente, em 8 de janeiro dêste ano, o decreto n. 19.576 proibiu, taxativamente, todas as acumulações remuneradas, com tolerância, precária, apenas para o magistério.

23. Nessa proibição de acumular cargos públicos evidentemente se incluía aquela de acumular os respectivos proventos quer da atividade quer da inatividade, pois é certo que se o Estado não permite o exercício simultâneo de mais de um cargo, não pode também tolerar a percepção cumulativa das vantagens decorrentes, como observa CARLOS MAXIMILIANO.

24. Assim é que, como dizíamos, no decreto n. 19.576 ficou estatuído:

“Art. 3.^o E’ igualmente proibida a acumulação de qualquer vantagem percebida dos cofres públicos com função ou emprêgo remunerado em estabelecimento, empresa, companhia, instituto, ou serviço de qualquer natureza, desde que dependentes do Governo ou por êle subvencionados.

Art. 4.^o A aceitação de emprêgo, comissão, cargo ou função pública remunerada por parte do funcionário civil ou militar, aposentado, reformado, jubilado, em disponibilidade ou pensionista, importa na perda definitiva de todas as vantagens decorrentes da aposentadoria, reforma, jubilação, disponibilidade ou pensão, tratando-se de cargo efetivo e,

apenas durante o exercício, se o cargo for em comissão'.

25. Foi clara a lei. Ficou proibida a acumulação dos proventos de inatividade com cargo ou função pública, mesmo em se tratando de estabelecimentos simplesmente dependentes do Governo.

26. Parece, contudo, que houve certa imprecisão técnica ao incluir os pensionistas na proibição do art. 4.º, de vez que a pensão é apenas um benefício de família, sem nenhuma identidade jurídica com os proventos da aposentadoria, disponibilidade ou jubilação.

27. Tanto assim é que o decreto-lei n. 19.949, de 2 de maio do mesmo ano, regulamentando o anterior, definiu os institutos referidos no art. 3.º, supracitado, e esclareceu que não se compreendia na proibição aludida a pensão de montepio e meio soldo

"Art. 2.º A pensão de montepio civil e militar e de meio soldo, concedida, na forma da legislação ordinária, às viúvas e herdeiros de funcionários civis e militares, não se compreende no art. 4.º do decreto n. 19.576, devendo, porém, o beneficiário respectivo, quando tenha remuneração por exercício de qualquer função ou emprego público, ou assemelhado, e enquanto a perceber, recusar o recebimento de uma ou de outra, e comunicar a opção na forma do art. 8.º".

28. E', então, perfeitamente claro o pensamento do legislador: não constitui acumulação o exercício de cargo ou função pública pelo beneficiário de pensão, mas fica-lhe vedada, enquanto durar o exercício, a percepção daqueles proventos, de forma que se não dê a percepção simultânea, que é exatamente o que a lei busca coibir.

29. Com referência aos proventos de aposentadoria, disponibilidade ou reforma, ficou entretanto, determinado:

"Art. 13. A acumulação dos proventos de mais de uma aposentadoria, disponibilidade ou reforma, ou de uma e outra, conforme a legislação vigente ao tempo de sua concessão, será admissível somente quando permita a acumulação dos proventos correspondentes à atividade das funções ou cargos de que se trate".

30. Essa situação perdurou apenas até julho do mesmo ano, pois que, tendo em vista as condições econômicas, resultantes da crise mundial que também nos atingia, foi baixado o decreto n. 20.199, de 10 daquele mês (julho de 1931), autorizando a percepção de proventos de cargo ou função pública com pensão de montepio ou meio soldo, civil ou militar, mediante o desconto de 1/3 do valor desse benefício.

31. Dentro desse mesmo critério, uniformemente seguido, surgiu o decreto n. 22.414, de janeiro de 1933, que autorizou a percepção simultânea de pensões de qualquer origem até o limite de 3:600\$0 (Cr\$ 3.600,00) anuais.

32. Firmou-se assim, definitivamente, um critério jurídico distinto, no tratamento dos benefícios de pensões e dos proventos de inatividade.

33. Os proventos de inatividade não seriam recebidos cumulativamente, nem seus beneficiários podiam exercer função pública; as pensões, num ou noutro caso, apenas ficariam sujeitas a um limite ou a um desconto.

34. O valor fixado, entretanto, foi evidentemente baixo, exatamente o mesmo estabelecido quasi meio século antes (art. 37 da lei n. 942-A, de 31 de outubro de 1890), o que não impediu, todavia, que o limite se mantivesse.

35. Assim é que a Constituição de 1934, ao cuidar das acumulações no seu art. 172, estabeleceu:

"§ 2.º As pensões de montepio e as vantagens da inatividade só poderão ser acumuladas se, reunidas, não excederem do máximo fixado por lei, ou se resultarem de cargos legalmente acumuláveis".

36. Como nenhuma lei nova estabeleceu outros limites para a acumulação, permaneceram em vigor aquelas leis ordinárias, então existentes, que fixaram o referido limite: 3:600\$0 por ano.

37. "Todavia, em 23-5-1937, de acordo com o art. 4.º da lei n. 436, foi o limite elevado para 900\$0.

38. A Constituição de 10-11-1937 não fez qualquer referência à acumulação de pensões, estabelecendo, simplesmente, a norma geral:

"E' vedada a acumulação remunerada de cargos públicos da União, dos Estados e dos Municípios".

39. Em obediência ao preceito constitucional, entretanto, foi logo em seguida regulado o assunto pelo decreto-lei n. 24, de 29 de novembro do mesmo ano, que estabeleceu:

"Art. 1.ºa proibição do art. 159 da Constituição estende-se aos empregados de Caixas Econômicas, do Banco do Brasil, Loide Brasileiro, Instituto Nacional de Previdência e Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões".

"Art. 4.º E' proibida a acumulação de proventos de aposentadoria, disponibilidade ou reforma, bem como a destes com os de função ou cargo público".

40. O texto é claro, o que não impediu que na sua interpretação surgissem as maiores dúvidas. Entendiam alguns que a lei excluía completamente a proibição de acumular pensões, fazendo cessar a limitação imposta pelas leis anteriores; afirmavam outros, entretanto, que os termos gerais do art. 4.º eram apenas exemplificativos, permitindo, *ipso facto*, a interpretação analógica e extensiva. Assim é que o Senhor Ministro do Trabalho entendeu que a proibição constante do texto se estendia até às pensões concedidas pelas Caixas e Institutos (D.O., 14-7-1938).

41. A intenção do legislador, todavia, não poderia ter sido vedar completamente a acumulação de pensões, tanto assim que, em 22-1-1938, o decreto-lei n. 196 veio declarar permitida a acumulação até o máximo de 900\$0 — como aliás já estatuiria lei anterior — e veio revigorar o disposto no decreto n. 20.199, de 10-7-1931, estabelecendo que o desconto de 1/3 da pensão, ali referido, nunca faria reduzir o total percebido pelo beneficiário a menos de 600\$0 mensais.

42. O critério, como vemos, sofreu algumas vacilações, mas a sua tendência geral permaneceu perfeitamente nítida através de todas as oscilações: proibir a acumulação dos proventos da inatividade, mas permitir, ou apenas limitar, a acumulação de pensões.

43. Esse limite é que foi sendo alterado, variando entre 300\$0 e 2:000\$0 mensais.

44. Este último valor foi estabelecido pelo decreto n. 819, de 27-10-1938 que, criando uma situação absolutamente nova, em total desacôrdo com a boa doutrina e com a nossa tradição jurídica, permitiu, pela primeira vez, a acumulação de todos os proventos de inatividade, dispondo:

"Art. 6.º E' lícita a acumulação dos benefícios das Caixas e Institutos de previdência social, com os de aposentadoria e pensões concedidas pela União, Estados e Municípios, observado, porém, o limite fixado no § 1.º do art. 4.º (2:000\$0)".

45. Eis que, todavia, logo em seguida, pelo decreto n. 1.047, de 12-1-1939, foi o limite novamente reduzido para 600\$0 mensais, prevalecendo, entretanto, a concessão extraordinária.

46. Essa situação, porém, perdeu apenas até a decretação do Estatuto dos Funcionários Públicos (decreto-lei n. 1.713, de 28-10-1939) que estabeleceu:

"E' vedada a acumulação remunerada.

A proibição do artigo anterior estende-se: à disponibilidade e à aposentadoria, bem como ao recebimento de proventos de disponibilidade ou aposentadoria com os de cargo ou função (arts. 209 e 211)".

47. Entretanto, como esse decreto também não estabeleceu expressamente se na proibição se incluíam as vantagens originárias das caixas de aposentadorias e pensões, nova dúvida se levantou.

48. Foi nessas condições que, em 30-12-1939, foi publicado o decreto n. 1.922, motivado pela exposição de motivos n. 2.441, deste Departamento, e ao qual se atribuiu caráter interpretativo do Estatuto, vedando expressamente "a acumulação de proventos de aposentadoria em cargo ou função federal, estadual ou municipal com os de igual natureza das Caixas de Aposentadorias e Pensões ou Institutos congêneres".

49. E' bem verdade que o decreto n. 2.004, de 7 de fevereiro de 1940, estabeleceu no seu art. 4.º que é

"lícito ao associado obrigatório de mais de um instituto de previdência acumular os benefícios concedidos por essas instituições"

e, mais ainda, no art. 11:

"E' lícita a acumulação, na forma do presente decreto-lei, dos benefícios concedidos pelas instituições de previdência social com os de aposentadoria ou pensão pagos pela União, Estados ou Municípios".

50. Esse desvio da nossa diretriz jurídica, uniforme e tradicional, não poderia, entretanto, prevalecer e realmente não prevaleceu.

51. Em exposição de motivos n. 203, de 24 do mesmo mês, este Departamento sugeriu a revogação desses artigos, de vez que nada justificaria a derrogação do salutar princípio de não acumulação, princípio que consubstancia uma das muitas conquistas do Estado Novo. Aprovada por V. Excia., essa exposição de motivos deu origem ao decreto n. 2.043, que revogou, aos 20 dias de vida efêmera, o decreto supracitado, restabelecendo, destarte, o nosso critério histórico: proibir a acumulação dos proventos da inatividade e permitir a acumulação de pensões.

52. Dessa forma, podemos assim resumir a evolução desse instituto, no que diz respeito às pensões, de 1931 para cá:

Decreto n. 19.576, de 8-1-1931 — Estabeleceu a perda definitiva das pensões pela aceitação de cargo público.

Decreto n. 19.949, de 2-5-1931 — Estabeleceu a obrigação de optar pelo vencimento ou pela pensão, enquanto durar o exercício.

Decreto n. 20.199, de 10-7-1931 — Autorizou a percepção das pensões mediante desconto de 1/3.

Decreto n. 22.414, de 2-1-1931 — Autorizou a acumulação de pensões até o limite de 300\$0.

Decreto-lei n. 436, de 23-5-1937 — Elevou o limite anterior para 900\$0.

Decreto-lei n. 196, de 22-1-1938 — Manteve o limite de 900\$0 e estabeleceu que o desconto de 1/3 da lei n. 20.199 nunca faria os proventos baixarem a menos de 600\$0.

Decreto-lei n. 819, de 27-10-1938 — Elevou o limite de 600\$0 para 2:000\$0.

Decreto-lei n. 1.047, de 12-1-1939 — Tornou a baixar o limite para 600\$0.

53. Em resumo, podemos distinguir três fases distintas, de 1931 para cá, em que se vislumbra, todavia, uma tendência uniforme de abrandamento:

- a) proibidas as acumulações de pensões;
- b) autorizadas, mediante opção de proventos;
- c) plenamente autorizadas, mas sujeitas a limite.

54. A mesma tendência não se observa no que diz respeito aos proventos da inatividade. Muito pelo contrário, passamos da acumulação franca antes de 1931 (ou 1915), para a acumulação restrita da Constituição de 1934, e daí para a proibição total, atualmente vigente.

55. Há, pois, nitidamente fixadas, duas tendências opostas, perfeitamente de acôrdo com a boa doutrina: proibir a acumulação dos proventos da inatividade e permitir a acumulação de pensões.

56. Talvez não seja fácil determinar as raízes jurídicas desse tratamento diferenciado entre aposentadorias e pensões de servidores públicos, muito embora seja fácil apontar os seus fundamentos lógicos. Aliás, é evidentemente mais razoável buscar para as leis um arcabouço

consuetudinário do que para as tradições um fundamento jurídico, tanto mais que, como observa BIELSA,

“En realidad el fundamento de esta institucion legal (jubilação) es de orden moral, economico y politico más que juridico” (BIELSA, *Derecho Administrativo*, vol. II, pág. 126).

57. Tentaremos, entretanto, apontar as principais diferenças doutrinárias entre esses dois institutos jurídicos, diferenças que poderão perfeitamente explicar a diversidade de tratamento legal.

58. Resumindo, podemos dizer:

- a) a pensão é um seguro social obrigatório: a aposentadoria é a simples “continuação de vencimento ou salário”, é o que os franceses denominam “*traitement prolongé*”;
- b) a pensão, como seguro social, é adquirida mediante uma contribuição compulsória: a aposentadoria, na qualidade de pagamento, é consequência imediata de um serviço prestado;
- c) as pensões são pagas pelos seguradores — Caixas ou Institutos: a aposentadoria é paga pelo empregador (Tesouro Nacional);
- d) as pensões são pagas a favor de beneficiários inscritos: a aposentadoria é paga ao empregado na inatividade.

59. Pode-se, evidentemente, discutir o caráter de pagamento continuado de que a aposentadoria se reveste, uma vez que se considere o problema em seus termos gerais. No Brasil, todavia, a discussão não se justificaria. A aposentadoria, em face do nosso regime legal, não passa de um pagamento continuado por serviço prestado.

60. Não importa considerar se o pagamento é feito como alimento — em caráter de generosidade — ou como obrigação decorrente do “risco profissional” do empregador, dentro do conceito de que *ubi commoda ibi et incommoda esse debet*. Os proventos da aposentadoria não são consequência de uma capitalização, nem têm o caráter de renda vitalícia, são simples vencimentos continuados

“dernière rémunération des services rendus pendant une longue carrière” (*Traité élémentaire de Droit Administratif*, H. BERTHÉLEMY).

L'idée générale qui domine ces deux régimes est que la pension de retraite a actuellement le caractère d'un *traitement prolongé*, mais avec un taux moindre que le traitement d'activité. En réalité la pension devrait maintenant être dénommée *traitement de retraite*; cela exprimerait exactement l'assimilation des deux rémunérations (*Droit Administratif*, R. BONNARD, pág. 502).

61. Essa situação é absolutamente nítida. Os proventos da aposentadoria são uma “continuação do pagamento da atividade”: guardam-lhe natural proporção e conservam “todos os seus característicos”

“Le fonctionnaire qui est mis à la retraite pour ancienneté, ou pour invalidité continue à recevoir

une rémunération qui est la suite de son traitement et qui en conserve les caractères. (R. BONNARD, *op. cit.*, pág. 502).

62. Não há dúvida que seria vantajoso para a administração — por várias razões a que este Departamento já tem aludido — atribuir-se à aposentadoria o caráter e a natureza jurídica e econômica de um seguro social obrigatório, o que viria simplificar, grandemente, uma série de problemas importantes. Mas, à luz do nosso direito positivo, a aposentadoria não tem este caráter e, se um dia vier a ser organizada nesses moldes, nova será a situação decorrente de sua percepção e outros serão os problemas a resolver.

63. A sua situação atual, entretanto, é, como acabamos de demonstrar, de um simples “pagamento continuado”, na expressão francesa. O mesmo, todavia, já se não pode dizer com respeito às pensões pagas à família dos funcionários mortos.

64. A pensão não é, certamente, um ordenado e nem mesmo um bem deixado pelo funcionário aos seus herdeiros. As pensões são percebidas não na qualidade de herança, mas *de jure proprio* pelo beneficiado, mesmo que tenha aberto mão dos direitos hereditários.

65. Seu aspecto característico é de “*assurance obligatoire*” e pode ser considerada como “*traitements différés*”, verdadeira renda deferida na expressão francesa.

66. Esse caráter nítido de seguro social é por tal sorte indistigável que, na Itália, no caso de ser o funcionário condenado ou destituído, a pensão será liquidada — tal como um seguro — a favor da família.

“...quando il diritto a pensione si perde, alla moglie ed alla prole del *condannato o del destituito* la pensione é liquidata como se l'impiegato fosse morto (C. VITTA — *Diritto Amministrativo*, vol. II, pág. 490)”.

67. Na Argentina, em que a aposentadoria está sujeita a um regime absolutamente igual ao das pensões, BIELSA afirma que ambas têm caráter de seguro obrigatório.

68. A desproporção entre o prêmio pago e o benefício fruído não infirma a tese. O Estado contribue com uma parte, tal como contribue para outras instituições sociais, quicá menos relevantes. Tal situação não lhe altera, entretanto, a forma jurídica, tendo

“...el carater de renta diferita al cumplimiento de una condicion, y su forma legal es la del *seguro obligatorio*”. (BIELSA, *Derecho Administrativo*, volume III, pág. 127).

69. A questão é clara. Se a pensão é um seguro; se os beneficiados a percebem “*jure proprio*”; se a percepção terá lugar mesmo que o funcionário tenha sido demitido, não há como impor qualquer restrição ao seu recebimento, sob color de acumulação.

70. Os proventos de aposentadoria, entretanto, são pagamentos por serviços prestados, são “vencimentos continuados”, na expressão francesa, e não podem, pois, ser pagos cumulativamente.

71. Nessas condições, é lícito repetir que a nossa legislação embora indecisa e multiforme, procurou sempre orientar-se nesse mesmo sentido, não se divorciando, portanto, dos cânones fundamentais da boa doutrina.

72. Isto posto, uma vez que a orientação até agora seguida está de acôrdo com a doutrina e com a boa razão, parece de toda a conveniência fixá-la definitivamente em lei, tanto mais que as oscilações por vezes sofridas pela legislação anterior são de molde a lançar alguma dúvida nos espiritos menos avisados.

73. Este Departamento apresenta, pois, ao exame de V. Excia. o incluso projeto de decreto-lei em que se substanciam essas medidas necessárias, estendendo as mesmas vantagens aos associados das Caixas de Aposentadoria e Pensões, dada a conveniência de regular de modo uniforme os benefícios da assistência social.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos de meu mais profundo respeito. — *Luiz Simões Lopes*, presidente. — Aprovado — *G. VARGAS*.

PARECERES

AUTARQUIA — ESTRADA DE FERRO CENTRAL DO BRASIL

— A E.F.C.B., mesmo sendo uma autarquia, tem uma “administração do Estado”; é da União e administrada por esta, pelo processo técnico de outorga de patrimônio e personalidade, podendo o Estado modificar a todo tempo a organização do serviço.

MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

PARECER

Assunto: Abatimento em passagens.

Exmo. Sr. Ministro:

1. O decreto n. 3.590, de 11 de janeiro de 1939, que aprovou o “Regulamento para concessão de transportes gratuitos nas estradas de ferro da União e por ela administradas”, no seu art. 5.º, letra b, concede, nas passagens, o abatimento de 75 % aos “empregados aposentados da própria Estrada”.

Ora, a E.F.C.B. é, inegavelmente, uma estrada de ferro da União, estando, portanto, obrigada à concessão desse abatimento.

2. Nem caberá dizer que a E.F.C.B. é autarquia e, como tal, não pode ser considerada estrada de ferro da União ou por ela administrada.

Mas, essa Estrada não é particular. Não é de propriedade particular. É de propriedade da União e da administração desta, tal como sempre foi considerada (J. Mattos Vasconcelos, “Direito Administrativo”, II, pág. 107).

3. É certo que a E.F.C.B. é uma autarquia. Mas esta é apenas “um processo técnico pelo qual o Estado descentraliza o serviço”.

Em verdade, como escreve Gaston Jèze,

“l'établissement public n'est pas autre chose qu'une combinaison financière et juridique consistant à rendre un patrimoine administratif général certaines choses pour les affecter d'une certaine manière à la réalisation d'un certain but” (“Principes Généraux du Droit Administratif”, II, pág. 149).

E, como escreve o professor Francisco Campos, “pela personificação, o serviço não desgrava da órbita do Esta-

do. Por esta e enquanto ela dura, o serviço terá uma administração própria ou órgãos próprios de gestão; continua a ser, porém, uma administração do Estado” (“Pareceres”, 2.ª série, pág. 212).

4. Como se vê, a E.F.C.B., mesmo sendo autarquia, tem uma “administração do Estado”; é da União e administrada por esta, pelo processo técnico de outorga de patrimônio e personalidade, podendo o Estado modificar a todo tempo a organização do serviço.

5. Destarte, enquanto não for modificado o decreto n. 3.590, de 11-1-39, os funcionários aposentados da Estrada terão direito ao abatimento de 75 %, nos termos do art. 5.º desse decreto.

E' esta a conclusão que se impõe do ponto de vista jurídico, embora de *lege ferenda*, para uma futura reforma de nossa legislação a propósito, sejam dignas da maior consideração as judiciosas ponderações do Sr. diretor da Central.

6. Nesta conformidade e cabendo a Vossa Excelência, Sr. ministro, resolver a dúvida ocorrida (decreto número 3.590, citado, art. 32), estamos em que, se aprovado este parecer, seja a decisão levada ao conhecimento do senhor diretor da E.F.C.B., para os devidos fins. E' o nosso parecer.

Rio de Janeiro, 14 de julho de 1943. — *A. Gonçalves de Oliveira*, consultor jurídico.

(Foi este parecer aprovado pelo senhor ministro).

SEGURO SOCIAL — BENEFICIÁRIO QUE PRODUZ A MORTE DO SEGURADO — LEGÍTIMA DEFESA

— Não se altera a condição de beneficiário quando este, agindo em legítima defesa, produz a morte do segurado.

PROCURADORIA DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO

PARECER

A hipótese, que surge no presente caso, é se altera a condição de beneficiário o fato de haver este produzido a morte na pessoa do segurado.

No regime do Código Civil, são excluídos da sucessão os herdeiros ou legatários:

"I. Que houverem sido autores ou cúmplices em crime de homicídio voluntário, ou tentativa dêste, contra pessoa de cuja sucessão se tratar". (Art. 1.595).

E' certo que o decreto-lei n. 3.347, dispondo sobre o benefício de família, estabelece que:

"Não terão aplicação, relativamente aos benefícios ora regulados, as disposições de direito civil sobre a vocação hereditária, a herança jacente e os prazos de prescrição, bem como quaisquer outras regras de direito, substantivo ou não, que de qualquer forma colidam com os dispositivos dêste decreto-lei".

Em verdade, porém, o decreto-lei aludido é omissivo nesse particular, não sendo, por isso, de se excluir a aplicação do preceito invocado do Código Civil.

Essa exclusão se verifica, entretanto, pelo fato da pensão e do pecúlio não constituírem modalidade de herança e sim de seguro social, como o definiu o decreto-lei número 3.347, citado, no seu art. 1.º.

Ainda recentemente, o Senhor Presidente do D.A.S.P., em Exposição de Motivos, aprovada pelo Sr. Presidente da República, ressaltou que:

"As pensões são percebidas não na qualidade de herança, mas de *jure proprio* pelo beneficiário, mesmo que tenha aberto mão dos direitos hereditários.

Seu aspecto característico é de "assurance obligatoire" e pode ser considerada como "traitements différés", verdadeira renda deferida, na expressão francesa.

Esse caráter nítido de seguro social é por tal sorte indisfarçável que, na Itália, no caso de ser o funcionário condenado ou destituído, a pensão será liquidada — tal como um seguro — a favor da família.

"...quando il diritto a pensione si perde, alla moglie ed alla prole del *condannato* o del *destituído* la pensione é liquidada como se l'impiegato fosse morto (C. VITTA, *Diritto Amministrativo*, vol. II, pág. 490)".

(Exposição de Motivos n. 797, de 16-3-1943, D.O. de 7-7-1943).

Havemos, portanto, de encarar a pensão e o pecúlio como seguro social.

No seguro privado, o assunto se resolveria, conforme o autorizado comentário de CLOVIS BEVILAQUA:

"Mas, se o beneficiário for causa voluntária da morte do segurado, ser-lhe-á recusada a soma estipulada, porque: 1.º. Não pode o beneficiário fundar direito em seu crime. 2.º. Considera-se não verificada a condição maliciosamente levada a efeito por aquele a quem aproveita o seu implemento

(art. 120, 2.ª parte). Se a morte do segurado é termo e não condição aposta ao vencimento do seguro, é um termo incerto *quando*, ao qual se aplica, sem violência, o princípio invocado;"

(Código Civil Comentado, vol. 5.º, pág. 236).

O caso em lide é de seguro social, como já o acentuamos.

Ainda assim, julgamos persistirem os motivos que determinaram excluir da sucessão ou do benefício do seguro privado aquele que foi autor voluntário da morte que lhe aproveita.

A vida humana é um bem, que o Estado tem interesse e obrigação de tutelar.

Protege-a, através de normas repressivas, que, em muitos países, chegam até à pena de morte.

Imoral e incongruente seria admitir-se que este mesmo Estado fôsse reconhecer devidos ao homicida direitos decorrentes da morte, de que ele próprio foi autor.

Seria beneficiar-se alguém do próprio ilícito.

No caso vertente, no entanto, a requerente foi impugnada pelo Dr. Juiz de Direito da Quinta Vara de Porto Alegre, sob o fundamento da legítima defesa (folhas 25-30), confirmada pelo Tribunal de Apelação, em Acórdão (fls. 23-24), que transitou em julgado.

Como demonstra FERRI, a legítima defesa foi desde as mais antigas legislações reconhecida como justificativa. (*Princípios de Direito Criminal*, HENRIQUE FERRI, tradução de Luiz de Lemos d'Oliveira, 1931, pág. 452).

CICERO chamou-a, com precisão, "*non scripta sed nata lex, quan ex natura ipsa arripimus*".

Ela é necessária e o Estado a reconhece.

"Do que resulta que a ação da legítima defesa, realizando uma preponderância do bom direito, está em pleno acôrdo com o poder repressivo que o Estado exerce em defesa do direito; a este momentaneamente se substitue e o coadjuva pelas necessidades da ocasião. A justiça penal, no Estado, e a legítima defesa, no cidadão, são duas formas concordes de luta contra o crime. (FERRI — *Obra citada*, pág. 452).

O nosso Código Penal (decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940) estatue no seu art. 19:

"Não há crime quando o agente pratica o fato

I. —

II. — em legítima defesa".

O ministro FRANCISCO CAMPOS, na Exposição de Motivos com que encaminhou o então projeto de Código Penal, a ela se referiu, elegantemente:

"Na defesa de um direito, seu ou de outrem, injustamente atacado ou ameaçado, *omnis civis est miles*, ficando autorizado à repulsa imediata". (Exposição de motivos de 4-11-1940, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores).

E' um direito e até mesmo um dever.

O Ministro BENTO DE FARIA sintetiza:

“Se a força social não se acha presente em tal momento, ou se esta não pode defendê-lo, não seria justo, nem jurídico, nem humano recusar-lhe o direito ao uso dos meios necessários para repelir agressão injusta ao direito próprio ou de outrem. O exercício desse direito representa, portanto, função eminentemente social, cujo cumprimento interessa tanto à sociedade como ao cidadão agredido”.

(Código Penal Brasileiro, Vol. II, Primeira Parte, pág. 254 — BENTO DE FARIA).

Se crime não há, segundo dispõe o Código, de vez que a viúva do segurado agiu em legítima defesa — cuja importância na doutrina e na legislação frisamos — não há também como negar-lhe o benefício de família ou seja o seguro social.

O Estado tem sob sua égide a legítima defesa.

Institue e lhe interessa o seguro social.

Estabelecidas as premissas, a conclusão é irrecusável.

Opino, assim, pelo deferimento do pedido.

S. M. J.

Procuradoria, 16 de julho de 1943. — Celso Timponi, Procurador.

TRIBUNAL DE CONTAS — REGIME DE REGISTRO

— O regime de registro, prévio ou a posteriori, é tema de competência de cada Tribunal e, como tal, de aplicação restrita.

PROCURADORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

PARECER

Nos termos do art. 22, § 1.º, item 2.º, do Decreto Municipal n. 5.994, de 28 de junho de 1937, baixado para regular o funcionamento do Tribunal de Contas do Distrito Federal, esta Procuradoria tem a honra de dizer de direito e por escrito sobre o requerimento formulado no voto do Senhor Ministro Pedro Firmeza.

I — No decreto-lei n. 96, de 22 de dezembro de 1937, dispondo sobre a administração do Distrito Federal e mantendo o seu Tribunal de Contas — art. 12 — o respectivo § 2.º, n. I, declara competir ainda ao mesmo Tribunal “efetuar o registro dos atos da administração de que resulte obrigação de pagamento”, acrescentando no seu § 4.º, n. I, que não dependem de registro prévio “as despesas de vencimentos, ajudas de custo e transporte de pessoal, despesas que serão, porém, “registradas a posteriori”. — E’ claro que vencimentos aqui se entendem pelos de pessoal fixo, tabelado, criado em virtude de lei e com caráter permanente.

II — Consoante o art. 28 desse mesmo decreto-lei, “aplica-se ao Distrito Federal, no que concerne à Receita e à Despesa, o que a respeito dispõem as leis que regulam a contabilidade pública da União”. Mas o regime de registro prévio ou a posteriori, sem embargo dos preceitos gerais do decreto-lei n. 426, de 12 de maio de 1938, é tema de competência de cada Tribunal e, como tal, de aplicação restrita. Tanto assim é que, na vigência do decreto-lei n. 240, de 4 de fevereiro de 1938, este mesmo decreto jamais se viu aplicado pela Prefeitura.

III — As despesas relativas a salários de extranumerários, isto é, de contratados e mensalistas, independem de registro prévio ou a posteriori, não só em face do decreto-lei n. 1.755, de 9 de novembro de 1939 — art. 5.º, como, por extensão, em face do decreto-lei n. 4.015, de 14 de janeiro de 1942 — art. 1.º. E hoje, também à vista do decreto-lei n. 5.175, de 7 de janeiro de 1943 — art. 5.º. O citado decreto-lei n. 4.015, ao que nos consta, jamais foi aplicado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal. Compreende-se: tanto o decreto-lei n. 240, como o decreto-lei n. 5.175, pelo seu conteúdo e contexto, fazem sempre expressa e — iniludível menção de Serviço Público Federal.

IV — Isto posto, é óbvio que o Tribunal de Contas do Distrito Federal, mesmo devendo observar no que concerne à Receita e à Despesa, o que a respeito dispõem as leis que regulam a contabilidade pública da União, registrará, previamente ou a posteriori, a despesa, se a lei de sua competência assim o exigir de modo taxativo. Nunca, entretanto, o Tribunal de Contas do Distrito Federal teria a competência, prévia ou a posteriori, para exame e julgamento de despesa, pelo simples fato de ser o mesmo sistema prescrito para o Tribunal de Contas da União.

V — Admitamos, porém, e a título de argumento, que devesse ter aplicação, como competência para o Tribunal de Contas do Distrito Federal, o que determina o decreto-lei n. 5.437, de 30 de abril de 1943, decreto, aliás, que, logo no seu art. 1.º, faz saber que só se trata de “despesas relativas aos servidores civis da União”. Que se concluiria daí? Que esse decreto-lei nada dispôs quanto à sua vigência. Nada dispondo, semelhante vigência tem de ser regulada de acordo com a nova Introdução ao Código Civil, ou seja na conformidade do art. 1.º do decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Ora, o decreto-lei n. 5.437 foi publicado no *Diário Oficial* da União, de 4 de maio de 1943. Logo, nos termos da dita Introdução, ele só começará a vigorar, em todo o país, quarenta e cinco dias depois de oficialmente divulgado. Mesmo que o decreto-lei n. 5.437 se houvesse de aplicar à Prefeitura, o que contestamos com as razões acima aduzidas, ele em verdade, ainda não tem vigência por lhe faltar o prazo fundamentalmente estabelecido.

VI — Sob Censura, é o que nos parece em resposta às quatro perguntas formuladas no douto e abalizado requerimento.

Procuradoria, em 2 de junho de 1943. — Manoel Paulo Telles de Mattos Filho.

JULGADOS

I.P.A.S.E. — IMUNIDADE FISCAL DE SEUS BENS — NÃO A ELIDE A PROMESSA DE VENDA A TERCEIRO

— *Tratando-se de uma autarquia federal, à qual, por força de lei, são extensivas todas as vantagens e benefícios outorgados à Fazenda Nacional, não há como admitir a tributabilidade de seus bens, imunes por sua natureza e destinação de imposições fiscais.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Agravo de Petição n. 10.908

Relator: Ministro ANIBAL FREIRE

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Anibal Freire — Sr. Presidente, a Municipalidade de São Paulo intentou executivo fiscal contra Teotônio Monteiro de Barros Filho e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado pelo seguinte fato:

“Embargando a ação executiva fiscal, que lhe move a Municipalidade de São Paulo, diz o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I.P.A.S.E.), por esta e melhor forma de direito, o seguinte, que provará, se necessário fôr:

1.º) A Municipalidade de São Paulo promoveu, contra TEOÂNIO MONTEIRO DE BARROS FILHO, ou quem de direito, uma ação executiva fiscal, para haver a quantia de 829\$000, referente aos impostos predial, viação e sanitária, lançados no exercício de 1940, sobre o prédio n. 148, da rua Maestro Elias Lobo, desta Capital.

2.º) Expedido o mandado, o oficial encarregado da diligência teve conhecimento de que o prédio em questão pertence ao Embargante I.P.A.S.E., fazendo, portanto, a intimação do Gerente de sua Agência nesta Capital. E, ante a recusa de pagamento, procedeu à competente penhora, como ordenava o mandado.

Entretanto,

3.º) O I.P.A.S.E. é, realmente, senhor e legítimo possuidor do prédio e respectivo terreno, à rua Maestro Elias Lobo, 148, que adquiriu, pela transcrição n. 20.954, feita a 14 de agosto de 1939, no Registro Geral e de hipotecas da 4.ª Circunscrição, desta Capital, por compra de D. Mariana Odete Figueiredo, nos termos de escritura lavrada nas notas do 11.º Tabelião desta Capital, em 2 de agosto do mesmo ano de 1939 (doc. 1).

4.º) O I.P.A.S.E. é ente autárquico criado pelo Governo Federal, nos termos do decreto-lei

n. 2.865, de 12 de dezembro de 1940, que dispõe no seu art. 1.º:

“O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, I.P.A.S.E., é um órgão paraestatal, com personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, sede e fôro na Capital Federal”.

5.º) Entre as prerrogativas reconhecidas para o I.P.A.S.E., consta o fixado no art. 4.º do citado diploma, nos seguintes termos:

“O I.P.A.S.E. goza de privilégios conferidos à Fazenda Nacional, à qual se equipara, para os efeitos deste Decreto-lei e assim:

a) Seus bens e rendas não são passíveis de penhora, arresto, sequestro ou embargo”.

Nestas condições,

Preliminarmente:

6.º) Nulo é o presente executivo, desde a penhora, eis que esta recaiu em bem protegido por disposição expressa de lei, que o torna não passível de penhora, arresto, sequestro ou embargo.

De meritis

7.º) Nada deve o I.P.A.S.E. à Municipalidade de São Paulo, a qualquer título, inclusive por impostos lançados sobre o prédio à rua Maestro Elias Lobo, 148, desta Capital.

8.º) O referido imóvel, sendo de propriedade exclusiva do I.P.A.S.E. e equiparando-se este à Fazenda Nacional, cujos privilégios lhe foram estendidos, não pode sofrer a imposição de gravames fiscais, por parte do Município, sem ofensa ao mandamento do art. 32, “c”, da constituição, que veda à União, aos Estados e aos Municípios, tributar bens, rendas e serviços uns dos outros.

9.º) A alegação de estar o prédio, sobre que foi lançado o tributo, compromissado com terceiro, não elide o direito do I.P.A.S.E. à isenção fiscal. Prometendo vender, o Embargante não alienou o imóvel que, enquanto estiver transcrito em seu nome, é de sua inteira propriedade (C. Civ. Arts. 530, 1.531 e 533; Clovis, C. Civ. Com., 111/61; Carvalho Santos, C. Civ., Int., VII/327; Decreto Federal n. 4.857, de 1939, Registro Público, artigo 178, “B”, II e III; Decreto-lei Federal n. 3.079, de 1938, art. 8.º; Sylvio Pereira, “Imóveis a prestações”, n. LIII, pág. 100).

10.º) O argumento de que a isenção de tributos conferida ao I.P.A.S.E. importa transgressão à autonomia Municipal, regulada pelo art. 26, “B”, da Constituição, não pode prevalecer, o Decreto-lei

n. 2.865, de 1940, não estabelece privilégios fiscais, a dano do Poder Municipal de tributar.

A isenção é uma decorrência obrigatória da natureza do I.P.A.S.E. que, ente autárquico, desempenha função pública.

Nada mais é do que a própria União que, para facilidade de serviço, atribuiu personalidade jurídica a um dos seus órgãos. E a capacidade de tributar do Município é limitada pela proibição de estender o ônus aos bens e serviços do Poder Federal (Constituição, art. 32, "C").

11.º) O Direito do I.P.A.S.E. à isenção fiscal já foi reconhecido pela própria Municipalidade de São Paulo. Em requerimento produzido pelo Instituto Nacional de Previdência, de que o I.P.A.S.E. é sucessor, o Sr. Prefeito houve por bem reconhecer o direito do Embargante, após brilhante e longo parecer exarado pelo Sr. sub-Procurador da Municipalidade, Dr. Meireles Teixeira, e ratificado pelo aplauso do então Procurador Dr. Paulo Barbosa de Campos (doc. 2).

12.º) A Fazenda Estadual também acolheu o direito do I.P.A.S.E., após farta discussão travada no Tribunal de Impostos e Taxas (Docs. 3 e 4).

Portanto,

13.º) Estando os bens e rendas do I.P.A.S.E. isentos de quaisquer tributos, nada deve o Embargante à Municipalidade de São Paulo por impostos lançados indevidamente sobre o prédio à rua Maestro Elias Lobo, 148.

Nestas condições

14.º) Se não foi decretada a nulidade do executivo desde a penhora, deve a Municipalidade de São Paulo ser julgada carecedora de direito e condenada ao pagamento das custas, reconhecendo-se o direito do I.P.A.S.E. à isenção fiscal.

São Paulo, 10 de agosto de 1942. —
pp) isento de selos ou taxas. Decreto-lei n. 2.865, de 1940, art. 4.º).

O Juiz proferiu decisão, julgando procedentes os embargos do réu, atendendo a que os bens pertencem a uma autarquia e, por isso, não podiam ser confiscados pela Municipalidade. Daí o agravo, tendo o Dr. Procurador Geral proferido o seguinte parecer:

"A Municipalidade de São Paulo intentou executivo fiscal contra T. C. Shaw, ou quem de direito, para pagar-se da importância de 279,40 Cr. relativa a imposto predial e taxa sanitária, referentes ao exercício de 1940, E QUE RECAI SOBRE PRÉDIO de propriedade do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (I.P.A.S.E.), prometido em venda ao executado.

O I.P.A.S.E. embargou a penhora, que recaiu sobre o prédio tributado, e o Dr. Juiz em sentença de rigorosa segurança técnica reconheceu a procedência dos embargos, proclamando a intributabilidade cujo reconhecimento o embargante pleiteara.

Não se trata de discutir a penhorabilidade do prédio, mas a própria legitimidade do tributo.

E' inegável que o I.P.A.S.E. é uma entidade autônoma criada pela União para satisfazer a certa modalidade de assistência social dos seus servidores.

E', pois, um *serviço da União*, e só por esse caráter seria insusceptível de tributação, pois os *serviços da União*, dos Estados e dos Municípios não podem ser tributados (art. 32, c, da Constituição).

E por *serviços* se entende o complexo de material e pessoal necessário à satisfação de um objetivo visado pelo Estado, e compreendido dentro de seus encargos.

E em tal complexo o imóvel, prometido em venda facilitada ao associado da entidade, faz parte do "material" compreendido no serviço.

Aos demais, enquanto o imóvel não é transmitido ao portador, segundo as regras de direito, que não marcam a promessa de venda como transmissão de propriedade (art. 530 do Código Civil), é de pleno domínio do vendedor, no caso o I.P.A.S.E.. E se o I.P.A.S.E. é uma entidade pública federal, ou seja, um instrumento através do qual a União satisfaz a um de seus objetivos, os seus bens são bens da União, embora alienáveis segundo leis especiais e na conformidade delas.

Se a regra geral é a de que os bens da União são inalienáveis, pode contudo a lei prever exceções, e, no caso de bens de algumas de suas autarquias, com objetivos econômicos e sociais, é corrente a sua alienabilidade. O que tais bens são, sem exceção, é impenhoráveis, pois o Poder Público oferece garantias para satisfazer às suas obrigações, tornando-se desnecessária a execução compulsória.

A ductilidade do aparelho de assistência social ao serviço do Estado é necessária à sua atuação econômico-financeira, mas lhe não tira o caráter de departamento autônomo da Administração Pública. De jeito que os seus bens são bens da União e, como tais, não podem ser tributados, em face do citado art. 32, letra c da Constituição, que aos serviços e aos bens isenta de tributos.

E' em face do inciso constitucional que a questão merece considerada, sendo de notar-se que a nossa atual carta política é mais incisiva e peremptória do que a de 1934, pois o artigo está expungido de acréscimos que lhe perturbam o entendimento.

Também não se trata de bem de agente da União, nem de isenção que fira o postulado de igualdade de todos perante a lei, como se procura insinuar com citação de jurisprudência estrangeira não pertinente ao caso.

O prédio não é de agente da União, nem de seu servidor, pois não foi transferido ou transmitido a qualquer deles, permanecendo como propriedade do I.P.A.S.E., e, pois, como propriedade da União.

Essa mesma razão desfaz o mito da desigualdade perante a lei, pois não se trata de indivíduo isento de tributo, diferentemente de outros indivíduos, mas de isenção tributária de que goza uma pessoa ju-

forma de administração pública *indireta*, mas mediante contrato, ao passo que a administração autárquica é a personificação do serviço público *ex-vi-legis*.

Está ainda na lição dos expositores que a administração *indireta*, que o Estado realiza por via desses entes que ele institue para o substituir na execução de certos serviços, entende não propriamente com as formas de execução de serviços públicos, cuja modalidade típica é a *concessão*, com a *orgânica* mesma no Estado, que se descentraliza, descentralização por serviços ou desconcentração administrativa.

Não fujo, portanto, às dificuldades da questão. A solução seria, pois, a que está indicada nas linhas gerais da conceituação das autarquias e levaria a interpretar o dispositivo constitucional como compreensivo não só das pessoas públicas aí mencionadas (União, Estados, Municípios), mas também das *outras* pessoas públicas que cada uma daquelas institua nos desdobramentos da sua ação administrativa.

Creio, porém, que não só a letra, mas sobretudo o pensamento que ditou o atual preceito constitucional não sufragam esse entendimento.

A letra, porque o privilégio é conferido à União, aos Estados e aos Municípios e não a *outras* pessoas de direito público, ainda que destacadas ou desmembradas de cada uma delas; o espírito, atendendo-se a que a idéia que fez caminho, a partir da Constituição de 34, e acentuou-se na atual, foi no sentido de restringir a interpretação extensiva adotada pela jurisprudência no entendimento da cláusula do art. 10 da Constituição de 91, com apóio, aliás, em julgados americanos, alcançando as empresas concessionárias de serviços públicos.

Em 34 é exato que deu entrada no texto constitucional essa extensão, mas em termos tais, sob tantas reservas, com tais limitações expressas no enunciado, que a ampliação se tornou praticamente uma inutilidade, como, em voto aqui proferido, mostrei fundamentadamente.

A Constituição atual nem isso permite. Os serviços públicos concedidos, diz o parágrafo único, que não gozam da isenção tributária, salvo a que lhes for outorgada no interesse comum por lei especial. Cortou pela raiz qualquer possibilidade de se estender, com base na cláusula constitucional, às empresas concessionárias o privilégio da imunidade recíproca conferida à União, aos Estados e aos municípios.

E' certo — e já ficou dito linhas acima — que ente autárquico e serviço concedido são coisas conceituadamente diversas.

Mas, praticamente, são serviços alheios à economia da pessoa pública que os institue, separando da administração direta o serviço público, que passa a ser executado *in nomine proprio* por outra pessoa jurídica, pública ou privada (concessionário), com patrimônio e rendas próprias, representação ativa e passiva em Juízo, comprometendo pelos atos de suas administrações os seus próprios bens, etc.

Daí resulta que a razão que terá levado o legislador da Carta Política atual a retirar do quadro dos destinatários

da imunidade recíproca as empresas concessionárias é a mesma em se tratando de autarquias, cuja administração, financeiramente autônoma, não é custeada pelos erários públicos e cujos atos não comprometem a responsabilidade do Estado, senão a elas tão somente.

Dir-se-á ainda que negado o privilégio tributário aos serviços concedidos, só a estes se aplicará o parágrafo único, com base no brocardo *inclusio imius, alterius exclusio*. Mas é sabido que o argumento a *contrario* é muito falho e vai sendo abandonado na moderna hermenêutica. A ele se sobrepõe a *mens legis*, a razão de ser da norma, de alcance muito mais decisivo.

Mas, dizendo isso, quero apenas deixar claro que a isenção pleiteada pelo I.P.A.S.E. não é de base constitucional. Não decorre da cláusula da imunidade recíproca do art. 32. Não é o privilégio conferido pela Constituição. Mas pode o legislador, e justificadamente, atendendo aos fins públicos da instituição, particularmente acentuados no caso do I.P.A.S.E., conceder a isenção na medida que julgar conveniente, estabelecendo limites (que seriam inadmissíveis se a isenção derivasse de equiparação constitucional) conforme o valor do imóvel prometido, clausulando a isenção com a restrição de só subsistir quando não locado o prédio, etc.

Tudo isso está ao alcance do legislador. E foi o que este fez na organização do I.P.A.S.E. Fê-lo talvez com extensão demasiada, dominado possivelmente pela suposição de estar limitado pela cláusula constitucional.

Mas, seja como for, é lei. E ela, que é o Decreto-lei número 2.865, de 12 de dezembro de 1940, diz no art. 4.º que o I.P.A.S.E. goza dos privilégios conferidos à Fazenda Nacional "à qual se equipara para os efeitos deste Decreto-lei", dispondo a seguir: "a) seus bens e rendas não são passíveis de penhora, arresto, sequestro ou embargo; g) nas operações imobiliárias por ele realizadas, na qualidade de adquirente ou transmitente, lhe é conferida a isenção de imposto de que goza a Fazenda Nacional".

Ora, não é possível, à vista desses textos tão peremptórios, negar a isenção pleiteada. Enquanto o imóvel prometido ao funcionário não passa a este é *bem* do I.P.A.S.E. e, portanto, impenhorável, inacessível à cobrança executiva como os bens dominicais da União.

O que é possível é declarar exigíveis as *taxas*. Porque destas não está isenta a Fazenda Nacional. E a isenção, com assento na lei, não pode ir além da que se reconhece à própria União, já ao tempo da Constituição de 91 reconhecidamente devedora das taxas remuneratórias que são preços de fornecimentos de certa utilidade, sem embargo da cláusula constitucional do art. 10. (Aurelino Leal, "Teoria e Prática", pag. 152, I).

No caso dos autos, a Prefeitura de São Paulo reclama o imposto predial e as taxas de viação e sanitária.

Não dou o imposto nos termos expostos; mas dou as taxas que a própria União se recusaria a pagar.

Nestes termos, dou provimento em parte para declarar devidas somente as taxas. Ia-me esquecendo de dizer que, não obstante se tratar de causa de autarquia, conheço da apelação, porque a União está nos autos, assistindo ao I.P.A.S.E., na primeira como nesta suprema instância.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Na sessão passada, tomado de surpresa, não obstante, justifiquei voto contrário à isenção de tributos locais, que se pretende estender, em benefício não só de certas autarquias, como de terceiros por estas atendidos.

Li, no intervalo das sessões, dois eruditos trabalhos, ambos também escudados em precedentes norte-americanos, mas em sentido contrário: um de C. A. LUCIO BITTENCOURT, Consultor Jurídico do D.A.S.P., publicado na "Rev. Forense", Vol. 93, págs. 262, e outro de PAULO BARBOZA DE CAMPOS FILHO, do Departamento Jurídico da Prefeitura de São Paulo, em folheto avulso, e dessa leitura se me arraigou a convicção.

A imunidade que fôsse atribuída às autarquias, diferenciadas das meras sociedades de economia mixta, estas mais próximas dos serviços concedidos, não poderia ser interpretada extensivamente; decorreria de interpretação construtiva da carta magna e nunca de lei ordinária, que não pode beneficiar, nem mesmo os concessionários, mediante invasão de faculdades privativas de cada entidade pública.

Assim, não poderia ser estendida a imunidade a terceiros, que se aproveitassem de favores dispensados pela autarquia.

Assim como aquele que contrata com órgão isento de selo não está dispensado de inutilizá-lo, ainda que, regularmente, o ônus coubesse àquela parte (decreto-lei número 4.655, de 3 de setembro de 1942, art. 2, § 3.º), o que recebe auxílio das Caixas autárquicas não pode ser atingido pelo favor, concedido à custa de outro poder autônomo e dentro de esfera tributária deste.

A União inclui razoavelmente na imposição da renda o estipêndio de funcionários locais, assim igualados; porém, se pretende beneficiar aos federais contra tributos locais, estes ficarão em plano superior àquelas, eis que não se beneficiarão os locais de isenção de taxas federais.

A União não poderia pretender que suas leis ordinárias afastassem a incidência de leis locais, sem admitir, a *contrario sensu*, o movimento inverso que as leis ordinárias dos Estados e dos Municípios afastassem a tributação federal sobre serviços concedidos por aqueles e com isenção na lei ordinária a que se refere a Constituição.

Fora da reciprocidade, não será possível pôr o problema em equação, eis que no terreno de repartição de rendas não há preeminência das entidades concorrentes, salvo no caso específico de bitributação, regulado no art. 24 da Constituição.

No memorial editado pela Prefeitura de São Paulo, a que acima aludi, se encontram referências a atos do Governo Federal, reconhecendo a autonomia do município no regular seus tributos, inclusive a aprovação, pelo Presidente da República, de parecer em tal sentido adotado pela Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais (Dr. Of. de 21 de janeiro de 1942).

Assim, a circunstância de se admitir isenção implícita em prol de certas autarquias, dada a extensa gama de feições que elas apresentam, nunca justificaria estender-se a ação imunizadora a bens constituídos para goáudio de particulares ou funcionários, atingidos por seus favores.

A mim não impressiona a circunstância de se dizer que os bens, de que o associado goza, direta ou indiretamente, ocupando o imóvel ou alugando-o como lhe aprouver, ainda pertencem à autarquia até o pagamento final.

E' que nisso reside apenas um processo técnico de garantia do empréstador do dinheiro, o que poderia ser alcançado por várias outras fórmulas adequadas, como a constituição de hipoteca, a reserva de domínio, etc.

Assim, a promessa de venda, nas condições ajustadas, envolve verdadeira venda, como reconheceram ultimamente GORLA, na Itália e LUIZ MACHADO GUIMARÃES, entre nós (Cód. Processo Civil Comentado, ed. da "Revista Forense", vol. 4, págs. 487) — a promessa é definitiva, com característica de direito real, e susceptível de execução compulsória pela constituição de um título — a sentença, no caso de recusa do vendedor em assinar a escritura definitiva.

Muitos corolários já se têm tirado destes princípios e ainda há pouco essa turma decidiu que, pela infração de preceitos edilícios só responde o promitente comprador, o qual, entrando na posse do lote adquirido a prazo, inicia construção infringente de posturas.

Quem tem os úteis, sofre os *incommoda*.

Apenas o imposto de transmissão é diferido, com prejuízo embora para o fisco, as cessões da promessa, praticamente translativas de direito real.

E' preciso não esquecer a desorganização dos serviços municipais, se a União e o Estado começarem a fazer barretadas com o chapéu alheio.

Aquí no Distrito Federal, onde a situação é *sui generis*, o Governo Federal já limitou os favores, demonstrando, assim, que o interesse direito não é o da caixa credora, mas o do beneficiário devedor.

Assim, é que a concessão outorgada para o Distrito Federal, e nem sequer estendida a outras cidades, o que exigiria prévio exame de sua legitimidade, pela lei n. 398, de 30 de abril de 1938, foi reduzida pelo de n. 4.009, de 12 de janeiro de 1942, aos imóveis do valor de Cr\$..... 50.000,00 e apenas em benefício de um prédio para cada associado das Caixas.

De modo nenhum teriam, igualmente, aplicação ao caso dispositivos de caráter municipal, como o de lei do Distrito Federal n. 5.528, de 5 de abril de 1935, em favor da Caixa de Construções do Ministério da Guerra, instituída pelo decreto n. 21.541, de 16 de junho de 1932, e cujas vantagens foram extensivas à congênera do Ministério da Marinha, criada pela lei n. 188, de 1936.

Assim não poderia interpretar a letra g do art. 4.º do decreto-lei n. 2.865 de 1938, relativo ao I.P.A.S.E., como abrangendo impostos municipais, com caráter nítido de direito real, onerando diretamente a propriedade e não as "operações de caráter imobiliário", talvez abrangentes da velha ciza.

Em relação ao I.P.A.S.E. continua em estudos a proposta de caráter restritivo lembrada pela própria Prefeitura, concordando aquele Instituto em que os tributos acessórios sejam sempre devidos e, ainda, o imposto predial, no caso de locação do imóvel.

Quanto às taxas, mesmo no Distrito Federal — decreto-lei n. 5.481, de 13 de maio corrente, acaba de se afirmar

sua imposição, concedendo-se embora, aos promitentes compradores, prazos especiais para os pagamentos.

Nem se poderia argumentar que o texto ficaria sem sentido, se se referisse somente a tributações federais, desde que várias leis fiscais se referem a isenções à União, de caráter direto ou indireto — (v.g. lei do selo, art. 51, parágrafo único), além do interesse que pudesse haver em projetar efeitos exclusivos em face da Fazenda do Distrito Federal, em situação *sui generis*.

Mas, nem mesmo alcançaria dito decreto o imposto de transmissão *inter-vivos*, que caberia, não ao I.P.A.S.E., mas ao adquirente mutuário, quando as operasse a transmissão.

Em face das razões expostas, mantenho o voto proferido na sessão passada, em prol do provimento do agravo.

ADITAMENTO À EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Sr. Presidente, êsse decreto declara que os promitentes compradores de prédios do I.P.A.S.E., mesmo no Distrito Federal, têm de pagar taxas dágua, etc.

O Sr. Ministro Anibal Freire — V. Excia. está de inteiro acôrdo com o Sr. Ministro Castro Nunes.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Isto em relação ao Distrito Federal, a respeito do qual o Govêrno pode dispor como entender; mas, em relação aos Estados, à meu ver, a União não pode fazer favores, nem quanto a taxas, nem quanto a impostos. Indagaria, com a devida vênia, do Sr. Ministro Castro Nunes, que fez estudo profundo do assunto, se, quando S. Excia. se referiu a isenção constitucional, que repele, embora permita a outorgada por lei ordinária entende que essa lei ordinária é a que se refere ao art. 32 da Constituição e se é sempre de caráter federal.

O Sr. Ministro Castro Nunes — V. Excia. veja o decreto expresso, a respeito, de 1941.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — A Constituição fala em lei especial, mas não diz que é federal, pois nada autoriza a União a conceder dispensa de impostos estaduais e municipais, invadindo, portanto, fontes de receita que são imanentes a essas pessoas jurídicas. Será, assim, baseado na Constituição, quando se refere aos concessionários no art. 32, que V. Excia. justificaria a outorga do favor em lei ordinária:

“E’ vedado à União, aos Estados e aos Municípios:

“.....

c) tributar bens, rendas e serviços uns dos outros”.

Parágrafo único. Os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, salvo a que lhes for outorgada, no interesse comum, por lei especial”.

O Sr. Ministro Castro Nunes — Deixo essa questão ao legislador.

Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — A Constituição proíbe tributar bens uns dos outros, mas os serviços públicos concedidos não gozam do mesmo privilégio.

Entendi que V. Excia. argumentava no sentido de que as autarquias, embora tivessem figura *sui generis*, poderiam ser assimiladas às concessões em determinado sentido.

Nessa hipótese, não teriam, em princípio, isenção constitucional. Mas como, em relação aos concessionários, esta poderia ser concedida por lei especial? Concluí, então, e não sei se abusivamente, que tal só poderia ser à conta dêsse art. 32. Afora isto, a União não poderia dispensar tributos, que cabem aos Estados e aos Municípios, por lei ordinária, pois, do contrário, estenderia o privilégio irrestritamente.

O Sr. Ministro Castro Nunes — Confesso que não examinei êsse aspecto. Não entrei nessa indagação. Parti do texto constitucional, para situar a possibilidade de isenção ao alcance do legislador. Não medi êsse alcance; não sei até que ponto poderá ir o legislador, em casos municipais e estaduais.

O Sr. Ministro Anibal Freire (relator) — Teríamos de dizer que o decreto de 1941 é inconstitucional.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — E’ o que penso.

O Sr. Ministro Anibal Freire (relator) — Não é assim.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Considero-o inconstitucional, porque acho que a União não pode fazer favores à custa de outros. Só poderá conceder isenção, mediante lei especial, de seus próprios tributos.

O Sr. Ministro Anibal Freire (relator) — Não se trata de serviço público concedido, na hipótese. Trata-se de um órgão do Estado.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Se há discussão sôbre constitucionalidade, o caso deve ir ao Tribunal Pleno.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — O Sr. Ministro Castro Nunes partiu do princípio de que a lei não é inconstitucional.

O Sr. Ministro Castro Nunes — Não digo que não seja possível resolver o caso por meio de lei especial, porque, se a Constituição prevê lei especial da União sôbre as concessões...

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Queria chegar aí.

O Sr. Ministro Castro Nunes — ...por força de compreensão, por maioria de razões, em se tratando de autarquias, o mesmo se pode fazer.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Aí é que eu queria precisar o debate. V. Excia. acha que a União pode, por lei especial, dispensar os impostos aos concessionários? O art. 32 é expresso quando diz que os serviços públicos concedidos não gozam de isenção tributária, “salvo a que lhes for outorgada no interesse comum, por lei especial”.

Entendo, porém, que essa lei especial não é exclusivamente a da União, e sim a de cada pessoa jurídica, dentro de sua esfera tributária e isso é que desejaria ver esclarecido.

O Sr. Ministro Castro Nunes — Não posso esclarecer V. Excia. Lembro-me, porém, que já surgiu, aqui, incidentalmente, uma vez, essa questão. O que é interesse comum? E’ o do concedente ou o do concessionário? E’ quando aquele dispensa favores a êste?

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — Então, temos de pôr em paridade de situação a União, os Estados e os Municípios.

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Nesse voto, a que me refiro, abordei, incidentemente, a questão. Tratando-se de interesse comum, restrito a duas pessoas, concedente e concessionário, nem por isso poderia isentar-se o concessionário das taxas e impostos estaduais, dos tributos estaduais e municipais. Eis o problema que terá de ser resolvido por meio de acôrdo.

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — Por meio de acôrdo!

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Ou terá de ser resolvido, ainda, por meio de isenção, na esfera local, como sempre se fez.

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — E' muito interessante o problema. Se concordarmos em que essa lei especial é a do concedente, teremos de admitir a paridade de situação para o Estado e para o Município. Daí se o Município, por exemplo, fizer concessão, poderá análogamente dispensar impostos federais e estaduais que recaiam sobre o concessionário, seguindo caminho inverso.

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Como se obtinha, no regime passado, a isenção local. A União prometia intervir para obter a isenção. Talvez a situação não tenha mudado. V. Excia. está formulando questões muito relevantes, mas que não tinha necessidade de abordar, em meu voto.

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — E' o interesse da demanda que me está levando a isso e ainda por ser Vossa Excelência autoridade incontestável no assunto.

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Não entrei no estudo dessas questões, no meu voto. Apenas, desloquei o alcance inconstitucional para a base legal do julgamento.

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — A base legal, a meu ver, só tem essa saída: a da lei especial. Do contrário, a União não poderá, por lei ordinária, dispensar taxas dos Estados e Municípios. Só poderia, por argumento *ad maiorem*, relativamente à concessão, dispensá-las por lei especial: assim, se pudesse fazer em relação aos concessionários, com maioria de razões o poderia em favor das autarquias.

Todavia, a meu ver, essa lei especial não é a emanada do poder concedente, mas do poder tributante, em relação à esfera de cada um, salvo o acôrdo a que V. Excia. se refere.

Do contrário, como disse, teríamos de admitir a mesma situação para os Estados e Municípios em rigorosa reciprocidade de situações.

Só assim admitiria o regime de invasão de rendas.

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Esse é aspecto novo, que não foi abordado no julgamento. Vamos esperar pelos embargos, se é que podem caber; neles, serão evantadas todas essas questões.

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — Eu é que fui, talvez, imprudente, desculpe-me V. Excia., mas quis conduzir o debate para esse ponto porque V. Excia. é emérito conhecedor do direito constitucional.

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Ao contrário, as questões levantadas por V. Excia., as dúvidas são tão interessantes e tão fundadas que estão provocando essa dificuldade para serem examinadas e, de pronto, podermos fazer juízo definitivo sobre elas. Por isso é que desejo outro caso, ou que venham, se possível, embargos, — não sei se caberão — em que possamos estudar, mais demoradamente essas questões.

O Sr. *Ministro Anibal Freire* (relator) — Entendo que a lei é perfeitamente constitucional, porque se trata de órgão do Estado.

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — Aí V. Excia. está em divergências com o Sr. *Ministro Castro Nunes*.

O Sr. *Ministro Anibal Freire* (relator) — Perfeitamente.

Trata-se de órgão de Estado, com funções do Estado. Logo, a União, por lei ordinária, podia, perfeitamente, equiparar a Fazenda Pública a esse órgão.

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Aí, teríamos de examinar o lado político da questão, o que é perigoso, dado o desdobramento de funções.

O Sr. *Ministro Anibal Freire* (relator) — Não há perigo algum, porque, na hipótese, se trata de um órgão do Estado. E' preciso distinguir, nas autarquias, as que são desdobramento, prolongamento do Estado, das outras em que há interferência das autoridades particulares.

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — São todas assim.

O Sr. *Ministro Anibal Freire* (relator) — As Caixas de Aposentadorias não são desdobramentos do Estado...

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Como não?

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — Há diferença.

O Sr. *Ministro Anibal Freire* (relator) — ...ao passo que, no caso dos autos, há paridade completa.

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — E' serviço em que se realiza assistência social, que é feita a funcionários e não funcionários.

O Sr. *Ministro Anibal Freire* (relator) — E' preciso distinguir entre a situação de funcionários e de empregados particulares. Não há confusão possível.

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — V. Excia. parte da distinção que, a meu ver, não tem base sólida: o Estado precedeu ou não a autarquia. Esse não é ponto de partida decisivo.

O Sr. *Ministro Anibal Freire* (relator) — O I.P.A.S.E. veio substituir o serviço de montepio dos funcionários públicos federais.

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — O montepio que o Governo fez, sem se preocupar se daria prejuízo ou não.

O Sr. *Ministro Anibal Freire* (relator) — O I.P.A.S.E. se destina a substituir esse serviço de montepio.

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Que serviço especial, direto da Administração.

O Sr. *Ministro Anibal Freire* (relator) — E' a mesma coisa.

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Não, porque, aquí se trata de construção de casa própria, que o montepio antigo não financiava. E' função nova.

O Sr. Ministro Anibal Freire (relator) — São funções novas. A função do I.P.A.S.E. é função de Estado, de seguro social.

O Sr. Ministro Castro Nunes — As autarquias estão sendo fundadas, constantemente, para fins econômicos. E' preciso distinguir. Como diz V. Excia., todos os institutos, por equiparação absoluta à União, estariam isentos de todos os impostos, na mesma medida que a União. Este é o ponto. Aí é que a lei ordinária visa estabelecer limitação, por deslocação da base constitucional. Dou ao legislador ordinário o alcance de dizer que concede às autarquias, como aqui ao I.P.A.S.E., isenção em medida maior do que às outras instituições.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Nestas condições, mantenho o meu voto.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Anibal Freire (relator) — Sr. Presidente, na qualidade de relator, devo declarar que subscrevo a última parte do voto do Sr. Ministro Castro Nunes.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, o I.P.A.S.E. está isento da tributação exigida *ex-vi* do art. 32, letra c, da Constituição Federal, em face do que deve ser a questão apreciada e resolvida, conforme salientou o parecer do eminente Dr. Procurador Geral, que colocou a hipótese em seus devidos termos.

Dou provimento, em parte, ao recurso e ao agravo, de acôrdo com o voto do Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo (Presidente) — Dou provimento, em parte, ao agravo, na conformidade de meus votos anteriores.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento, em parte, contra o voto do Sr. Ministro Filadelfo Azevedo, que dava provimento *in totum*.

DOCTRINA

A tarefa do Supremo Tribunal (*)

J. DE CASTRO NUNES

Ministro do Supremo Tribunal Federal

O ASSUNTO que me distribuiu Haroldo Valadão, meu preclaro colega e vosso jovem presidente, já mereceu de outros, entre os quais os eminentes Philadelpho Azevedo, Levi Carneiro e Noé Azevedo, cujos nomes declino na ordem em que se pronunciaram, esclarecidas sugestões.

Por isso mesmo vacilei um pouco ao aceitar o honroso convite para trazer as minhas achegas, a minha pobre contribuição que pouco ou quase nada poderá acrescentar ao que já ficou dito.

Mas habituei-me a obedecer às determinações do Instituto, que me teve por mais de vinte anos como um dos seus consócios, dos mais obscuros, sem ser, contudo, dos menos devotados.

Passemos a examinar o assunto para o qual fui convocado e que procurarei desenvolver com espírito de colaboração, transigindo com as minhas idéias sobre o recurso extraordinário, como veremos adiante, para aceitar a solução mais amadurecida na opinião e mais viável neste momento, sem todavia perder de vista que nesse esforço de conciliação em que estamos todos empenhados e que já alcançou as esferas oficiais, segundo me consta, é preciso agir cuidadosamente para não sacrificar o papel e a destinação do Supremo Tribunal, consideração superior a preponderar em qualquer solução proposta.

O congestionamento do Supremo Tribunal, o crescimento do serviço que, de três anos a esta parte, se vem acentuando, e tende a agravar-se, tornando impossível o desempenho da função, é particularmente interessante e de difícil solução ou atenuação. É que, em se tratando de qualquer outro tribunal, de um tribunal de apelação, por exemplo, a dificuldade se remove aumentando o

número dos juizes e fragmentando o tribunal em câmaras, o que vale dizer, desdobrando-o em órgãos entre os quais será repartido o trabalho.

Mas o Supremo Tribunal é por sua natureza único, não comporta divisão em Câmaras, porque a sua competência, toda de base constitucional, supõe um corpo formado de onze ministros, e são esses onze, ou a maioria deles, que hão de decidir os recursos extraordinários e, de um modo geral, todas as questões que sobem ao seu conhecimento, originariamente ou mediante recurso.

Não fôra isso, fôsse possível, ou aconselhável dividi-lo em Câmaras, atribuindo a uma delas o julgamento dos recursos extraordinários, a outra o dos *habeas corpus* e conflitos de jurisdição, etc., e a uma terceira o das apelações e agravos — e se teria resolvido o problema, mediante esse expediente, que teria desfigurado a Corte Suprema, é certo, mas que aumentaria o rendimento do serviço, porque, afinal de contas, haveria tantas cortes supremas quantas as Câmaras em que se dividisse.

Dir-se-á que a unidade poderia ser atendida mediante embargos para o tribunal pleno. Mas, então, para não frustrar o objetivo de aumentar o rendimento pela multiplicação dos órgãos decisórios, seria preciso limitar os embargos, mutilando a competência do plenário em muitas questões, subtraídas ao seu conhecimento, como vai ocorrendo atualmente com o sistema de duas Turmas, que decidem isoladamente sobre a cabida do recurso extraordinário que é, por assim dizer, a pedra de toque no julgamento de tais recursos.

A dificuldade está nisso. Será necessário verificar, num estudo mais aprofundado do assunto, o que está sobrando na competência do Supremo Tribunal, o que pode ser deslocado, o que pode ser modificado sem sacrifício dos altos fins nacio-

(*) Conferência realizada no Instituto da Ordem dos Advogados do Brasil (D.F.), a 19 de maio do corrente ano.

nais que informam a sua existência neste regime, de modo que a tarefa seja proporcionada às possibilidades humanas dos seus juizes e o desempenho da função possa ser mantido em dia.

Não creio, entretanto, que, embora estruturado em novas bases o recurso extraordinário e retirada a competência de recurso ordinário, de fácil deslocamento para outra instância a ser criada ou aproveitada, possa vir a ser pequena a tarefa do Supremo Tribunal. Há de ser sempre vultosa e de árduo desempenho.

Há um fator que se não remove e tende a acentuar-se ainda: a dilatação da órbita legislativa da União, o crescimento do volume das leis federais, que já hoje disciplinam o processo civil e penal e vão alcançando vários outros setores como um fenômeno ligado à política intervencionista do Estado moderno. Ora, o recurso extraordinário existe em função da legislação federal, é a esta que ele serve, como instrumento de sua preservação; de modo que o crescimento da ação legislativa da União leva necessariamente ao crescimento em volume dos recursos extraordinários.

É esse, a meu vêr, o principal fator da plethora que ora se verifica, e acentua-se. Não é tanto o caso tão malsinado da letra a. Ele por si só não teria criado o atual estado de coisas. E senão vejamos: em 1939, cinco anos depois de sua existência no texto constitucional, não foram mais de 286 os recursos extraordinários entrados no Supremo Tribunal; mas esse número, logo no ano seguinte, 1940, quase quadruplicou, subindo a 804, e continuando em ascensão — 1.047 em 1941, 1.333 em 1942.

Acredito que para isso tenham concorrido as novas leis processuais ou, de um modo mais geral, o desenvolvimento da atuação legislativa da União.

Outros fatores coadjuvantes estarão concorrendo para o mesmo resultado. Tal é o caso de algumas inovações trazidas pelo Código do Processo Civil.

Assim é que o tratamento jurisdicional dispensado ao litigante na segunda instância local propicia a corrida para o recurso extraordinário, segundo observações que tenho colhido em conversa com vários colegas advogados. A começar pela redução ao mínimo-plural do número dos julgadores em segunda instância, dois desembargadores que, em sendo concordes, decidem soberana-

mente quando confirmam a primeira decisão, fechando-se ao vencido qualquer meio de provocar o pronunciamento do tribunal pleno, por efeito da demasiada redução dos embargos.

Não desconheço, antes reconheço os nobres intuitos que terão levado o ilustre codificador do processo civil a adotar essas medidas drásticas, visando acelerar o julgamento dos feitos e obstar-lhes a procrastinação pela multiplicidade dos recursos.

Mas o fato é que, reduzindo a esfera de defesa do litigante na segunda instância local, o movimento de reação teria de vir da situação de angústia criada para o vencido, que procura a todo o transe uma saída e esta se lhe depara no recurso extraordinário, que sabe descabido, mas tenta em desespero de causa.

Já observou Haroldo Valadão que dois desembargadores não chegam a formar Câmara, o julgamento por esse *duumvirato* não é um julgamento em Câmara ou Conselho, julgamento em *Relação*, que nisso consistiria, segundo a tradição só agora interrompida.

Sobretudo nos grandes tribunais de apelação, como o de São Paulo, com 26 desembargadores, e o do Distrito Federal, com 25, a impressão do litigante, que viu o seu caso encerrado por dois juizes, deve ser a de que a sua questão não foi julgada por um tribunal, uma instância coletiva, um plenário de julgamento.

É bem de ver que, na outra margem da corrente, não posso dar testemunho desse estado psicológico; mas julgo-o pelo menos verossímil, pelo que tenho ouvido, e que esteja concorrendo para o maior volume dos recursos extraordinários.

Outro fator a ser imputado ao Código de Processo: a dispensa do instrumento para o recurso extraordinário, instrumento que, todavia, se manteve para a revista, tornada assim *mais barata* do que aquela, como notou Levi Carneiro, acrescentando que a dispensa do traslado torna até impossível a formação regular do arquivo do Supremo Tribunal.

Não se compreende a razão dessa imprevista facilitação do recurso excepcional, que hoje se interpõe nos próprios autos da ação, como apelação ou agravo de petição, propiciando incurialmente o uso e o abuso do recurso.

A letra a teria de servir de porta larga de entrada para os recursos tentados ainda que sem fun-

damento sério. É nisso que consiste a sua participação, apenas concorrente, nesse quadro que venho de descrever. Envolvendo uma apreciação do mérito da controvérsia, ela dá o enquadramento fácil em qualquer caso, o livre acesso de qualquer demanda ao Supremo Tribunal, quando mais não seja ao menos para verificar que a decisão não contrariou abertamente a letra.

Hão de ser raros os litigantes que o não tentem, ainda que sabendo de antemão que o recurso não será conhecido. E o trabalho que dá, o tempo que toma ao Tribunal ou à Turma que o representa, o exame da questão para chegar a êsse resultado é quase o mesmo que se despende para conhecer e dar ou não provimento, porque, em regra, o estudo feito e que leva a não conhecer, com pouco mais se completará para confirmar ou reformar o julgado recorrido.

O caso da letra *a*, nos termos em que está formulado, no que exprime como condenação da exegese fora da letra ou como elogio da interpretação literal, não foi de feliz inspiração, o que digo sem quebra da minha veneração pelo saudoso e insigne Ministro Arthur Ribeiro.

Poderia e deveria ser, não suprimido, mas substituído por outro que com redação adequada, visasse a inaplicação ou a aplicação fraudulenta da lei federal, em termos tais que equivalessem à inaplicação ou recusa da aplicação.

O recurso extraordinário serve ao objetivo restrito de fazer aplicar, pelas Justiças locais, as leis da União, e não à tutela, que se lhe acrescentou, da interpretação adotada pelas Côrtes estaduais na aplicação dessas leis. Ele só existe, nos países de organização federativa, para impedir que a lei federal seja arredada do julgamento da espécie e substituída por uma lei local, a que se dê prevalência, ou pelos princípios gerais de direito tomando o lugar das normas traçadas pela União.

A interpretação boa ou má, o julgamento, certo ou errado, da espécie, não interessa à Nação, não compromete a preeminência e a autoridade das leis federais, não põe em cheque a supremacia da União na ordem judiciária. Só o afastamento ostensivo ou fraudulento da lei ou a invalidação desta, ainda que em cotejo com a própria Constituição, ou a preferência dada a uma lei local com sacrifício da norma federal invocada — só nessas hipóteses, que são tôdas de lei federal comprometida na sua aplicação, se justifica o recurso extra-

ordinário, que é, com essa ou qualquer outra denominação, que se lhe queira dar, um recurso que se interpõe de Justiças, que não são da União, mas que aplicam e são obrigadas a aplicar as suas leis, para uma instância federal de superposição incumbida de tornar efetiva essa aplicação.

É bem de ver que êsse mecanismo supõe a autonomia das Côrtes Locais no entendimento das leis da União, repousa na base dessa confiança, na confiança que nelas deposita a Nação quando lhes entrega a administração da Justiça, a realização do direito disciplinado por suas leis.

Acrescentou-se, porém, a partir da Reforma Constitucional de 1926, uma função nova ao recurso extraordinário, destinado a desempenhar um controle de interpretação das leis federais, no interesse da sua uniforme aplicação. Considerou-se que, dêste modo, se teria assegurado maior eficácia à observância do direito objetivo da União e servido ao escopo da sua unidade.

É sem dúvida uma razão ponderosa que justifica a presença do dispositivo, ainda agora, no texto constitucional. Mas já deslocado êsse ponto de vista do quadro dos princípios que governam o recurso extraordinário. E por isso mesmo êsse controle hermenêutico, essa revisão dos julgados locais por desacerto ou discrepância de interpretações, não existe nem nos Estados Unidos nem na Argentina, que continuam a passar sem êle.

É que a intervenção do Supremo Tribunal nas controvérsias de mera interpretação nada tem que ver com o recurso extraordinário.

Existe como caso de tal recurso como poderia existir em outro lugar da Constituição, como recurso de outra natureza, porque, na verdade, êsse contencioso de interpretação que para aqui transplantamos é próprio das Côrtes de Cassação do continente europeu.

Observou com razão o eminente Levi Carneiro, de cujas idéas, expostas no vol. 2.^o dos *Arquivos do Ministério da Justiça*, estou muito aproximado, que êsse objetivo de cristalizar a jurisprudência pode não ser até conveniente, porque a interpretação, hoje adotada, pode ser amanhã abandonada, e justificadamente, no interesse da melhor realização do direito. E é nisso, nessa flexibilidade, nesse poder ou capacidade de adaptação às circunstâncias novas, que consiste a superioridade da revelação jurisprudencial do direito em face da lei, rígida

e fria, e em regra insuficiente para conter no seu enunciado as soluções mais justas e mais humanas.

Seja, porém, como fôr, não me parece viável a supressão da letra *d*, que não encontraria ambiente, ao que suponho. Existe a convicção generalizada — e para isso concorre precisamente o inciso *d*, e, ainda mais, o inciso *a* — de que o Supremo Tribunal é um tribunal de revisão de julgados locais, uma instância de apelação apenas mais graduada, com desconhecimento da sua destinação específica, ampliada, alargada e, de certo modo, desvirtuada.

Mas, mantido o inciso *d*, com ligeira modificação, que indicarei, não há razão para o inciso *a*, que vê o mesmo problema de interpretação da lei federal, ainda que por um só aspecto, o aspecto unilateral da interpretação fora da letra.

Tanto pode levar o recurso conhecido com fundamento na alínea *d* à cassação do julgado apegado à letra da lei como do que se mostrar distanciado dela, porque o contencioso de interpretação que por êle se autoriza é amplo, visando o entendimento que ao Supremo Tribunal pareça mais conforme ao direito, mais razoável e acertado, entre julgados de diferentes tribunais.

É certo que nem sempre será possível enquadrar o recurso na letra *d*, por inexistir julgado apontável em termos que justifiquem a discrepância.

Mas não creio que sejam muitos os casos de uma aplicação isolada da lei federal.

O que a minha experiência me permite atestar é que em regra o litigante, quando assistido por um advogado diligente e familiarizado com a jurisprudência, consegue apontar ao menos um julgado, ainda que antigo, proferido na vigência de lei anterior, já revogada.

Já temos entendido, pelo menos na Primeira Turma, que o aresto trazido à colação pode ter solucionado a espécie por aplicação da lei anterior a que a vigente veio substituir em idênticos termos. O essencial é a identidade da *relação jurídica*, identidade que terá de envolver, sem dúvida, a identidade das normas legais aplicadas, normas que poderão todavia, ser diferentes, porque sucessivas.

Dêste modo se alarga o âmbito ou compreensão do recurso, que passa a ter por objeto o exame comparado de espécies idênticas, e não somente o que se lê no texto, o exame do julgado recorrido e dos apontados em referência a uma *mesma lei*, a um *mesmíssimo* texto, o que nem sempre é possível.

Sobretudo agora, quando existem leis novas sobre o processo civil e penal, quando se vai operando uma renovação legislativa em todos os setores, a comparação das espécies não deverá ficar subordinada à condição de situar-se no exame da *mesma lei federal*. A lei aplicada pelo julgado recorrido, a lei vigente e cuja interpretação uniforme se busca fixar, é que terá de ser, necessariamente, lei federal. A aplicada no julgado anterior terá sido um código local a que substituiu a lei federal em causa, repetindo ou adaptando regras ou conceitos jurídicos já existentes e sobre os quais já se formara jurisprudência.

Mas para isso, para possibilitar a comparação das espécies que se decidem hoje por aplicação de lei federal e disciplinavam-se até há pouco por leis estaduais, será necessário modificar a redação do dispositivo.

Será assim possível levar ao Supremo Tribunal as aplicações recebidas pelas novas leis processuais nas instâncias locais, sem o risco, que poderia decorrer da supressão do inciso *a*, de deixar fora do alcance do recurso extraordinário a interpretação daquelas e de outras leis recentes.

Seria útil dilatar o prazo — matéria, já então, acessível à lei ordinária — para a interposição do recurso pelo menos na hipótese da letra *d*. É um caso que supõe documentação, prova ou, pelo menos, indicação, em repositório idôneo, de julgados discrepantes. A êsse entendimento mais liberal tenho aderido, porque seria impossível, sem frustrar praticamente a utilização do recurso, pretender que o recorrente obtivesse no exíguo prazo de dez dias certidões de julgados de tribunais de Estados longínquos.

Eu aumentaria para 30 dias êsse prazo, para exigir, não direi a certidão do julgado, se publicado oficialmente ou em revista idônea, mas, pelo menos, a prova ou demonstração de sua definitividade, condição essencial à intervenção do Supremo Tribunal na revisão dos julgados locais e de difícil, senão impossível apuração, à vista de

um julgado apenas publicado, que terá sido, possivelmente reformado.

A supressão da letra *a* levaria a uma modificação no inciso da letra *b*, de modo a abranger as interpretações da própria Constituição, em não havendo lei de permeio. Essas hipóteses pertenciam aos antigos juizes federais, subindo ao Supremo Tribunal por apelação. Hoje entram na competência das duas instâncias locais.

São casos esporádicos em que a ação ou a defesa assenta direta e exclusivamente na Constituição Federal; mas, ainda assim, retirado o caso da letra *a*, não haverá como trazer à Corte Suprema um desses casos, pelo menos se não fôr possível (e a raridade das hipóteses não desautoriza supor), situar o recurso na comparação de espécies idênticas.

O recurso extraordinário, em matéria constitucional, obedeceu, aqui como nas matrizes da sua instituição entre nós, a um pensamento de *valorização da lei ordinária*, quando cotejada esta com a Constituição. É à lei, e não a esta, que êle acode, quando o juiz estadual se nega a aplicá-la, aplicando embora a Constituição.

A razão de ser dessa orientação confirma o que já ficou dito. O que interessa aos fins nacionais a que serve o recurso extraordinário é a aplicação das leis federais, das normas expedidas pela União, normas que hão de ser presumidamente válidas para as Justiças locais e que não podem ser elididas na sua aplicação, sob nenhum pretexto, porque isso afetaria, se pudesse ser admitido sem remédio, a autoridade constitucional dos órgãos que legiferam para a Nação, daí decorrendo que só o Supremo Tribunal poderá, em definitivo, arredá-las do julgamento das espécies, por inconstitucionais.

Por isso é que a arguição de inconstitucionalidade de dada lei federal não basta para a abertura do recurso, sendo necessário tenha sido acolhida pelas instâncias locais, porque, na hipótese inversa, quando desacolhida, a lei federal foi aplicada e imune ficou a soberania legislativa ou legiferante da União.

No caso da letra *c* o tratamento é diverso porque invertida a hipótese, que é substancialmente a mesma. O cotejo situado no plano constitucional, se estabelece entre a lei fundamental do país e a lei local, cuja autoridade e aplicação pela Justiça

do próprio Estado não interessa à União prescrever.

O recurso por mera interpretação da Constituição, em qualquer sentido, mesmo nas hipóteses em que as Justiças locais apliquem leis federais argüidas de infringentes da Constituição ou deixem de aplicar leis locais por imputação do mesmo vício, já não seria a rigor um recurso extraordinário, embora nessa segunda hipótese se tenha admitido certa ampliação nos Estados Unidos. Seria já então um recurso de outra natureza e que mudaria a fisionomia do Supremo Tribunal, que passaria a *Côrte de Justiça Constitucional*, à semelhança da que existiu na Áustria e funcionou oito anos.

Existem talvez tendências para ampliar o contencioso constitucional que o Supremo Tribunal não exerce senão em hipóteses restritas pelo recurso extraordinário, embora amplamente, sem a mesma condição de unilateralidade, em quaisquer casos que, mediante meio diverso, possam subir ao seu conhecimento.

Seria um aspecto digno de atenção — e nesse sentido existem interessantes sugestões de Gabriel Passos — e que a existência hoje de Justiças autônomas da União, sem articulação ou escassamente articuladas com o Supremo Tribunal, justificaria — o exame da conveniência de dilatar o contrôle a ser exercido, em bases a serem estudadas, sobre as câortes federais inferiores quando decidirem sobre interpretação da Constituição.

Já vão demasiado longas essas observações que a mim mesmo prefixei restritas ao que é viável como solução média neste momento. Será a supressão da letra *a*, a modificação da alínea *b*, de modo a abranger os casos de decisão por interpretação da própria Constituição, e a alteração do enunciado da letra *d*, nos termos expostos.

De par com isso, o deslocamento da competência do recurso ordinário, nas causas da União, que somente se justificava, e seria então irremovível, quando existia uma primeira instância federal. Hoje, porém, tanto podem ir ao Supremo ou a um *tribunal federal de apelação*, como tive ocasião de sugerir há tempos, por honrosa incumbência oficial, os recursos interpostos das decisões proferidas na primeira instância local, como poderão subir aos tribunais de apelação, mediante uma Câmara a ser criada em cada um deles, se fôr necessário, articulada com os Juízos dos Feitos da Fazenda Nacional. Também a idéia de adjudicar essa com-

petência ao Tribunal de Contas pode servir, contanto que a Câmara que houver de funcionar como segunda instância daqueles juízos tenha o caráter indeclinável de *órgão judiciário*, condição de eficácia de tal solução.

As minhas preferências são, porém, para a criação de uma instância federal de recursos, articulada não só com os Juízos dos Feitos da União mas, ainda, com os órgãos administrativos de jurisdição contenciosa, aproveitando a experiência dessa jurisdição mista praticada nos Estados Unidos.

Esse tribunal teria sede no Distrito Federal e jurisdição em todo o país.

Não haveria necessidade senão de um, abandonada, como deve ser, a idéia dos tribunais regionais, criados nos Estados Unidos como na Argentina a bem da descentralização judiciária, ao tempo em que o problema das distâncias se apresentava em termos que são hoje muito diversos.

PARECERES

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — ORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO EM CARREIRA — DIREITO À PROMOÇÃO — SITUAÇÃO JURÍDICA DEFINITIVAMENTE CONSTITUÍDA.

— No interesse do serviço é que o legislador preferiu a modalidade da organização do serviço mediante os quadros de carreira; o interesse do funcionário é apenas um meio de que se serviu o legislador para beneficiar o serviço.

— O direito às vantagens da carreira, enquanto não se efetiva, pelo preenchimento dos requisitos, a sua atribuição a um ou mais indivíduos, é uma simples regra de direito objetivo, que poderá ser modificada pelo legislador sem que contra a modificação os funcionários possam invocar a existência de um direito adquirido.

— O direito à promoção, enquanto não se concretiza mediante a reunião em um determinado indivíduo de todos os requisitos exigidos pela lei, é tão somente uma possibilidade de gozo que cabe, genérica e indeterminadamente, a todos os indivíduos de uma determinada classe.

— No caso de promoção por merecimento, o direito à promoção só resultará para deter-

Em qualquer caso, seja qual for a solução a adotar, será indispensável cogitar de um recurso especial que devolva ao Supremo Tribunal o conhecimento do caso em que haja condenação da União, em certas hipóteses.

A tarefa que, ainda assim, pesaria sobre os ombros do Supremo Tribunal, seria grande, mas estaria proporcionada à limitada capacidade humana. Teriam saído do seu conhecimento os casos ínfimos de cobranças e outras questões de nenhum relevo nacional. Estaria fechada a porta larga de entrada dos recursos extraordinários de mera protelação, recursos que, na maré montante em que vão, acabarão restaurando na competência do Supremo as revisões criminais, como observou Philadelfo Azevedo.

São essas as observações que me ocorrem e trago despretensiosamente atendendo ao vosso convite.

minado funcionário, quando apurado o merecimento dos indivíduos a cuja classe ele pertence, a promoção tenha que lhe ser, necessariamente, atribuída, com exclusão de todos os outros. Se pela apuração do merecimento, a um número de funcionários maior do que o número de vagas se reconhece igual aptidão à promoção, não se firma para nenhum deles em particular o direito a ser promovido: a administração escolherá dentre os igualmente aptos aqueles que queira promover.

— A situação jurídica definitivamente constituída é a situação para cuja constituição ou individuação se tenham realizado todos os elementos necessários ou essenciais, ou a situação para cuja constituição tenham sido satisfeitos os requisitos exigidos pela lei em vigor ao tempo em que ela se constitui.

— Interpretação do art. 6 da Lei de Introdução ao Cód. Civil (Dec. Lei 4.657, de 4-9-42).

PARECER

1 — A questão resume-se em saber se funcionários de carreira, aos quais se abre a perspectiva de promoção no caso de vagas de cargos de grau imediatamente superior, adquirem, pelo simples fato da abertura das vagas, direito à promoção. Ou, em outras palavras, o direito geral e abstrato às vantagens da carreira incorpora-se, desde logo, ao patrimônio do funcionário, independentemente da veri-

petência ao Tribunal de Contas pode servir, contanto que a Câmara que houver de funcionar como segunda instância daqueles juízos tenha o caráter indeclinável de *órgão judiciário*, condição de eficácia de tal solução.

As minhas preferências são, porém, para a criação de uma instância federal de recursos, articulada não só com os Juízos dos Feitos da União mas, ainda, com os órgãos administrativos de jurisdição contenciosa, aproveitando a experiência dessa jurisdição mista praticada nos Estados Unidos.

Esse tribunal teria sede no Distrito Federal e jurisdição em todo o país.

Não haveria necessidade senão de um, abandonada, como deve ser, a idéia dos tribunais regionais, criados nos Estados Unidos como na Argentina a bem da descentralização judiciária, ao tempo em que o problema das distâncias se apresentava em termos que são hoje muito diversos.

PARECERES

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — ORGANIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO EM CARREIRA — DIREITO À PROMOÇÃO — SITUAÇÃO JURÍDICA DEFINITIVAMENTE CONSTITUÍDA.

— No interesse do serviço é que o legislador preferiu a modalidade da organização do serviço mediante os quadros de carreira; o interesse do funcionário é apenas um meio de que se serviu o legislador para beneficiar o serviço.

— O direito às vantagens da carreira, enquanto não se efetiva, pelo preenchimento dos requisitos, a sua atribuição a um ou mais indivíduos, é uma simples regra de direito objetivo, que poderá ser modificada pelo legislador sem que contra a modificação os funcionários possam invocar a existência de um direito adquirido.

— O direito à promoção, enquanto não se concretiza mediante a reunião em um determinado indivíduo de todos os requisitos exigidos pela lei, é tão somente uma possibilidade de gozo que cabe, genérica e indeterminadamente, a todos os indivíduos de uma determinada classe.

— No caso de promoção por merecimento, o direito à promoção só resultará para deter-

Em qualquer caso, seja qual for a solução a adotar, será indispensável cogitar de um recurso especial que devolva ao Supremo Tribunal o conhecimento do caso em que haja condenação da União, em certas hipóteses.

A tarefa que, ainda assim, pesaria sobre os ombros do Supremo Tribunal, seria grande, mas estaria proporcionada à limitada capacidade humana. Teriam saído do seu conhecimento os casos ínfimos de cobranças e outras questões de nenhum relevo nacional. Estaria fechada a porta larga de entrada dos recursos extraordinários de mera protelação, recursos que, na maré montante em que vão, acabarão restaurando na competência do Supremo as revisões criminais, como observou Philadelfo Azevedo.

São essas as observações que me ocorrem e trago despretensiosamente atendendo ao vosso convite.

minado funcionário, quando apurado o merecimento dos indivíduos a cuja classe ele pertence, a promoção tenha que lhe ser, necessariamente, atribuída, com exclusão de todos os outros. Se pela apuração do merecimento, a um número de funcionários maior do que o número de vagas se reconhece igual aptidão à promoção, não se firma para nenhum deles em particular o direito a ser promovido: a administração escolherá dentre os igualmente aptos aqueles que queira promover.

— A situação jurídica definitivamente constituída é a situação para cuja constituição ou individuação se tenham realizado todos os elementos necessários ou essenciais, ou a situação para cuja constituição tenham sido satisfeitos os requisitos exigidos pela lei em vigor ao tempo em que ela se constitui.

— Interpretação do art. 6 da Lei de Introdução ao Cód. Civil (Dec. Lei 4.657, de 4-9-42).

PARECER

1 — A questão resume-se em saber se funcionários de carreira, aos quais se abre a perspectiva de promoção no caso de vagas de cargos de grau imediatamente superior, adquirem, pelo simples fato da abertura das vagas, direito à promoção. Ou, em outras palavras, o direito geral e abstrato às vantagens da carreira incorpora-se, desde logo, ao patrimônio do funcionário, independentemente da veri-

ficação das demais circunstâncias ou condições que, além da existência de vagas, a lei prescreve como requisitos essenciais para a promoção?

2 — A organização do serviço público como serviço de carreira, criando vantagens para os funcionários, visa, através destas vantagens, o benefício do serviço. A organização da carreira tem por fim estimular o funcionário, criando-lhe perspectiva de melhoria para a sua situação individual, com o fim de favorecer, mediante a aplicação, o zelo e o aperfeiçoamento de sua capacidade, o melhor funcionamento do serviço. Evidentemente, da regra de organização do serviço pode resultar para o funcionário uma vantagem individual. Esta vantagem, porém, enquanto não se verificam todos os requisitos individuais que a lei estabelece como condições para a promoção, não pode ser atribuída a tal indivíduo ou a um indivíduo determinado, nem pode ser reclamada por este ou por aquele funcionário como um direito próprio ou como um direito incorporado ao seu patrimônio, pois a atribuição da vantagem a este ou àquele indivíduo depende de uma operação complexa, como é a de verificação de condições ou de requisitos, que nem todos podem preencher ou que o poderão em graus diferentes. Enquanto incerto ou indeterminado o sujeito da vantagem, esta não constitui um direito adquirido ou um direito subjetivo. É, apenas, uma regra de direito, que, enquanto em vigor, a administração é obrigada a aplicar por ocasião de fazer as promoções. A administração não poderá violar a regra de direito, fazendo as promoções em desacôrdo com os seus preceitos, e se o fizer, os funcionários, que têm um interesse legítimo à sua observância, poderão reclamar contra o ato administrativo, reivindicando a sua exata aplicação.

O direito às vantagens da carreira, enquanto não se efetiva, pelo preenchimento dos requisitos, a sua atribuição a um ou a mais indivíduos, é uma simples regra de direito objetivo, que poderá ser modificada pelo legislador sem que contra a modificação os funcionários possam invocar a existência de um direito adquirido.

As vantagens de carreira não constituem, em suma, enquanto não realizada a sua aquisição mediante o efetivo preenchimento dos requisitos exigidos por lei para que o funcionário possa ser promovido, um direito propriamente dito; é, antes, mera possibilidade ou previsão genérica de aquisição de direito.

“Queste non hanno importanza giuridica. La previsione indeterminata d'acquistare un diritto che può spettare egualmente ad ognuno, si risolve nella possibilità di conseguire un effetto giuridico. Così la possibilità di ricevere donazioni o di divenire erede, prima dell'apertura della successione. Anche che l'aspirante sia chiamato erede in un testamento o sia erede legittimo, egli non ha un'aspettativa sul patrimonio del *de cuius*. Perché questi può mutare le sue disposizioni o di disperdere il patrimonio, frustrando le speranze di coloro che vi contavano. Lo stesso vale della speranza del proponente di acquistare un diritto, se la sua proposta sarà accettata” (FERRARA — *Tratato di Diritto Civile*, pág. 433).

3 — O que comumente se denomina “direito à carreira” não é, portanto, um direito propriamente dito: é, apenas, uma esperança ou uma possibilidade de direito. Esta es-

perança ou esta possibilidade não constitui um limite à competência que tem o legislador de, a todo tempo, modificar a organização do serviço, suprimindo graus na carreira, agravando as condições para a promoção, ou, mesmo, suprimindo a carreira. De tais modificações não resultaria, com efeito, nenhum prejuízo a qualquer direito adquirido, pois as vantagens que a lei anterior prometia aos funcionários ainda não estavam incorporadas ao seu patrimônio; eram simples possibilidades ou esperanças, que podiam ser frustradas pelo legislador, mediante novas medidas legislativas.

“Un punto degno di rilievo è che non sono fatti giuridici, e perciò non sono rispettati dalla legge nuova, gli stati e situazioni giuridiche, le capacità e possibilità di godere certi diritti o compiere certi atti od essere isenti da certi obblighi e restrizioni. Queste capacità e qualità giuridiche sono sempre in baia del diritto obbiettivo, che le plasma e le trasforma, secondo il suo contenuto”. (FERRARA — *Op. cit.*, págs. 270-271).

4 — O direito à promoção, enquanto não se concretiza mediante a reunião em um determinado indivíduo de todos os requisitos exigidos pela lei, é tão somente uma possibilidade de gozo que cabe, genérica e indeterminadamente, a todos os indivíduos de uma determinada classe. Trata-se para cada um deles — apenas — de uma vocação a ser chamado ou a ser promovido, de um estado ou de uma situação objetiva, à qual nenhum deles ainda adquiriu qualquer direito definitivo. Muitos podem ser os chamados: poucos, porém, serão os eleitos. Dentre os que podem ser chamados, quais, porém, serão os escolhidos? Antes que se opere a verificação dos requisitos, seja mediante classificação por merecimento, seja mediante exame ou concurso, a atribuição do direito ou a sua aquisição permanece indeterminada ou no domínio da mera possibilidade de gozo. É “um direito potencial quanto à existência e incerto quanto ao conteúdo” (PETROZZIELLO — *Il rapporto di pubblico impiego*, pág. CCXCI).

“Ainda, a propósito do que definimos como o aspecto dinâmico da relação de emprego público, apresenta-se a questão: se e que direitos pode ter o funcionário. Ou, com maior precisão, o argumento deve ser considerado sob dois aspectos: um, relativo à carreira em todo o seu desenvolvimento, e outro, relativo aos seus diversos momentos, ou seja as promoções. Ocorreria, pois, distinguir entre um direito à carreira, genericamente considerada, e um direito às promoções em casos determinados.

Ora, quanto ao primeiro ponto, se é verdade que a carreira é um elemento quase consubstancial à relação de emprego público, e que a própria Administração exige que os empregados nela progridam, eliminando, assim, os incapazes, não é menos verdadeiro que, de outro lado, isto, que constitui um interesse para o funcionário, não adquire, só por si, a validade de um direito.

Se se quer falar de direito, deve-se reconhecer que se trata de um direito potencial quanto à existência e incerto quanto ao conteúdo; o funcionário sabe que poderá fazer uma carreira, mas não sabe qual será esta no futuro. Ele não tem nenhuma segurança de

que ela se desenvolva em conformidade com as normas vigentes ao tempo em que se constituiu a relação de emprego. Pode acontecer que a Administração Pública modifique as normas em benefício do funcionário; pode, porém, de vários modos, acontecer o contrário, como, por exemplo, a exigência de novos títulos e requisitos, a agraviação das condições para a promoção, a extensão do período ou do interstício para concorrer à mesma, a redução dos graus, a antecipação do termo da carreira ou o seu truncamento e, finalmente, a supressão do serviço. No maior risco de não poder afirmar o seu direito ao emprego em geral, se acha compreendido, para o funcionário, o risco menor de não poder adquirir um direito à carreira" (PETROZZIELLO, *Op. cit.*, pág. cit. e seg.).

E em nota à pág. CCXCII, PETROZZIELLO declara:

"Sobre a negação do direito à carreira a jurisprudência, antiga e atual, é de uma uniformidade absoluta".

O mesmo pensamento se encontra em PRESUTTI:

"Assim, de regra, a este pessoal (agentes de carreira) a esperança não só de permanecer ao serviço da administração pública, como de conseguir melhoria de situação, consistente em aumento de vencimentos ou em promoção a cargos mais elevados ou mais importantes na hierarquia. A permanência no serviço, assim como a aquisição de melhorias na própria situação, constitui, porém, uma probabilidade, não uma certeza, pois basta a simples declaração de vontade do órgão a que cabe no Estado a competência para mudar a organização do serviço e a composição das carreiras, sem que as tais transformações possam constituir obstáculo as melhorias esperadas por aqueles que ocupavam, antes da transformação, os cargos públicos que venham a ser ordenados de outra maneira". (PRESUTTI — *Instituzioni di Diritto Amministrativo Italiano*, vol. II, pág. 5).

5 — A lei de introdução do Código Civil dispõe, art. 6.º:

"A lei em vigor terá efeito imediato e geral. Não atingirá, entretanto, salvo disposição expressa em contrário, as situações jurídicas definitivamente constituídas e a execução do ato jurídico perfeito".

Ora, quando revogada a lei que regia a promoção dos funcionários da Prefeitura de São Paulo, nenhum daqueles que tinha a possibilidade do gozo da vantagem havia ainda adquirido um direito à promoção. O direito que eles tinham era um direito genérico ou abstrato à carreira, direito que não poderia ser atribuído a um ou algum deles senão no momento em que houvesse reunido todos os requisitos necessários à promoção. Antes era um direito que pertencia indistintamente a toda a classe, sem qualquer individuação, concretização ou atribuição determinada. Era, em outras palavras, a mera faculdade, que cabia a todos os funcionários de um determinado grupo ou de um certo grau a poderem concorrer à promoção. O direito à promoção era simplesmente potencial ou suscetível de vir a realizar-se nos termos da lei em vigor se esta no momento da promoção estivesse ainda vigorando. No interregno, po-

rém, entre a verificação das vagas e o início do processo destinado a apurar o merecimento entre os funcionários aos quais a lei conferia a faculdade de concorrer à promoção, o legislador regulou de outra maneira as promoções, modificando o seu processo. A nova lei não encontrou nenhuma situação jurídica definitivamente constituída, pois o que até então existia para cada um dos funcionários era apenas a possibilidade abstrata de vir a ser promovido ou a esperança de que nele viesse a ser reconhecido o merecimento no grau exigido pela lei para que sobre ele recaísse a escolha. Ora, o que limita o efeito imediato da lei nova é tão somente a situação jurídica definitivamente constituída ou o ato juridicamente perfeito. A situação jurídica definitivamente constituída é a situação para cuja constituição ou individuação se tenham realizado todos os elementos necessários ou essenciais, ou a situação para cuja constituição tenham sido satisfeitos os requisitos exigidos pela lei em vigor ao tempo em que ela se constitui. A situação jurídica definitiva é, em outras palavras, o direito adquirido. O direito, porém, só se terá por adquirido quando em virtude de um ato ou fato jurídico ele possa ser atribuído a um determinado sujeito. Antes do ato ou fato jurídico por força do qual se opera a atribuição do direito a um determinado indivíduo, este ainda não o adquiriu, continuando, quando muito, aberta a ele a possibilidade de vir a adquiri-lo. No caso de promoção por merecimento, o direito à promoção só resultará para determinado funcionário, quando apurado o merecimento dos indivíduos a cuja classe ele pertence, a promoção tenha que lhe ser, necessariamente, atribuída, com exclusão de todos os outros. Se pela apuração do merecimento, a um número de funcionários maior do que o número de vagas se reconhece igual aptidão à promoção, não se firma para nenhum deles em particular o direito a ser promovido: a administração escolherá dentre os igualmente aptos aqueles que queira promover. Antes desta escolha, não existe para nenhum dos funcionários uma situação jurídica definitivamente constituída, senão uma regra de direito objetivo, que limita o arbítrio da administração, só lhe facultando a escolha para a promoção dentre os funcionários constantes da lista de merecimento. Se antes que a administração exerça a sua opção, vem a ser modificado o regime de promoções, a nova lei se substitui à antiga e por aquela é que terá de orientar-se a administração quanto às promoções que tenha que fazer.

6 — Suponhamos, porém, que o número de funcionários de um certo grau seja exatamente igual ao número de vagas, verificadas no grau imediatamente superior e que todos os funcionários do grau imediatamente inferior sejam julgados igualmente aptos à promoção. É a administração obrigada a fazer as promoções? Não poderá adiá-las por motivo de interesse público?

Como já tivemos a oportunidade de acentuar, a organização dos serviços em carreiras não tem por exclusiva finalidade o interesse dos funcionários. É, antes, no interesse do serviço que o legislador dá a sua preferência a essa modalidade de organização dos serviços públicos. É claro que da modalidade de organização do serviço podem resultar vantagens para os funcionários. Estas vantagens, porém, são apenas conseqüências materiais ou de fato, da ordem jurídica em vigor. O interesse individual recebe a ação reflexa favorável ou benéfica da ordem jurídica esta-

belecida, não, porém, como um direito, senão como consequência de fato do ordenamento jurídico vigente. Assim, a organização do serviço público em carreira. Antes de efetuada a promoção, há um regime jurídico a que as promoções devem conformar-se; não existe, porém, ainda, um direito adquirido à promoção, ou uma situação subjetiva do funcionário, mas tão somente uma regra objetiva do serviço. Desta regra objetiva do serviço podem resultar benefícios ou vantagens para os funcionários; enquanto tais benefícios ou vantagens não se incorporam ao patrimônio, podem ser diminuídos ou suprimidos sem que haja ofensa a direitos adquiridos. Pendente a efetivação da regra de direito mediante o ato administrativo que efetua a atribuição do direito, o que existe é apenas o interesse legítimo do funcionário a que as promoções se façam de acordo com o direito em vigor. Não há, porém, para o funcionário um direito adquirido à conservação do ordenamento jurídico mediante cuja aplicação ele poderá vir a ser beneficiado. Se veio, portanto, a mudar no legislador a concepção do interesse público, ou se as circunstâncias indicam como favorável a esse interesse a modificação do regime jurídico a que ele se achava submetido, as vantagens que para o indivíduo podiam resultar da ordem jurídica anterior, de que eram meros reflexos ou consequências de fato, não podem, à evidência, constituir nenhum embaraço à satisfação das novas exigências do interesse público, que reclamam transformações na organização jurídica. Neste caso, as vantagens individuais que poderiam resultar da antiga organização perdem a única existência que tinham, que é a existência material ou de fato, não se dando, com a modificação da ordem jurídica, nenhuma transformação na esfera jurídica individual, da qual não participavam aquelas vantagens como direito, senão como consequências ou reflexos do direito ou da regra objetiva do serviço. É o que já havia formulado IHERING, com a sua habitual clarividência:

"Il y a plus encore : toute loi qui protège notre intérêt ne nous confère pas un droit. Telle loi, par exemple, qui, dans l'intérêt de certaines industries, établit des droits protecteurs, profite aux fabricants, les protège, mais ne leur donne aucun droit. Comment expliquer ce fait ? C'est qu'il n'y a qu'une action reflexe juridique; c'est qu'il s'agit d'un rapport qui présente, sans doute, la plus grande analogie avec le droit, mais qu'il en faut bien soigneusement distinguer". (IHERING — *L'Esprit du Droit Romain*, trad. Meulenaere, vol. IV, § 71, section 2).

Esta distinção entre o direito considerado adquirido e o efeito reflexo do direito objetivo é hoje corrente na literatura jurídica. (JELLINEK — *Diritti Pubblici subbiectivi*, cap. VI; RICHARD THOMA, em *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, vol. II, pág. 616; FERRARA — *Trattato di Diritto Civile*, vol. I, pág. 312; PACIFICI MAZZONI — *Istituzione di Diritto Civile Italiano*, 5.^a ed., a cura de Giulio Venzi, vol. I pág. 17; VON TUHR — *Der Allgemeine Theil des Deutschen Bürgerlichen Rechts*, vol. I, pág. 55; FLEINER — *Droit Administratif Allemand*, págs. 111 e segs.; ARANGIO RUIZ — *Diritto Costituzionale Italiano*, pág. 83; MEUCCI — *Diritto Amministrativo*, ed. 1912, vol. I, pág. 140-141; RANEL-

LETTI — *Diritto Amministrativo*, vol. I, pág. 430; CAMEO — *Commentario delle Leggi sulla Giustizia Amministrativa*, pág. 107).

Da mesma maneira, embora reunidos todos os requisitos para a promoção, a Administração não é obrigada a promover. Ela não poderá promover contra a lei; mas não é obrigada a realizar as promoções, se o interesse público lhe indica a conveniência de se abster das promoções ou de adiá-las. No direito à promoção há dois interesses protegidos pela lei: o interesse público e o interesse dos funcionários. O interesse destes se beneficia reflexamente da modalidade da organização do serviço que pareceu ao legislador como mais conveniente ou adequada ao interesse público. No interesse do serviço é que o legislador preferiu a modalidade da organização do serviço mediante os quadros de carreira; o interesse do funcionário é apenas um meio de que se serviu o legislador para beneficiar o serviço. Este, porém, o seu melhor funcionamento, é o fim que o legislador tinha em mira ao estabelecer a modalidade da organização do serviço. Se, portanto, a um dado momento, ou quando se verificam vagas num grau imediatamente superior, à Administração fica reservada a liberdade de decidir se é oportuno ou conveniente ao interesse público efetuar imediatamente as promoções, ou reservá-las para um momento mais favorável. Com isto, ela não viola a regra de direito, pois esta se limita tão somente a prescrever as normas a que as promoções devem obedecer; não determina, porém, que as promoções devam ser feitas imediatamente ou logo em seguida à verificação das vagas. À Administração cabe, portanto, o direito de livre apreciação quanto à oportunidade de fazer as promoções.

"A propósito das promoções se propõe a questão de saber se havendo vagas nos graus superiores e reunindo o funcionário de grau inferior os requisitos exigidos para a promoção, possa esse pretender que a administração pública o promova: em outras palavras, se existe um direito perfeito à promoção.

A resposta para os funcionários civis, foi negativa, ficando livre à Administração Pública a apreciação de se convém preencher ou deixar vagos os cargos de carreira segundo as necessidades do momento. Do que resulta como consequência necessária que, sobrevindo novas regras que regulem diversamente a promoção antes que esta seja efetuada, não pode o funcionário vindicar a promoção de acordo com as normas anteriores, mas deve sujeitar-se às posteriores". (C. VITTA — *Diritto Amministrativo*, vol. II, páginas 508-509).

Acorde com esta opinião está PETROZZIELLO:

"Passando ao outro aspecto da questão, o qual considera a carreira não no seu desenvolvimento integral, mas nas suas etapas progressivas, constituídas pelas promoções, ainda aqui não se pode falar de um verdadeiro e próprio direito à promoção. E, antes de tudo, verifica-se ser um princípio comum e normal que se reserva à apreciação discricionária da Administração a determinação do momento em que deva proceder às promoções para os cargos vagos. Ao funcionário não cabe nenhum direito a ser promovido em dado

momento e não depois". (PETROZZIELLO — *Il Rapporto di Pubblico Impiego*, pág. CCXCIII).

7 — Ora, no caso em consulta, os funcionários que reclamam a promoção não haviam sido sequer classificados. A Comissão incumbida de apurar o seu merecimento não chegou a reunir-se. Nenhum dêles, portanto, poderia alegar que reunia os requisitos exigidos pela lei para a sua promoção. Eles continuavam a gozar de uma situação objetiva, isto é, tinham a mera possibilidade de virem a ser classificados para a promoção. Podiam, igualmente, não ser classificados. Que direito era o seu? Se se pode chamar de direito a esta virtualidade, não será, contudo, uma situação jurídica definitiva. Será uma simples esperança ou possibilidade de gozo, que a lei nova poderá modificar, restringindo ou abolindo.

8 — Nestes termos, respondo negativamente ao quesito que me foi proposto:

Os funcionários autores da ação não adquiriram direito à promoção por merecimento aos cargos a que aludem, nem se constituiu em favor dêles uma "situação jurídica definitiva", que lhes assegure a promoção a que pretendem.

Rio, 1943. — FRANCISCO CAMPOS, Professor da Universidade do Brasil.

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — PROMOÇÃO — PROVIMENTO — VAGA E SUPRESSÃO DE CARGO.

— Não fere direito de candidatos à promoção: a) a demora no provimento, que, salvo disposição especial de lei, pode ser indefinida; b) a alteração por lei, depois de surgida a vaga, dos requisitos e processo do provimento; c) a supressão de cargo de acesso, depois de vago.

— Depois de realizada a promoção de forma indevida, cabe ao interessado ação para a tornar sem efeito: a) quando recaiu em pessoa que, conforme a lei em vigor ao tempo da vaga, não tinha qualidade para o acesso; b) quando efetuada com violação dos preceitos legais em vigor na ocasião do provimento.

PARECER

Para resposta à consulta retro, que rubrico, é mister o exame de alguns princípios relativos à promoção dos funcionários públicos.

Da disciplina legal do acesso, dentro dos quadros a que pertencem, decorrem para os funcionários certas vantagens. Nem tôdas, entretanto, constituem direito, pois algumas revestem caráter de simples expectativa.

Em primeiro lugar, desde que a lei não fixe prazo para provimento de determinado cargo, não podem os funcionários, dentre os quais deva algum ser promovido, reclamar o preenchimento da vaga.

A possibilidade do acesso não constitui, por si, direito ao cargo novo, e, pois, não engendra a faculdade de o exigir. Cabe exclusivamente à administração ajuizar da oportunidade e conveniência do provimento, de maneira que, quando a lei não lhe estipula prazo, a dilatação nenhum direito pode violar.

Eis nesse ponto a lição de CINO VITTA:

"A proposito delle promozioni in genere si fece questione se, essendovi vacanze nei gradi superiori ed avendo l'impiegato del grado inferiore i voluti requisiti all'avanzamento, possa costui pretendere che l'a p. proceda a promuoverlo; in altri termini se siavi un diritto perfetto alla promozione. La risposta per gli impiegati civili fu negativa, essendo rimesso all'apprezzamento dell' a p. cuoprire o lasciar vacanti i posti di ruolo secondo le necessità del momento". (*Diritto Amministrativo*, Torino, 1935, vol. II, número 96, D).

No mesmo sentido se manifesta PETROZZIELLO:

"E, innanzi tutto, si può constatare esser principio comune e normale ch'è riservata al discrezionale apprezzamento dell'Amministrazione la determinazione del momento, in cui creda di procedere alle promozioni pei posti vacanti. "L'impiegato non può affacciare il diritto ad essere promosso in un dato momento, e non dopo". (*Il Rapporto di Pubblico Impiego*, Milano, 1935, no "Trattato" de Orlando, vol. II, parte III, pág. CCXCIII).

E. BRUNI, citando abundante jurisprudência, do século passado e dos princípios do atual, escreve:

"Il ritardo talvolta frapposto dal governo a coprire, i posti vacanti nei diversi impieghi dello Stato non può esser censurato per illegittimità o per eccesso di potere, poichè la pubblica Amministrazione non è vincolata da alcuna disposizione di legge a promuovere le nomine appena si verificano le vacanze". (*Legge sullo Stato degli Impiegati Civili*, Milano, 1913, página 131).

Pela mesma razão de se tratar de simples expectativa, não têm os candidatos à promoção direito ao "processo", ou *modus faciendi*, com que ela se realiza.

Esse processo se regula pelas normas em vigor no momento do preenchimento, e não no momento em que a vaga se tenha dado.

Ouçá-se ainda CINO VITTA:

"Sopravvenendo norme che regolino diversamente la promozione prima che questa sia stata effettuata, non può l'impiegato pretendere l'avanzamento in base alle norme anteriori, ma deve assoggettarsi alle successive". (*Op. et loc. cit.*, e jurisprudência ali referida).

O mesmo ensinamento, que é corrente em Direito Administrativo, vem desenvolvidamente exposto por PETTROZZIELLO, o qual mostra, também que a supressão do cargo vago não fere direito dos candidatos à promoção (*Op. cit.*, pgs. CCXCI e CCXCII). Nas mesmas considerações abunda LENTINI (*Istituzioni di Diritto Amministrativo*, pág. 477).

Escreve WALINE :

"Les conditions de l'avancement sont statutaires, c'est-à-dire que de nouvelles règles peuvent les modifier, et sont alors applicables à tout le personnel du service, à condition, naturellement que ces modifications soient impersonnelles et qu'elles ne soient pas entachées de détournement de pouvoir. C'est ainsi qu'un décret du 16 juillet 1935 (D. 1935.4.180) a pu augmenter uniformément d'une année, dans tous les services publics, les délais minima d'avancement au choix". (*Manuel Élémentaire de Droit Administratif*, Paris, 1936, pág. 386).

Não é somente perante os princípios da chamada escola estatutária que as modificações dos requisitos e do processo das promoções se podem verificar sem violação de direito dos funcionários suscetíveis de acesso ao cargo vago. Também perante a doutrina de que o funcionário se vincula ao Estado por um contrato de direito público aquelas modificações se podem regularmente efetuar.

Com efeito, a possibilidade delas é um elemento que o funcionário leva em consideração ao aceitar a primeira nomeação, e, pois, está compreendido no acôrdo de vontades, que substancialmente constitui o contrato de função pública.

Perguntar-se-á se da regulamentação legal das promoções nenhum direito decorrerá para os funcionários, que se incorpore ao patrimônio destes.

Algumas das vantagens resultantes da disciplina legal da matéria, como costuma ser feita em alguns países inclusive o Brasil, passam a constituir direitos dos funcionários.

A primeira delas é a de que a legislação posterior à abertura da vaga, embora possa modificar o processo e os requisitos da promoção, não pode estender a possibilidade do acesso a classes de funcionários que dela não gozavam quando a vaga se verificou. O alargamento do círculo dos candidatos tem sido geralmente considerado ofensivo, em substância, ao direito dos que o eram legalmente na ocasião da vaga.

Outro direito dos funcionários é o relativo à observância dos preceitos legais referentes à promoção, em vigor no momento em que ela se processar.

Esses direitos, como é óbvio, só se podem fazer valer depois de provido o cargo de acesso. Com efeito, somente quando se realiza o provimento irregular é que se consubstancia uma violação de interesses legalmente protegidos, nascendo para seu titular o uso da ação correspondente.

Por outras palavras, não gozam de ação os simples candidatos à promoção, mas somente os funcionários que nela tenham sido ilegalmente preferidos.

É clássica no assunto a decisão da Corte de Cassação de Roma, de 30 de janeiro de 1901, segundo a qual os interesses dos funcionários, antes do ato de provimento do cargo de acesso, "non costituiscono un diritto, ma una semplice speranza o aspettativa, e perciò non possono costituire base d'azione giuridica". (*Manuale degli Amministratori Comunali*, vol. de 1901, pág. 328).

Nenhuma dúvida existe quanto a esse princípio no direito brasileiro. O Estatuto dos Funcionários Públicos da União (aplicável, no cabível, aos Estados e Municípios, art. 1.º) proíbe ao funcionário pedir, por qualquer forma, sua promoção (art. 61); e, àquele a quem por direito ela cabia, só dá ação para, depois de feita a promoção indevida, pedir que a mesma se declare sem efeito (art. 57). Acrescenta que, então, o funcionário a quem cabia a promoção será indenizado da diferença de vencimentos a que tiver direito (art. 57 § 2.º).

Disposições idênticas se encontram no Estatuto dos Funcionários Cíveis do Estado de São Paulo (arts. 61 e 65).

Pode-se resumir quanto ficou exposto da seguinte forma :

1.º — Não fere direito de candidatos à promoção : a) a demora no provimento, que, salvo disposição especial de lei, pode ser indefinida; b) a alteração por lei, depois de surgida a vaga, dos requisitos e processo do provimento; c) a supressão do cargo de acesso, depois de vago.

2.º — Depois de realizada promoção de forma indevida, cabe ao interessado ação para a tornar sem efeito : a) quando recaiu em pessoa que, conforme a lei em vigor no tempo da vaga, não tinha qualidade para o acesso; b) quando efetuada com violação dos preceitos legais em vigor na ocasião do provimento.

No caso da consulta está em tela o provimento de cargos vagos de "segundo auxiliar de contador" no aparelhamento do município de São Paulo.

Conforme a lei em vigor na ocasião das vagas (Ato n.º 1.146, arts. 287 e 272) esse provimento deveria ser feito por merecimento, mediante classificação entre os terceiros auxiliares de contador e outros funcionários de vencimentos iguais, desde que estes últimos tivessem sido aprovados em concurso para aquele ofício, ou, pela natureza das funções que exercessem, fossem julgados competentes para o cargo.

Não foram providos até agora os cargos vagos, por entender a administração que o preenchimento não consulta os interesses do serviço. Nenhuma irregularidade há nisso, pois só a ela compete ajuizar a respeito da conveniência do preenchimento, podendo também, se entender vantajoso, suprimir aqueles cargos.

Permanecia essa a situação quando, em consequência do disposto nos Decretos Federais ns. 1.713, de 28 de outubro de 1939, e 3.070, de 20 de fevereiro de 1941, o governo do Estado de São Paulo, pelo Dec. n.º 13.030, de 28 de outubro de 1942, organizou o Estatuto dos Funcionários Municipais.

Esse Estatuto de nenhuma forma alargou o círculo dos candidatos possíveis às vagas questionadas, círculo que era, aliás, muito extenso em consequência do disposto no ar-

tigo 272 e seu parágrafo do Ato Municipal n.º 1.146, de 1936.

O provimento das referidas vagas, se vier a ser resolvido pela administração, deverá obedecer agora aos requisitos e processos fixados no Estatuto, cujas normas têm, em parte, origem na própria Carta de 10 de novembro de 1937. Isso nenhuma violação de direito acarreta, nem pode acarretar.

Os terceiros auxiliares de contador, autores da ação declaratória aludida na consulta, são titulares de uma simples expectativa. Se os cargos vagos não forem suprimidos; se a administração resolver o respectivo provimento, — é possível que, observados os trâmites legais que presi-

dem atualmente às promoções, eles venham a ser providos.

Essa simples esperança, que se pode desvanecer, assim como se pode concretizar, não constitui direito, nem é suscetível de declaração judicial. Não pode constituir objeto de ação declaratória. Carecedores dela terão de ser declarados os que propuseram a que vem mencionada na consulta.

Pelo exposto, respondo negativamente à única pergunta formulada.

S. C. M.

São Paulo, 1943. — *Mário Masagão*, Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de São Paulo.

JULGADOS

PECULATO — CONCEITO NA LEGISLAÇÃO COMUM E NA PENAL MILITAR — FÔRO PARA OS DELITOS MILITARES — JUSTIÇA DAS FORÇAS POLICIAIS DOS ESTADOS

— *O crime de peculato, na Justiça Militar, como na comum, configura-se no ato do agente, que, tendo sob sua guarda ou administração valores do erário público ou de terceiros, os desvia em proveito próprio ou de outrem.*

— *Interpretação do art. 16, n.º XXVI da Constituição.*

— *Idem, Lei 192, de 17-1-1936.*

— *Idem, Decreto-lei 825, de 2-12-1938.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Petição de "Habeas-Corpus" n.º 28.535

Relator: Sr. Ministro Castro Nunes.

Paciente: Isaltino de Almeida.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.:

Acorda o Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, de acôrdo com os votos proferidos e constantes das notas taquigráficas, em conhecer do pedido e negar a ordem, pelo voto da maioria.

Supremo Tribunal Federal, 22 de setembro de 1943 (data do julgamento). — *Eduardo Espínola*, Presidente. — *Castro Nunes*, Relator.

QUESTÃO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — Sr. Presidente, a parte pede adiamento do presente julgamento para

a sessão de 22, porque deseja juntar mais um documento ao processo.

Não sei se haverá razão para atender a seu pedido, porque já juntou todos os documentos necessários.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — E, um direito da parte pedir o adiamento, por esse motivo. De início, não se pode, creio eu, fulminar esse documento de inútil.

O Sr. Ministro José Linhares — Penso que não há mal em conceder o adiamento.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Se é a própria parte quem pede o adiamento, por que negá-lo?

O Sr. Ministro Castro Nunes — Sr. Presidente, à vista das manifestações dos ilustres colegas, concedo o adiamento.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — O paciente foi processado e condenado pela Justiça militar do Estado de São Paulo como incurso nas penas do art. 166 do Código Penal Militar, sendo-lhe aplicada a pena de quatro anos e oito meses de prisão simples.

Servia, êle como Capitão do 8.º Batalhão de Polícia, sediado em Campinas. Havia a praxe de emitir vales em nome das praças, vales que eram descontados por duas casas comerciais daquela cidade. Por ocasião do pagamento, descontavam-se do sôlido das praças as importâncias desses vales, importâncias que deveriam ser recolhidas à Tesouraria do Batalhão, a fim de serem resgatados os vales.

A acusação pela qual respondeu o paciente consistiu no fato de haver emitido vales em nomes inventados de praças e outros verdadeiros, apropriando-se, porém, das importâncias sacadas, que deixou de recolher à Tesouraria do Batalhão.

O Acórdão de fls. 17, do Tribunal Militar do Estado, a cuja leitura vou proceder, considerou que, pelo menos relativamente aos vales verdadeiros, praticara o réu o crime de peculato, definido naquele dispositivo legal, por isso que desviara da sua destinação normal, que seria o recolhimento à Tesouraria do Batalhão, o dinheiro descontado do sôlido das praças, dêle se apropriando.

O Acórdão é o seguinte: (lê)

tigo 272 e seu parágrafo do Ato Municipal n.º 1.146, de 1936.

O provimento das referidas vagas, se vier a ser resolvido pela administração, deverá obedecer agora aos requisitos e processos fixados no Estatuto, cujas normas têm, em parte, origem na própria Carta de 10 de novembro de 1937. Isso nenhuma violação de direito acarreta, nem pode acarretar.

Os terceiros auxiliares de contador, autores da ação declaratória aludida na consulta, são titulares de uma simples expectativa. Se os cargos vagos não forem suprimidos; se a administração resolver o respectivo provimento, — é possível que, observados os trâmites legais que presi-

dem atualmente às promoções, eles venham a ser providos.

Essa simples esperança, que se pode desvanecer, assim como se pode concretizar, não constitui direito, nem é suscetível de declaração judicial. Não pode constituir objeto de ação declaratória. Carecedores dela terão de ser declarados os que propuseram a que vem mencionada na consulta.

Pelo exposto, respondo negativamente à única pergunta formulada.

S. C. M.

São Paulo, 1943. — *Mário Masagão*, Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de São Paulo.

JULGADOS

PECULATO — CONCEITO NA LEGISLAÇÃO COMUM E NA PENAL MILITAR — FÔRO PARA OS DELITOS MILITARES — JUSTIÇA DAS FORÇAS POLICIAIS DOS ESTADOS

— *O crime de peculato, na Justiça Militar, como na comum, configura-se no ato do agente, que, tendo sob sua guarda ou administração valores do erário público ou de terceiros, os desvia em proveito próprio ou de outrem.*

— *Interpretação do art. 16, n.º XXVI da Constituição.*

— *Idem, Lei 192, de 17-1-1936.*

— *Idem, Decreto-lei 825, de 2-12-1938.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Petição de "Habeas-Corpus" n.º 28.535

Relator: Sr. Ministro Castro Nunes.

Paciente: Isaltino de Almeida.

ACÓRDÃO

Vistos, etc.:

Acorda o Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, de acôrdo com os votos proferidos e constantes das notas taquigráficas, em conhecer do pedido e negar a ordem, pelo voto da maioria.

Supremo Tribunal Federal, 22 de setembro de 1943 (data do julgamento). — *Eduardo Espínola*, Presidente. — *Castro Nunes*, Relator.

QUESTÃO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — Sr. Presidente, a parte pede adiamento do presente julgamento para

a sessão de 22, porque deseja juntar mais um documento ao processo.

Não sei se haverá razão para atender a seu pedido, porque já juntou todos os documentos necessários.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — E, um direito da parte pedir o adiamento, por esse motivo. De início, não se pode, creio eu, fulminar esse documento de inútil.

O Sr. Ministro José Linhares — Penso que não há mal em conceder o adiamento.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Se é a própria parte quem pede o adiamento, por que negá-lo?

O Sr. Ministro Castro Nunes — Sr. Presidente, à vista das manifestações dos ilustres colegas, concedo o adiamento.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — O paciente foi processado e condenado pela Justiça militar do Estado de São Paulo como incurso nas penas do art. 166 do Código Penal Militar, sendo-lhe aplicada a pena de quatro anos e oito meses de prisão simples.

Servia, êle como Capitão do 8.º Batalhão de Polícia, sediado em Campinas. Havia a praxe de emitir vales em nome das praças, vales que eram descontados por duas casas comerciais daquela cidade. Por ocasião do pagamento, descontavam-se do sôlido das praças as importâncias desses vales, importâncias que deveriam ser recolhidas à Tesouraria do Batalhão, a fim de serem resgatados os vales.

A acusação pela qual respondeu o paciente consistiu no fato de haver emitido vales em nomes inventados de praças e outros verdadeiros, apropriando-se, porém, das importâncias sacadas, que deixou de recolher à Tesouraria do Batalhão.

O Acórdão de fls. 17, do Tribunal Militar do Estado, a cuja leitura vou proceder, considerou que, pelo menos relativamente aos vales verdadeiros, praticara o réu o crime de peculato, definido naquele dispositivo legal, por isso que desviara da sua destinação normal, que seria o recolhimento à Tesouraria do Batalhão, o dinheiro descontado do sôlido das praças, dêle se apropriando.

O Acórdão é o seguinte: (lê)

Alega o paciente que o fato não comporta a figura delitosa do peculato, porquanto não prejudicou o erário público, senão os comerciantes que ficaram com os vales sem o esperado resgate. Daí conclui no sentido da incompetência do fôro militar, sendo essa a sua principal alegação. Promete sustentar oralmente, por seu advogado, os fundamentos do pedido, razão pela qual me dispensa de maior desenvolvimento. Argúi em aditamento a inconstitucionalidade do Tribunal Militar pelas razões que oportunamente dirá da tribuna.

Requeru-me a requisição do processo originário, que deixei de deferir por desnecessária.

Declara que já tentou a revisão perante o Tribunal de Apelação, que se deu por incompetente.

E' o relatório.

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — Sr. Presidente, o ilustre advogado levantou, da tribuna, a questão da inconstitucionalidade do fôro militar dos Estados. Como disse no relatório, o advogado não dera, na petição, os termos dessa arguição, limitando-se a declarar que levantaria a questão da tribuna. Por conseguinte, meu voto escrito versa apenas a matéria alegada na petição.

Reservo-me para, depois de o ler, pronunciar-me sobre a nova arguição, feita da tribuna.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — Como se vê da explicação do caso, o que o paciente alega é que, apropriando-se das importâncias descontadas do soldo das praças, e que seriam destinadas ao resgate dos vales emitidos, não lesou à Fazenda Pública ou Tesouraria do Batalhão, mas aos portadores desses vales, os quais eram os comerciantes que os descontaram. Aliás prova com certidão fornecida pelo Comando da Força Pública do Estado não estar alcançado, isto é, não ter sido responsabilizado por alcance, com o que demonstra que o seu ato criminoso não acarretou lesão aos cofres públicos.

O Código Penal Militar reproduz, no art. 166, *in verbis* "subtrair, consumir ou extraviar dinheiro, documentos, efeitos, gêneros ou quaisquer bens pertencentes à nação, confiados à sua guarda ou administração, ou à de outro sobre quem exerça fiscalização em razão do ofício, ou consentir que, por qualquer modo, outro se aproprie indevidamente desses bens, os extravie ou consuma em uso próprio ou alheio" — reproduz nesse dispositivo, dizia, o disposto no art. 221 do Código Penal Comum, de 1890, onde se definia, semelhantemente, o crime de peculato, caracterizado pela subtração ou desvio de valores *pertencentes ao Erário ou Fazenda Pública*.

"Em consequência — comentou Oscar Macedo Soares — tratando-se de valores particulares, embora sob a guarda de funcionário público, não há peculato, e sim o furto por apropriação (art. 338 do Código), o estelionato (arts. 338 ou 340), abuso ou excesso de autoridade (art. 232)", acrescentando: "João Vieira observa a divergência que existe, neste particular, entre o nosso Código e a doutrina e legislação modernas que não fazem diferença, quando as

coisas subtraídas ou distraídas pertençam a particulares, estando sob a guarda de funcionário *tanquam talis*. Diversos códigos modernos, entre outros o português de 1852, o argentino, o uruguaio e o novo espanhol, adotaram este conceito que já os romanos haviam determinado: *non solum pecuniam publicam: sed etiam privatam crimen peculatas faceret*. E assim concluiu: "Os elementos principais do peculato previsto no art. 221 são: 1.º) que a coisa pertença à Fazenda Pública; 2.º) que esteja sob a guarda, fiscalização ou administração de funcionário público." (*Código Penal da República*, 2.ª edição, página 308).

O Decreto legislativo n.º 4.780, de 27 de dezembro de 1923, no ramo das críticas ao Código de 1890, modificou a figura do peculato, que definiu sem a condição de serem as coisas apropriadas, ou extraviadas, de propriedade pública, contanto que sob a guarda ou administração de funcionário público: "... dinheiros, documentos, títulos de crédito, efeitos, gêneros e quaisquer outros bens móveis, públicos ou *particulares*, dos quais tenha a guarda, o depósito, a arrecadação ou a administração, em razão do seu cargo..."

Do mesmo modo, mais sinteticamente, o atual Código Penal, no art. 312: "Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou *particular*, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo em proveito próprio ou alheio."

Nenhuma dúvida haveria acerca da configuração do peculato se o paciente houvesse sido condenado pela Justiça comum. Porque, a partir do Decreto n.º 4.780, de 1923, a figura do peculato passou a independe de serem pertencentes à Fazenda Pública os valores subtraídos ou desviados pelo funcionário que os tivesse sob sua guarda e administração. Mas o Código Penal Militar continuou com o enunciado do Código de 1890, gerando o problema que ora se suscita. Não me parece, ainda assim, que haja razão para ser concedido o *habeas-corpus*.

Não importa que o paciente não tenha respondido por alcance, que no caso não ocorreu, nem poderia ocorrer, porque êle, descontando do soldo das praças as importâncias dos vales, apenas deixou de as encaminhar à Tesouraria do Batalhão para serem, por esta, entregues aos comerciantes. De modo que as folhas do pessoal foram processadas regularmente, não se acusando nenhum desfalque.

Mas não deixou de haver um descaminho ou extravio: o dinheiro foi desviado do seu destino próprio ou normal que seria a Tesouraria do Batalhão, à qual competia resgatar os vales.

De modo que a qualificação de peculato não me parece dezarrazoada, tendo em vista essa circunstância que permite identificar como valores *pertencentes ao erário público* as importâncias que a êste (no caso a Tesouraria do Batalhão) deveriam ter ido, ainda que para pagamentos a terceiros.

Ao meu ver existe caracterização suficiente; ainda porque a figura do peculato (crime imprópriamente militar) é do direito comum, passando para a preceituação militar com o enunciado antigo, que já é, hoje, outro, mais compreensivo, no rumo da melhor doutrina que fixa o delito, predominantemente, no ato de ofício do agente que, tendo sob sua guarda ou administração valores do erário público

ou de terceiros, os desvia em proveito próprio ou de outrem.

Nego a ordem.

ADITAMENTO AO VOTO

O Sr. *Ministro Castro Nunes* (Relator) — Sr. Presidente, quanto à alegação feita da tribuna pelo ilustre advogado, não me parece, por igual, procedente. O Tribunal sabe que, na vigência da antiga Constituição — a de 1891 — houve várias iniciativas parlamentares e grande discussão acerca da possibilidade do fôro militar dos Estados. Doutrinariamente, ninguém põe em dúvida a necessidade da existência de uma Justiça especial para punir militarmente as praças das forças policiais e a razão está em que não pode haver organização militar, força organizada militarmente, sem fôro militar. Não é possível entregar certos delitos, praticados pelos soldados, pelos militares, à Justiça comum, ainda porque alguns desses crimes, definidos na preceituação legal militar, não existem na legislação comum. Por conseguinte, partindo do pressuposto da organização militarizada das polícias estaduais, era indispensável admitir que houvesse um fôro especial para puni-las de acordo com o Código Penal Militar.

Como dizia, e valendo-me apenas da memória, jamais se contestou a necessidade disso, tendo havido, a respeito, várias iniciativas parlamentares. Houve, porém, grande controvérsia e creio que teria havido, naquela época, pronunciamiento do Supremo Tribunal, no sentido da inconstitucionalidade do fôro militar dos Estados. Sobreveio, entretanto, a Constituição de 1934 e nela se inseriu cláusula dando à União a faculdade, o poder de legislar sobre a instrução, organização e Justiça das forças policiais dos Estados. A Constituição atual, de 1937, repetiu o mesmo dispositivo, em idênticos termos. Com efeito, diz a Constituição atual:

“organização, instrução, justiça e garantia das forças policiais dos Estados e sua utilização como reserva do Exército”;

e estabelecia a Constituição de 1934, semelhantemente:

“organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos Estados e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra”.

De conformidade com esse preceito constitucional de 1934, o Congresso, em 17 de janeiro de 1936, votou a Lei n.º 192, cujo art. 18, parágrafo único, estabelecia que os Estados poderiam organizar seu fôro militar: em primeira instância, mediante conselhos de justiça e, em segunda instância, por meio de tribunais especiais, que criassem, ou da própria Corte de Apelação. Assim, ficou facultativo aos Estados, em relação ao julgamento em segunda instância, ou criar tribunal especial para esse fim, ou cometê-lo à Corte de Apelação.

A questão veio, então, ao conhecimento do Supremo Tribunal, também em *habeas-corpus*. Tratava-se de sargento condenado pelo tribunal especial de São Paulo por crime de homicídio praticado no quartel, portanto crime comum, crime imprópriamente militar, embora capitulado também na legislação militar. Foi Relator do feito o nosso eminente colega Sr. *Ministro Laudo de Camargo*, que proferiu longo

e fundamentado voto, examinando a matéria sob todos os aspectos.

Disse S. Ex.:

“A Lei estadual n.º 2.856, de 8 de janeiro de 1937...”.

E’ a lei que criou o fôro militar em São Paulo.

“... está calcada na Lei federal n.º 192, de 17 de janeiro de 1936.

Diz, entretanto, a inicial: “não se discute a inconstitucionalidade da Lei federal, mas da Lei do Estado, que criou o Tribunal Militar, para a sua Polícia Militar”.

Não é bem assim, pois a inconstitucionalidade da segunda só pode provir da inconstitucionalidade da primeira, uma vez que nela se fundara.

Uma e outra, entretanto, são leis constitucionais.

O legislador brasileiro houve por bem instituir uma Justiça especial, não para os delitos dos militares, mas para os *delitos militares*.

Fê-lo, para atender não só à ordem pública como à disciplina, condição primordial à existência das forças armadas.

Daí o preceito do art. 84, da Constituição de 1934, em cujo regime tudo se praticou, preceito que rezava o seguinte: “os militares e as pessoas que lhes são assemelhadas terão fôro especial nos delitos militares”.

A par do dispositivo geral, outro se estabeleceu, qual o do art. 5.º, n.º XIX, letra I, assim concebido:

“Compete privativamente à União legislar sobre a organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos Estados e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra”.

Pretende-se tirar daí a incompetência dos Estados para organizarem a Justiça sobre a sua Polícia.

Isto, porém, não acontece, pois, se cabe à União o legislar cabe aos Estados executar o legislado.

E para atender ao preceituado na Constituição foi que apareceu o Decreto n.º 162, de 17 de janeiro de 1936, que, pelo art. 19, parágrafo único, dispôs o seguinte:

“Cada Estado organizará a sua Justiça Militar, constituindo como órgão de primeira instância os Conselhos de Justiça e de segunda a Corte de Apelação ou Tribunal especial.”

Dêste modo a União veio a legislar em conformidade com a Constituição.

E não podia deixar de ser assim.

Se, para a Justiça comum, a União permitiu que os Estados fizessem a sua organização, não fugindo ao arcabouço delineado pela lei das leis, para a

Justiça especial dos militares estaduais não deixou de ter igual proceder.

Mandou, entretanto, se tivesse em vista o artigo 167, concebido nestes termos

“As polícias militares são consideradas reservas do Exército e gozarão das mesmas vantagens a êste atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União.”

Importa em afirmar que, reservas do Exército, as polícias a êle se incorporam quando mobilizadas ou a serviço da União.”

Veja bem o Tribunal a distinção: uma vez mobilizadas ou convocadas, as polícias se incorporam aos serviços do Exército, isto é, ficam sujeitas ao fôro militar federal.

“Tem-se, portanto, como certo que os oficiais e praças das polícias estaduais estão, em regra, sujeitos ao fôro militar dos Estados e, por exceção, ao fôro militar da União.

A regra vigora quando as polícias servem exclusivamente ao Estado.

E a exceção aparece quando elas passam a servir à União.

Quando, entretanto, se precisasse de interpretação a respeito melhor não haveria que a provinda de disposição expressa de lei posterior, qual a do art. 88, letra j, do Decreto-lei n.º 825, de 2 de dezembro de 1938, dispondo ser competente o fôro militar da União para o processo e julgamento dos crimes militares dos “oficiais e praças das polícias, quando incorporadas às forças federais”.

Suponho ter sido êsse — o Decreto n.º 825, de 2 de dezembro de 1938 — o alegado do tribunal, pelo ilustre advogado, como argumente de defesa. Entretanto, como demonstrou o eminente Ministro Laudo de Camargo, em seu voto, nesse argumento é que se funda, irrecusavelmente, a competência dos Estados para organizar seu fôro militar, porquanto o decreto de 1938, como viu o Tribunal, declara a competência do fôro militar da União apenas em relação aos crimes praticados por oficiais e praças das forças policiais dos Estados quando incorporadas às forças federais, ao Exército Nacional.

“É, pois, da incorporação que surge o regime de exceção, ou seja do fôro militar da União.

Sem ela, prevalece o do Estado.

Na espécie, trata-se de delito militar, assim considerado pelos elementos que o integram.

O processo tinha, portanto, de correr, como correu, perante a Justiça especial organizada no Estado de São Paulo, organização que não deixou de atender a postulados constitucionais, como bem acentuara o ilustre Tribunal de Apelação paulista.

Não há, assim, inconstitucionalidade a decretar e, conseqüentemente, coação ilegal a ser pronunciada.”

O eminente Sr. Ministro Barros Barreto votou da seguinte forma:

“O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, em face do art. 19, parágrafo único, da Lei n.º 192, de 17 de janeiro de 1936, que atribuiu aos Estados a competência privativa da União, prescrita no art. 5.º, inciso XIX, letra I, da Constituição de 1934, não pode haver dúvida quanto à constitucionalidade da organização da Justiça Militar da Força Policial do Estado de São Paulo.

Assim, de acôrdo com o voto do Sr. Ministro Relator, denego a ordem.”

O voto do ilustre Sr. Ministro Armando de Alencar foi o seguinte:

“O Sr. Ministro Armando de Alencar — Senhor Presidente, em face do dispositivo citado pelo Senhor Ministro Relator, mas, principalmente, em face do art. 88, letra j, do Código de Justiça Militar, nego a ordem.”

Finalmente, o eminente Sr. Ministro Carvalho Mourão assim se manifestou:

“O Sr. Ministro Carvalho Mourão — Sr. Presidente, diante da Constituição de 1934 (o Senhor Ministro Relator o demonstrou à saciedade), a lei é perfeitamente constitucional, visto como aquela só dava à União o direito de “legislar”, de estabelecer as normas gerais pelas quais se regeriam as forças policiais dos Estados, com a sua Justiça, os seus tribunais. Ora, foi precisamente no uso dessa atribuição que a Lei federal n.º 192, de 17 de janeiro de 1936, dispôs, no parágrafo único do art. 18, que cada Estado organizará a sua Justiça Militar, constituindo, como órgãos de primeira instância, os Conselhos de Justiça e, de segunda, os Tribunais de Apelação.

Assim, a lei paulista não é mais que aplicação da lei federal que veio regulamentar o dispositivo constitucional que ora se trata de interpretar.

Perante a Constituição de 1937 não vejo disposição alguma que tenha vindo modificar o estado da legislação, porquanto o art. 16, n.º XXVI, que é citado como fundamento do pedido, dispõe que compete, privativamente, à União, a organização, instrução, justiça e garantia das forças policiais dos Estados e sua utilização como reserva do Exército. Todavia, pelos antecedentes históricos e pela interpretação que as leis ordinárias vieram trazer (entre elas o Código de Justiça Militar, citado pelo Senhor Ministro Relator), o que se deve entender é que a Constituição, nesse artigo em que tratou especialmente do assunto, visou a organização, a instrução, a justiça e a garantia das forças policiais quando incorporadas, isto é, como reservas do Exército, pois, em outros tempos, elas não são mais do que reservas potenciais, latentes. Somente naquelas condições é que ficariam sujeitas à legislação federal.

O art. 102, também invocado, não tem também aplicação, pois, tratando da Justiça Militar no capítulo da organização federal (portanto, Justiça Militar Federal), dos tribunais federais de Justiça Militar, preceituou:

“São órgãos de Justiça Militar o Supremo Tribunal Militar e os tribunais e juizes inferiores, criados em lei.”

Aqui só se regula a Justiça do Exército e da Armada, como bem disse o Dr. Procurador Geral do Estado.

O único artigo da Constituição de 1937 que se refere às polícias dos Estados, sob esse ponto de vista, é o art. 16, n.º XXVI, o qual, porém, entendido de acordo com a tradição e o conjunto das disposições constitucionais, só pode ser entendido como o entende o Sr. Ministro Relator: os Estados organizarão suas forças policiais como todas as forças militares, isto é, com todos os órgãos necessários para que possa servir de aparelho de guerra, já que são reservas do Exército, a fim de que se achem aparelhadas quando tiverem de passar do pé de paz para o pé de guerra, para funcionarem com eficiência.

Além disso, aos Estados compete, pela própria Constituição de 1937, a organização judiciária e, portanto, a União não poderia, enquanto não incorporadas as forças policiais, criar tribunais militares estaduais, quando não estivessem elas submetidas à disciplina militar do Exército, ou da Armada.

A consequência será que os oficiais e praças das forças policiais dos Estados, enquanto não incorporadas, só poderiam ser julgadas pelos tribunais estaduais comuns.

A interpretação não pode ser outra: aos Estados compete organizar as forças policiais, enquanto não incorporadas e quando incorporadas, ficarão elas, em tudo, sujeitas à legislação da União, aos tribunais federais, porque passarão a fazer parte do Exército.

Por tudo isto, nego a ordem, de acordo com o Sr. Ministro Relator.”

Estes foram os votos neste julgado de janeiro de 1940, em que se decidiu da questão de constitucionalidade, ora renovada.

Conforme salientou, em seu voto, o eminente Sr. Ministro Laudo de Camargo, a questão da constitucionalidade do foro militar estadual depende da possibilidade ou não de dar a União tal autorização aos Estados, para que organize a sua Justiça Militar.

Essa constitucionalidade, já então afetaria a Lei n.º 192, que teria de ser confrontada com a Constituição de 1934 e com a atual.

Todavia, se a Constituição criou uma Justiça Militar, estabelecendo que ela será exercida pelo Supremo Tribunal Militar e pelos juizes que foram instituídos por lei; se cogitou de uma Justiça Militar que terá de julgar os crimes relativos às forças armadas da União; se se limitasse a isso — dúvida poderia surgir acerca da constitucionalidade

da criação do foro estadual militar. Entretanto, depois de assim estatuir, a própria Constituição, em outro dispositivo, quando traça a órbita legislativa da União, diz que a esta compete legislar sobre a Justiça Militar dos Estados, das forças policiais dos Estados; isso compete à União e somente a ela.

Evidentemente, assim, conferiu a Constituição ao Poder Legislativo uma atribuição que não se confunde com a outra já conferida, em ponto diverso, a de organizar a Justiça Militar da própria União; conferiu, pois, ao Poder Legislativo desta a função de organizar a Justiça Militar nos Estados.

Por conseguinte, estatuinto, como estatuiu, a Lei número 192, de 1936, pelos mesmos fundamentos que na Constituição de então, subsiste, na vigência da atual Carta Constitucional.

Nego a ordem.

VOTO

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Sr. Presidente, a questão da constitucionalidade ou não dos tribunais militares foi eficientemente versada pelo ilustre Sr. Ministro Relator. Realmente, esses tribunais militares estaduais não sofrem a coima de inconstitucionais. Se compete à União legislar sobre esse assunto, é certo que em 1936, em regime idêntico ao atual, esse poder era passível de delegação. Já no regime antigo, aliás, a mesma arguição de inconstitucionalidade era lançada, conforme sustentava Ruy Barbosa, a essa delegação. Todavia, ela se afeiçoa mais ao sistema atual do que ao das Constituições antigas. Era, porém, como é hoje, constitucional a delegação.

A Constituição de 1937 só revogou as leis anteriores que fôssem contrárias à sua letra ou ao seu espírito. Ora, essa Lei n.º 192 não é contrária nem à sua letra nem ao seu espírito.

Estou, pois, de acordo, nesse ponto, com o Sr. Ministro Relator, tanto mais quanto o senso da realidade nos levaria a essa conclusão, não sendo possível competir à Justiça comum o julgamento dos casos entregues às forças militares dos Estados. Essas forças têm caráter militar, são reservas potenciais do Exército, não se improvisam com elementos civis. Têm nítido caráter militar.

Assim, como disse, até aí, estou de acordo com o eminente Sr. Ministro Relator.

Entretanto, o caso, pelo Código Penal Militar, que regula a espécie, não é de peculato. O Sr. Ministro Relator demonstrou que o nosso Código está *arriêrê* em relação às leis modernas. Enquanto os códigos modernos não exigem sejam os valores pertencentes a entidades públicas, o nosso assim determina. Ficou, por conseguinte, atrasado em face das novas legislações. De qualquer forma, porém, em direito positivo, o que temos, no Brasil, é que só se dá o peculato quanto se subtraem coisas ou valores da União.

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — Pertencentes à União.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — No caso, não são bens pertencentes à União.

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — V. Ex. me permita uma explicação, para não precisar falar de novo.

Procurei mostrar que essa cláusula — “pertencentes à União” — não deve ser entendida restritamente. Deve-se, aí, compreender: “coisas que devem ser entregues à União”.

No caso, se o dinheiro ia ser encaminhado à Tesouraria do Batalhão, onde foi desviado pelo funcionário, que dêle se apropriou, é irrecusável que desviou de seu destino dinheiro que teria de ir para os cofres federais, embora a União tivesse de lhe dar aplicação em pagamento a terceiros. E' o que aconteceria, por exemplo, com as consignações de pagamento em fôlha de funcionários, se o pagador, recebendo os descontos desses pagamentos, em vez de levá-los a quem de direito — na hipótese seriam pessoas privadas — dêles se apropriasse e não lhes desse o destino normal e previsto. Penso que, neste caso, que estou imaginando — e seria hipótese idêntica à dos autos — não deixaria de haver peculato, mesmo nos termos do art. 221 do Código.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Sr. Presidente, ouvi com a maior atenção, como sempre, o aparte do eminente colega Relator, mas, infelizmente, não me convenci de que esteja em êrro.

Foi necessário aplicar a interpretação por extensão para chegar S. Ex. a êsse resultado. Entretanto, a questão, sendo de natureza penal, não comporta exegese por extensão. S. Ex. mesmo diz que o dispositivo do Código, em sua letra, não se presta a essa interpretação e é necessário invocar suprimimentos, praticar distensões contrárias à índole da lei penal. Bastaria isso para mostrar que a razão não está com S. Ex. Creio, como disse, que o dispositivo deve ser interpretado restritamente.

O Código fala em bens pertencentes à União. Ora, no caso não havia propriedade da União.

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — O crime de peculato, na Justiça Militar, é o mesmo que na civil. Assim, deve-se adotar a mesma interpretação.

O Sr. Ministro Orozimbo Nonato — Deve-se adotar! Concorde, de *jure condendo*! Trata-se de crítica ao dispositivo do Código, muito merecida, mas não constitui a interpretação estrita que deve ser dada ao preceito legal.

Não havendo delito, não podemos, *data venia*, invadir a esfera do legislador e suprir a lei.

Concedo a ordem.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, vencido na preliminar de não conhecer de *habeas-corpus* durante o estado de guerra, por força do que dispõe o Decreto n.º 10.358, de 31 de agosto do ano passado, voto de acordo com o Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro José Linhares — Sr. Presidente, concedo a ordem.

VOTO

O Sr. Ministro Bento de Faria — Sr. Presidente, vencido na preliminar de não conhecer de *habeas-corpus* durante o estado de guerra, voto de acordo com o Senhor Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram a ordem, contra os votos dos Srs. Ministros Orozimbo Nonato e José Linhares. Vencidos na preliminar de não se conhecer do *habeas-corpus* em virtude do estado de guerra, os Exmos. Srs. Ministros Barros Barreto e Bento de Faria.

PECULATO — CORPO DE DELITO — PROVA DE AUTORIA — ART. 158 DO CÓDIGO PROCESSO PENAL

— O art. 158 do Código do Processo Penal exige como indispensável, nas infrações que deixam vestígios, o corpo de delito, “direto”, ou “indireto” do art. 167, não podendo supri-lo a “confissão”.

— Interpretação dos arts. 221 e 222 da Consolidação das Leis Penais.

— *Idem*. art. 158 do Cód. de Proc. Penal.

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Apelação Criminal n.º 4.657

Relator: Sr. Desembargador Ademar Tavares.

Apelante: Leônidas Lacerda de Albuquerque.

Apelada: A Justiça.

ACÓRDÃO DA PRIMEIRA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação criminal número 4.657, apelante Leônidas Lacerda de Albuquerque, apelada a Justiça, acordam os Juizes da Primeira Câmara dar provimento ao recurso interposto, para absolver o apelante, uma vez que os elementos do processo não geram certeza para sentença condenatória. O apelante foi denunciado com Rafael Vani, por infração do art. 221, letra a, e 222 da Consolidação das Leis Penais, combinados com os arts. 21, § 3.º, e 223, porque como funcionário da Quarta Seção do Departamento dos Correios e Telégrafos, “vendia ou trocava com Vani, revistas estrangeiras subtraídas da Repartição e Rafael Vani possui uma casa de venda de revistas à Avenida Rio Branco. — Corrido o processo, o Juiz da Sexta Vara absolveu Rafael Vani e condena o apelante, na pena, e pela forma da sentença de fls. 181. (Peculato. 20 meses de reclusão, grau mínimo). O processo, porém não transmite, não infunde, pelos seus elementos de prova, aquela certeza de autoria e responsabilidade, base tradicional da sentença condenatória. Já PEREIRA e SOUSA, nas suas primeiras linhas sobre o Processo Criminal, dizia: — “quando há colisão de provas ou resta alguma dúvida a respeito do delito, não deve proceder-se à condenação.” (1.ª Edição — de 1800 — páginas 101). Do processo consta ter sido aberto inquérito administrativo na Repartição dos Correios, por ter chegado ao conhecimento do Inspetor Geral desvio de revistas estrangeiras que seriam subtraídas por funcionários, e, entre êsses, suspeitado o apelante. Procedidas diligências, apreendidas revistas, avaliadas direta e indiretamente, foram as apre-

endidas, de subtração atribuída ao apelante, avaliadas em Cr\$ 5,40, — (cinco cruzeiros e quarenta centavos), como se vê de fls. 65, constantes de um magazine norte-americano, de nome *Mc-Calls*, avaliado em Cr\$ 3,00, e um outro denominado *Life*, avaliado em Cr\$ 2,40 (fls. 53, 54 e 65). Estas, porém, não se encontram devidamente identificadas, como vinculadas à Administração Pública, aos Correios, e não quaisquer outras, estranhas, judicialmente comprovadas de “corpo de delito”, daquela “conjunto de elementos que constatou a existência do crime, e sua demonstração com todas as respectivas circunstâncias” — P. BUENO, Proc. Crim. 2.^a edição — fls. 88; — RAMALHO, Proc., Ed. de 1856, fls. 87. BENTO DE FARIA. Do depoimento do Chefe da Polícia Postal, fls. 130, o qual declara que em face das declarações do apelante, mandou proceder à diligência da busca na casa de venda de Revistas, de Rafael Vani, aí foi encontrado apenas uma revista, a qual tinha sinais de enderêço apagado a borracha. Ouvido o funcionário encarregado dessa busca, Celso Pinto Lopes, declara, fls. 126, ter sido designado para proceder à busca na Avenida Rio Branco, na loja de Vani, para verificar se aí havia alguns exemplares das revistas subtraídas, e para aí se dirigiu em companhia de um investigador policial, e, no final da busca, encontrou um exemplar da revista *Life*, que lhe pareceu ser uma das subtraídas, e levada ao laboratório da Repartição, procedeu ao exame — da côr da tinta e rasura, indícios portanto, sendo, porém, impossível afirmar apenas por êsses indícios, que a revista tenha sido subtraída da Quarta Seção do Departamento dos Correios e Telégrafos. Declara ainda não ter sido lavrado nenhum laudo do exame procedido no Laboratório, — relativamente ao exemplar dessa revista. Quanto à Revista *Mc-Calls*, nenhuma prova constatatadora, judicialmente exigida, pericial ou testemunhal, de que tenha sido encontrada no armário do apelante, como bem demonstra sua defesa a fls. 199, e dos autos se vê.

Inexiste auto de apreensão, que imprescindível seria para certeza, e às fls. 100, da conclusão do inquérito administrativo, não consta ter sido encontrada revista em seu armário, e dos nomes de outros funcionários em cujos armários o foram, não está o do apelante (fls. 100, 168 e 170). A condenação está apoiada, principalmente, nas declarações do apelante no inquérito administrativo, fls. 9. Estas, porém, atribuídas como “confissão”, se acham judicialmente desamparadas, como se vê de fls. 126 e 132, dos signatários das mesmas. Em Juízo, nega o apelante a imputação que se lhe faz, e diz não trabalhar na seção de revistas, mas no *Protocolo de Expressas*, serviço de maior responsabilidade, e durante quinze anos, nunca cometera falta de espécie alguma (fls. 120), e se ia à loja de Rafael Vani, ia-o em companhia de sua noiva comprar figurinos. De fls. 38 e seguintes, dêsses depoimentos se vê, ser fato comum, na Repartição, partirem-se as cintas que envolvem as revistas, e recolhidas sem enderêço, são oportunamente levadas ao respectivo Chefe. “São mandadas ao refugio da seção correspondente” — fls. 38 v. Inutilizados os endereços por partidas as cintas, são mandadas ao Chefe, fls. 39. São colocadas em cesta, são mandadas por um servente, e às vezes qualquer funcionário — fls. 39 v. E daí, nas suas razões de fls. 200 *versus*, esclarecer a parte do interrogatório, sobre a revista *Mc-Calls*, baseado no art. 200 do Código do Processo: abertura do

armário a que não foi presente, nem à alegada apreensão, que aliás ficou demonstrado no inquérito administrativo não ter havido (fls. citadas). Ora, o art. 158 do Código do Processo exige indispensável, nas infrações que deixam vestígios, o corpo de delito, direto, ou indireto do art. 167, não podendo supri-lo a confissão, se confissão se corporificasse na forma da lei. O longo e bem deduzido arazoado do apelante, de fôlhas 195 a 205, revela as falhas que “o processo realmente apresenta nas suas fases”, como não deixa de reconhecer o parecer do Doutor Procurador, e, dos seus elementos, não advém ao julgador aquela certeza para condenação, pelos elementos consubstanciadores da prova, que é na definição de RAMALHO, *Processo Criminal*, “aquêle ato judicial pelo qual, o Juiz se faz certo da verdade do delito”. A moldura das circunstâncias do fato, e os demais elementos dos autos, a julgamento trazidos, não geram aquela convicção de certeza, sem sombra de dúvida, que os praxistas e a jurisprudência sempre mandaram observar na condenação, sendo o apelante, homem de fôlha limpa de antecedentes anti-sociais, jamais tendo sido prêso ou processado, como se vê de fls. 26. Assim, acordam, unânimemente, os Juizes abaixo assinados a reforma da sentença para absolver o apelante.

Custas da lei.

Rio, 18 de outubro de 1943. — Carneiro da Cunha, Presidente sem voto. — Ademar Tavares, Relator — José Duarte. — Joaquim Henrique Mafrá de Laet.

Ciente, em 19-5-44. — Sá Carvalho.

ABANDONO DO CARGO — COMO SE CARACTERIZA EM FACE DO ART. 323 DO CÓDIGO PENAL

— Incorre na sanção do art. 323 do Código Penal o funcionário público que deixa de comparecer por 30 dias ao seu emprego, não apresentando escusas, fôsse ou não a sua intenção abandonar definitivamente o cargo.

— O que a lei pune, na espécie, é o desrespeito do funcionário às disposições regulamentares que organizam o serviço público, é a desídia, a displicência, a omissão a êsses deveres que todo o funcionário ou servidor do Estado assume e se compromete a observar, no ato de empossar da função.

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Apelação Criminal n.º 5.103

Relator: Sr. Desembargador Oliveira Sobrinho.

Apelante: Benedito Pereira.

Apelada: A Justiça.

ACÓRDÃO DA SEGUNDA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação criminal n.º 5.103, em que é apelante Benedito Pereira, sendo apelada a Justiça:

Acordam os Juizes da Segunda Câmara do Tribunal de Apelação, unanimemente, negar provimento ao recurso interposto a fls. 34 para confirmar a sentença de fls. 32 do Dr. Juiz da 9.^a Vara Criminal, que muito bem apreciou as provas e acertadamente aplicou a lei ao caso dos autos.

O apelante, funcionário público, servindo na Estrada de Ferro Central do Brasil, abandonou o cargo, deixando durante trinta dias consecutivos de ir à sua repartição, não justificando a sua falta ao serviço. Isto ficou provado plenamente dos autos. Incorreu, portanto, na sanção do art. 323 do Código Penal, e a sentença recorrida lhe aplicou, entre as penas previstas para tal delito no citado artigo 323, a de detenção por apenas 15 dias, *minimum*, tendo ainda ao acusado, ora apelante, outorgado a suspensão condicional da execução da pena.

A alegação do apelante, feita a fls. 36, de que foi levado a abandonar o cargo que exercia durante aquêlê largo espaço de tempo por motivo de moléstia em sua espôsa, não é de se aceitar, porque nenhuma prova ofereceu êle dêsse fato, e, em contrário, há nos autos o traslado do processo administrativo instaurado para apurar o abandono de emprêgo, do qual se verifica (fls. 6) que foram observadas as prescrições do Decreto-lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, não havendo o acusado apresentado dentro do prazo de dez dias qualquer justificativa aceitável, e ao contrário, mostrando desprendimento e desinteresse pela volta ao emprêgo, do qual não poderia se ausentar senão devidamente licenciado, dêle não se podendo afastar por simplesmente ter requerido licença.

Na espécie, qualquer que houvesse sido a intenção do apelante, a figura delituosa se integrou desde que êle deixou de comparecer ao seu emprêgo durante trinta dias consecutivos, sem motivo justificado, sem escusas, fôsse a sua intenção de abandonar definitivamente, ou não, o cargo,

O funcionário comete a infração do citado art. 323 até mesmo quando, pedindo demissão do cargo, deixa de aguardar o seu substituto, pois, disso podem resultar prejuízos, e, às vêzes não pequenos, ao serviço público.

O que a lei pune, na espécie, é o desrespeito do funcionário às disposições regulamentares que organizam o serviço público, é a desídia, a displicência, a omissão a êsses deveres que todo o funcionário ou servidor do Estado assume e se compromete a observar, no ato de empossar da função.

Aos direitos e vantagens que ao se empossar do cargo lhe são conferidos, se contrapõem deveres, entre êles o de não abandoná-lo, senão nos casos permitidos em lei.

Já o Código Penal de 1890 punia o abandono do emprêgo ou o "largar ainda que temporariamente, o exercício do emprêgo sem prévia licença de superior legítimo, ou exceder o prazo concedido sem motivo justificado", sob a forma de falta de exação no cumprimento do dever.

Era a penalidade então superior ou mais rigorosa do que a prevista no Código Penal vigente.

Não é, por conseguinte, a disposição do art. 323 do atual Código Penal uma "*ex crescência fascista*", como se disse nas *Razões de apelação* a fls. 36, mas, princípio e norma penal já consagrado no primeiro diploma penal da República Brasileira há mais de meio século.

Custas pelo apelante.

Distrito Federal, 28 de fevereiro de 1944. — *Oliveira Sobrinho*, Presidente e Relator. — *Ary de Azevedo Franco*. — Foi voto vencedor o do Sr. Desembargador *Antônio Carlos Lafayette de Andrada*. — *Oliveira Sobrinho*. — Ciente, 29-3-44. — *Romão C. Lacerda*.

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — FORMA DE REMUNERAÇÃO — ISENÇÃO DE IMPOSTOS

— *Para que um indivíduo seja considerado funcionário público não basta, simplesmente que êle exerça o ofício público no qual haja sido investido, mediante nomeação emanada da autoridade competente. E' imprescindível, outrossim, que êsse cargo ou ofício dê a quem o exerça direito a uma remuneração e que esta lhe seja paga pelos cofres públicos.*

Interpretação do art. 156, letra a da Constituição.

Art. 91, letra c da Constituição.

TRIBUNAL DE APELAÇÃO
DE MINAS GERAIS

Apelação N.º 2.036 — *Parreiras*

Relator — Desembargador *Fábio Maldonado*.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação "ex-officio", n.º 2.036, da comarca de *Parreiras*, entre partes, apelante, o juízo e, apelado, *José Amadeu Felício*:

ACORDAM, em Primeira Câmara Civil do Tribunal de Apelação, adotado o relatório de fôlhas, negar provimento à apelação, para manter a sentença recorrida.

E assim julgam porque não é inconstitucional o imposto ora exigido do apelado, uma vez que a vigente Constituição Federal não isentou de tributação nem mesmo os membros da magistratura vitalícia, ao dispor, no artigo 91, letra C, que "apesar de gozarem da garantia da irredutibilidade de vencimentos, os juizes, todavia, ficam sujeitos a impostos".

Belo Horizonte, 9 de março de 1944.

Batista de Oliveira, presidente.

Fábio Maldonado, relator, com êste voto:

Nego provimento ao recurso, para manter a sentença de primeira instância no seu dispositivo. Para que um indivíduo seja considerado funcionário público, e possa, como tal, gozar das prerrogativas asseguradas pela lei aos servidores da União, dos Estados e dos Municípios, não basta, simplesmente, que êle exerça o ofício público, no qual haja sido investido, mediante nomeação emanada da autoridade competente.

E' imprescindível, outrossim, que êsse cargo ou ofício dê, a quem o exerça, direito a uma remuneração, e que "esta lhe seja paga pelos cofres públicos, pois os vencimen-

tos constituem justa retribuição de serviços, porque dos mesmos se aproveita, e, assim, repugna admitir-se a inclusão, entre os funcionários públicos, de pessoas cujo estípendio, pelos seus atos funcionais, não lhe seja pago pelo Estado, mas pelos particulares.

E o requisito apontado, indispensável para a exata conceituação de funcionário público, segundo a definição legal, não só é exigido, expressamente, pelo decreto-lei em que o executado se apoia, como está implícito no artigo 156, letra A, da vigente Constituição Federal, pois a expressão — seja qual for a forma de pagamento —, ali usada, apenas se refere à forma do pagamento e não à proveniência do dinheiro destinado a esse fim, e foi empregada para significar, tão somente, que funcionário público não é apenas o que recebe vencimentos mensais prefixados, senão também aquele cujo estípendio consistir no pagamento de comissões, percentagens ou diárias, “contanto que estes proventos lhe sejam pagos” pelos cofres públicos visto como “esta condição está, ali, evidentemente subentendida”.

Ora, o cargo que o executado exerce, embora criado por lei e a ele conferido pela autoridade pública competente, não lhe dá direito a vencimentos, comissões, percentagens ou diárias “pagos pelos cofres do Estado”, mas a simples “emolumentos” recebidos, exclusivamente, dos particulares que se utilizam dos seus serviços.

Esse litigante será, assim, no máximo, um auxiliar da justiça mas nunca um funcionário público, no rigor desta expressão, e tanto não o é, que a lei lhe não outorga nenhum dos direitos assegurados por ela aos verdadeiros funcionários públicos, quais dentre outros, o de aposentadoria, no caso de invalidez; e de obter a licença remunerada, no caso de enfermidade que o incapacite, temporariamente, para o exercício de suas funções, e o de gozar férias anuais, sem desconto.

Acresce que, mesmo que lhe coubesse essa qualidade, ainda assim ele não gozaria da isenção tributária, que pleiteia, pois a Constituição Federal não desobrigou do ônus fiscal nem mesmo os magistrados vitalícios, ao dispor, no seu artigo 91, letra C que “apesar de gozarem da garantia da irredutibilidade de vencimentos, os juizes ficam, todavia, sujeitos a impostos”.

E não seria justo que ela concedesse a funcionários de outras categorias, aos quais não assegurou igual garantia, uma outorga que formalmente recusou aos próprios membros do Poder Judiciário.

A. Vilas Boas.

RELATÓRIO

Demandado, na comarca de Parreiras, para pagamento do imposto de indústrias e profissões que a Fazenda Pública Estadual lhe cobra, como oficial do registro de imóveis daquela comarca, e relativo ao exercício de 1942, na importância de Cr\$ 117,30, José Amadeu Felício defendeu-se alegando, que, como tabelião e oficial do registro imobiliário, que é, não se lhe pode negar a qualidade de funcionário público, ainda que no sentido amplo, pois a lei de organização judiciária lhe confere atribuições e lhe impõe deveres além de o arrolar entre os auxiliares da justiça, daí vindo que os atos por ele praticados, como ser-

ventuário do fôro, não constituem exercício de profissão ou indústria, e, pois, que é inconstitucional o tributo reclamado pela exequente.

E, com o mesmo propósito de se esquivar ao pagamento desse tributo, invocou, ainda, o art. 263 do Dec-lei est. n.º 804, de 28 de outubro de 1941, que adotou disposição similar contida no Decreto-lei federal n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939, concluindo por declarar indevida a multa de Cr\$ 50,00, prevista no art. 20, n.º III, do Código Tributário.

Impugnando a defesa do executado, a Fazenda exequente, por sua vez, alegou: que é constitucional o imposto de indústrias e profissões exigido dos oficiais do registro de imóveis, pois a vigente Constituição Federal atribuiu competência privativa aos Estados para a cobrança desse imposto, sem expressa especificação das profissões ou indústrias ao mesmo sujeitas, e o Decreto-lei estadual n.º 67 o manda cobrar dos oficiais do registro de imóveis; que a invocação do Decreto-lei estadual n.º 804, não aproveita ao executado e, antes, repele a pretensão deste, pois, à semelhança do que ocorreu com o Decreto-lei federal n.º 1.713, paradigma dos Estatutos dos Funcionários Públicos dos Estados, ele estabeleceu, como elemento essencial da definição de funcionário público, a condição de ser o mesmo pago pelos cofres do Estado e o próprio executado reconhece que os proventos do seu ofício não têm esta proveniência.

Sustentou, finalmente, a legitimidade da multa exigida do executado e, em abono de sua afirmação, ofereceu a certidão de folhas 10, da qual consta que este contribuinte, em 27 de novembro de 1942, assinou a declaração para a lavratura do seu lançamento como oficial do registro de imóveis da comarca, para o exercício de 1943.

Por fim, o juiz, pela sentença de fls. 13, embora dando como certo que o oficial do registro de imóveis é funcionário público, concluiu, todavia, por o considerar sujeito ao predito tributo, baseado em que os decretos-leis invocados pelo executado somente isentam de tributos outros, que não o imposto de renda, os funcionários públicos que percebam vencimentos pelos cofres públicos, e em que não é esta a situação do executado, ao qual em consequência condenou nos termos do pedido.

E recorreu, de ofício, por se haver questionado sobre matéria constitucional.

Arrazando pela exequente, nesta instância, o seu representante procurou sustentar o descabimento do recurso, por entender que a decisão recorrida não abordou, nem resolveu qualquer assunto constitucional, como parece exigido pelo art. 74, parágrafo único, do Decreto-lei n.º 960, para que se justifique legítima a interposição do recurso de ofício.

Os autos foram remetidos, em tempo, e aqui apresentados e distribuídos, sem preparo, na forma da lei.

Vistos, e assim relatados, estes autos voltam à Secretaria, a fim de serem conclusos ao Sr. desembargador revisor.

Belo Horizonte, 15 de dezembro de 1943.

DEMISSÃO E SUSPENSÃO — PROVA PRODUZIDA NO INQUÉRITO ADMINISTRATIVO — EXAME PELO PODER JUDICIÁRIO DA LEGALIDADE E DO MÉRITO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.

— A doutrina e a jurisprudência, limitando as atribuições do juiz ao exame da legalidade, veda o julgamento sobre o mérito dos atos administrativos.

— Por envolverem interesses e não direitos são afastadas da tela judicial as questões relativas ao acerto, à justiça e à equidade dos atos emanados do Executivo. Ao Judiciário não se submetem os interesses, que o ato administrativo contrarie, mas, apenas, os direitos individuais feridos por ele.

— *Funcionário Público Municipal. Demissão. Faltas apuradas em inquérito administrativo para as quais o Estatuto prescreve apenas suspensão do emprego. — Ilegalidade.*

— *Inquérito administrativo. Valor da prova. Atribuição do judiciário.*

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL

Apelação Cível (2.^a Câmara). Número 2.213. Antônio Soares Vieira, apelante; A Prefeitura Municipal de Porto Alegre, apelada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

I — O autor Antônio Soares Vieira, que exercia as funções de enfermeiro de terceira classe da municipalidade mediante concurso, propôs ação contra aquele ente público para o fim de se decretar a nulidade do ato que o demitiu e, em consequência, ver-se mandado reintegrar no cargo que ocupava, com todas as vantagens. E expõe que a destituição, autorizada por inquérito administrativo, em virtude de gozar o funcionário, das garantias de estabilidade que a lei lhe assegura, foi ilegal e abusiva, porquanto a causa motivada de tal procedimento proveio de uma simples desinteligência com o, então, doutorando Luiz Maluf, sem o relêvo e a garantia que lhe emprestou a comissão encarregada do inquérito, tanto que um de seus componentes opinou pela aplicação da penalidade mínima de suspensão por trinta dias. O ato demissionário, acrescenta, é ilegal e resultante de excesso de poder, pois a falta imputada ao postulante não figura entre as enumera-

das *taxativamente* como capazes de acarretar a imposição do máximo, enquadrando-se entre as que o art. 138, letras b, d e l do Estatuto dos Funcionários Municipais estabelece e que, apenas, dão lugar à suspensão do emprego.

A prefeitura, contestando (fls. 17 a 20), alega que o incidente ocorrido com o interno da assistência pública, longe de constituir caso banal de serviço, um “mal-entendido”, representa infração da disciplina, que, a não ser reprimida com rigor, perigosamente se disseminaria em um ambiente onde deve prevalecer, acima de tudo, elevado sentido de colaboração, espírito de devotamento e noção de responsabilidade, que se sobreponham a todo e qualquer outro sentimento ou interesse particulares. O enfermeiro, anteriormente punido por falta semelhante, desrespeitou o superior hierárquico, incidindo, o seu procedimento, na modalidade prevista no art. 139, letra c, da lei n.º 362, de 28 de junho de 1937 (Estatuto dos Funcionários Municipais), que impede o retorno do culpado aos quadros do pessoal da administração.

Ordenado o processo e produzida, no curso da instrução, prova documental e testemunhal, o juiz de direito da sétima vara proferiu a sentença de fls. 49 a 51, em que, atendendo às alegações da ré, considerou o inquérito administrativo formalmente válido e com elementos probatórios incontestados, demonstrativos da culpabilidade do funcionário demitido. E, em todas as instâncias administrativas se apurou o fato violador da disciplina, com a afirmativa de ser necessária a sua repressão à vista das circunstâncias derivadas dos antecedentes e da personalidade do agente, da intensidade do dolo ou grau de culpa, dos motivos, das consequências do ato.

O vencido se não conformou com a decisão e apelou para pleitear a sua reforma, divorciada como se encontra do direito e da prova constante do processo. O inquérito é ilegal e não pode servir de fundamento à demissão, porque, instaurado com o objetivo de punir determinada falta, foi além de sua finalidade e impôs exagerada pena com assento em preceito que se não adequada ao caso examinado.

II — O processo intentado de acordo com o art. 149 do Estatuto dos Funcionários Municipais, em virtude de representação do próprio doutorando, revela que, ao serem ministrados socorros médicos a uma pessoa acidentada na via pública, aquele profissional e o enfermeiro se atritaram devido à execução de certa ordem de serviço. A única testemunha ocular que depôs no inquérito, filho da paciente que naquela ocasião se submetia a tratamento, atesta a contrariedade do auxiliar, o qual, ao invés de atender à solicitação do chefe de serviço, aproximou bruscamente do local uma mesa repleta de ferramentas. Advertido sobre esse procedimento descortês, o apelante retrucou que estava acostumado a preparar o material indispensável às operações ou curativos, enquanto seu censor, ainda estudante, sem saber o que estava fazendo, realizava a tarefa pela metade.

O denunciante, em complemento à sua “parte escrita”, insiste sobre o desatino de seu subordinado que, mal-dizente, indisciplinado e afeito a desautorar colegas e su-

periores hierárquicos, é mesmo desidioso, deixando incompletos os seus trabalhos, tanto que o livro de registros acusa-va curativos mal feitos. Fls. 28 v. e 20.

A essa acusação, reiterada perante a comissão investigadora, o imputado redargue que a sua conduta funcional é isenta de censura, dada a aprovação que a mesma tem merecido, através dos boletins de serviço, não exercitando as suas funções de má vontade como é sabido e os médicos com que trabalhava jamais lhe atiraram semelhante pecha. E, quanto ao caso sujeito à indagação, não desobedeceu qualquer ordem e nem se deu à apontada irritação na entrega da aparelhagem, pois o pretenso desabrimento talvez proviesse da ressonância que as mesas auxiliares de ferro produzem no piso de concreto, cumprindo salientar que se não recorda de haver proferido expressões inconvenientes ou menos dignas, porque ali se encontravam pessoas estranhas ao serviço.

Entretanto, afora as contraditórias declarações dos desavindos, somente a referida testemunha presencial é quem narra o fato e, segundo esse depoimento, transparece a descortesia e petulância do subalterno que, sem se rebelar contra a ordem, emitiu conceitos desabonatórios da competência do assistente com quem trabalhava. Os outros depoimentos, de médicos e enfermeiros, colhidos no curso do inquérito, ou aludem a um incidente com o Dr. Rui José Rosário, em que o apelante se teria comportado de maneira desatenciosa durante o serviço, ou, então, relatam anterior desinteligência com outro colega, sem maiores consequências além da simples repreensão verbal do diretor da Assistência Pública — dep. de João de Deus Vaz da Silva, a fls. 44 v.

Essas informações constituem os únicos elementos de convicção acêrca do “desacato” que teria sofrido o queixoso em objeto de serviço, “em virtude de ter sido desautorado e julgado incompetente pelo enfermeiro” — dep. de Maluf a fls. 34. Além disso, os depoimentos concordam em abonar a idoneidade de Vieira, que, consoante o testemunho do Dr. Rubem de Lima Bier, “abstração feita de pequenos senões, inevitáveis pela natureza própria do serviço”, se tem “revelado um bom auxiliar” — fls. 20 v. O Dr. Fausto Inácio Domingues, também considera o funcionário indiciado “como pessoa capaz, igual aos seus colegas de enfermagem”, acrescentando que contra êle não teve queixa alguma a formular, “por eventual má vontade ou indisciplina, não lhe constando que semelhantes incidentes ao que está em tela, venham ocorrendo” — fls. 32.

E o mesmo Dr. Rosário, que, de resto, nenhuma importância ligou ao suposto gesto de grosseria, que parece ter surpreendido certa vez em seu enfermeiro, confirma “que o considera capaz” e que “o único incidente do seu conhecimento é o atual de que se está instaurando processo administrativo” — fls. 31 v.

Encerrada a instrução do processo, o Conselho Técnico de Administração Municipal, encarregado de apurar os fatos denunciados na “parte”, concluiu pela responsabilidade do serventuário e propôs a sua demissão, com apoio nas disposições combinadas dos arts. 146, c e 122, g, do Estatuto, contra o voto de um de seus membros, que opinava por suspensão simples. Dispensado do emprêgo, por decreto de 20 de junho de 1940 e denegada a revisão do

processo administrativo, o enfermeiro recorreu à Diretoria das Prefeituras Municipais, onde a sua pretensão logrou o parecer favorável do assistente jurídico daquele departamento que não reputava passível de demissão o fato indicado, por inexistir desobediência formal e positiva a ordens de superior hierárquico ou “a recusa formal e positiva ao cumprimento de ordem de serviço”, nem tampouco foram comprovados “fatos contrários à moral e aos bons costumes, a que o ato de demissão faz referência, apoiando-se no artigo 122 da lei 362”.

Entrementes, desligada a prefeitura da capital do controle do D.P.M., a questão foi encaminhada à Secretaria do Interior órgão competente para o reexame, e ali, o consultor jurídico, atacando a legalidade do ato recorrido, entendeu que “êle se não ajusta perfeitamente ao que ficou apurado no inquérito procedido, pois dêste não deflui tivesse o recorrente conduta contrária à moral e aos costumes”. E, apoiando-se nesta opinião, o Dr. Secretário do Interior, no exercício da Interventoria, converteu em suspensão por noventa dias a mencionada demissão, mas esse ato foi reconsiderado pelo titular efetivo mediante insistência do prefeito, que apontava a impossibilidade da readmissão de um funcionário indisciplinado, intolérante e de temperamento impulsivo.

III — As faltas disciplinares apuradas no inquérito administrativo prévio, residem na intencional morosidade do enfermeiro ao executar determinada ordem de serviço e o seu irreverente julgamento a respeito da capacidade profissional do doutorando, a quem estava sujeito. A queixa oferecida ao órgão disciplinar do funcionalismo municipal se fundou “no desacato que deu origem à instauração do processo” fls. 32 v. — e essa foi a causa porque o ofendido pediu a punição do culpado, “em virtude de ter sido desautorado e julgado incompetente” — fls. 34 —, acusação que reeditou durante as inquirições e deu curso entre os seus companheiros de trabalho, segundo se verifica dos depts. dos Drs. Fausto Inácio Domingues, a fls. 32, Rubem de Lima Bier, a fls. 34 v. e de Ari Anicet a fls. 34 v. Ora, afastando-se das conclusões a que a prova estava a ditar, isto é, de que as faltas eram as inscritas no art. 138, b, d e l do Estatuto, a comissão inquiridora acenou para o art. 146, c, combinado com o art. 122, g, a fim de propor a despedida. A pretensa conduta contrária à moral e aos bons costumes, em que se fundou o ato do executivo municipal nem sequer foi aflorada durante as prolongadas audiências, em que às testemunhas apenas se questionava sobre a representação de Maluf, isto é, acêrca do *desacato* e da injuriosa crítica sobre a idoneidade intelectual do mesmo doutorando.

E' certo que o cit. art. 146, c, faz remissão ao art. 139, mas, da mesma forma, em nenhum dos incisos que o último inscreve, se lobra a falta disciplinar cominada com a pena de demissão, nem mesmo no da letra a, se a êste se pretendesse ajustar a anterior disputa com o enfermeiro João Maria Gomes Soares, porque, para tal entendimento, de mister seria que ocorresse reincidência. O cit. enfermeiro declara que “o incidente fôra provocado por um fato comum, um mal-entendido sem maior importância”, que não conseguiu abalar as amistosas relações mantidas com seu companheiro de trabalho — fls. 30 v. — e isso se apreende da ausência de qualquer anotação desabonatória na ficha funcional, transcrita por cert. a fls. 6 e v.

A apelada diz que não houve injustiça, nem ilegalidade e o possível rigor se não afasta do interesse público, calcada como é a pena no processo administrativo, revestido das indispensáveis formalidades e onde acautelados foram os interesses da defesa.

Aos tribunais civis cabe, indiscutivelmente, a tarefa de aferir da legalidade dos atos administrativos sujeitos à sua apreciação, porque, segundo Fritz Fleiner (*"Instituciones de Derecho Administrativo"*, trad. de Gondin, § 17, pág. 222), ainda que não tenham competência para revogar, os que infringem o direito, sentenciam indiretamente sobre a sua juridicidade. A doutrina e a jurisprudência, limitando as atribuições do juiz ao simples exame da legalidade, veda o julgamento sobre o mérito, ponderando Seabra Fagundes que, por envolverem interesses e não direitos, são afastadas da tela judicial as questões relativas ao acerto, à justiça, à equidade dos atos emanados do executivo. Ao Judiciário não se submetem os interesses, que o ato administrativo contrarie, mas, apenas, os direitos individuais feridos por ele.

O mérito é de atribuição exclusiva do Poder Executivo, e o Poder Judiciário, nêle penetrando, "faria obra de administrador, violando, com isso, o princípio de separação e independência dos poderes". (*"O Contrôlo dos Atos Administrativos"*, n.º 65).

E, assim, se têm manifestado os julgados, que com base na clássica lição de Costa Manso, proibem a revisão do ato administrativo, o qual somente se tornaria desvalioso se incompetente fôsse a autoridade, a demissão se não estivesse em causa legítima, ou ocorresse inobservância das formalidades que lhe dita a lei. (Rev. For. 82-370, 83-543 e 87-113.).

O Ministro Orozimbo Nonato repele essa estrita demarcação traçada ao judiciário, porque "não basta simplesmente o inquérito, qualquer inquérito para justificar demissão. O Poder Judiciário pode rever os termos. Não seria razoável que o indivíduo que foi demitido em inquérito administrativo irregularmente processado ou injustamente apreciado, continue demitido". (Jur. do Supr. Trib. XI-142). E, precisando o seu pensamento, em outro voto perante a colenda corte, acrescenta: "A demissão do funcionário depende da apuração de falta grave e a ocorrência dêsse requisito, o julgamento das provas que nesse sentido se produzam, não pode ser deixado ao nuto exclusivo da autoridade administrativa, sem invasão das funções que competem, naturalmente, ao Poder Judiciário. Os direitos do funcionário, com base no respectivo esta-

tuto, não podem ser definidos e apurados pela só autoridade administrativa". (Jur. cit., XI-144).

Entretanto, como o expôs, na discussão dêsse caso, o ministro Valdemar Falcão, não deve vingar a intangibilidade do inquérito, que, além do seu aspecto formal, pode e deve ser apreciado, pesada a sua prova, "para ver se foi ela deficiente, falsa e vazia, e se chegou a conclusões errôneas". Essa pesquisa implica a análise da legalidade, pois, o pronunciamento do julgador, como nota o cit. Seabra Fagundes, seria inviável se não entrasse no exame do inquérito, fundamento do ato, tanto para constatar se se fez de acordo com a lei, como para aquilatar a conformidade do ato com o que apurou o processo.

Ora, no caso em apreço, o motivo invocado para justificar a demissão do apelante não se concilia com a prova e as faltas mencionadas no inquérito são as previstas no art. 138, letras b, d e essas, apenas, dão lugar à "suspensão", variável de cinco a noventa dias, "conforme a gravidade da falta e as circunstâncias que a acompanharem". Destarte, quando os funcionários "*criticarem* os atos praticados por seus superiores hierárquicos", ou os *desacatarem*, "por gestos, palavras ou atos", ou, ainda, "*cometerem*, dentro da repartição, ato ofensivo aos créditos desta ou à moral" não é a dispensa do cargo a pena a que estão sujeitos, mas a de suspensão, que será graduada de acordo com as circunstâncias que acompanharem a falta. Daí decorre a impropriedade da referência ao art. 122, letra g como fundamento da demissão pois, mesmo que se desse como provada a "conduta contrária à moral e aos costumes", esta não seria causa legal do ato, dado que a infração dêsse dever comum de todos os funcionários, como já foi dito, só autoriza a suspensão. De resto, as faltas suscetíveis de demissão são exclusivamente as que o citado art. 139 enumera, sem a mínima relação com o assunto versado no processo administrativo.

IV — Em tais termos, a segunda câmara civil dá provimento ao recurso e, reformando a sentença de primeira instância, na conformidade do pedido constante da inicial, julga procedente a ação para condenar a prefeitura desta Capital a reintegrar o apelante no cargo de que foi demitido ou outro equivalente, com todas as vantagens a que tem direito, desde a data do ato demissionário, assim como as que devidas forem até à sua efetiva volta à função.

Custas como de direito.

Pôrto Alegre, 29 de março de 1944 .

Samuel Silva, presidente. Erasto Corrêa, relator.
Fui presente, Alvaro de Moura e Silva.

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

A seleção do Assistente de Organização

Terminamos hoje a divulgação das questões apresentadas aos candidatos a Assistente de Organização (P.H. 556), cujas "questões para dissertação" foram publicadas em nosso número anterior. Transcrevemos a seguir as partes I e II da referida prova, realizadas respectivamente nos dias 6 e 11 de maio último.

PARTE I

O candidato deverá escolher UM dos problemas abaixo apresentados. A banca não considerará as provas em que os candidatos examinarem ambos os problemas.

PROBLEMA A

Por lei de 1936, foi instituído, na cidade de Buenos Aires, o *Ente Autónomo de la Industria Municipal*. São reproduzidos, a seguir, os dois primeiros artigos da lei :

"Art. 1.º E' criado o *Ente Autónomo de la Industria Municipal*, que será o agente natural da Municipalidade de Buenos Aires para a execução das obras públicas e serviços públicos que esta lhe encomende, na conformidade das estipulações da presente ordenação, e que devem ser realizadas nas condições técnicas, econômicas e financeiras próprias de toda organização industrial.

"Art. 2.º Caberá ao *Ente Autónomo de la Industria Municipal* a realização industrial dos seguintes trabalhos : a) ampliação, reforma e conservação de todos os edificios e dependências das repartições municipais ; b) construção de praças e passeios públicos ; c) saneamento de terrenos ; construção e conservação de pavimentos ; d) fabricação de asfalto ou outra espécie de material para pavimentação ; e) reparação de obras, materiais e ferramentas de propriedade do município ; f) prestação de todos os serviços que atualmente são desempenhados pelas repartições que passam a constituir ou a depender do novo organismo.

"A enumeração não exclui a realização de qualquer outra atividade que esteja compreendida dentro

da natureza das funções que se atribuem ao *Ente Autónomo de la Industria Municipal* por esta ordenação.

"Os trabalhos determinados neste artigo ficarão sempre a cargo do *Ente Autónomo de la Industria Municipal*, salvo no caso de que este justifique não poder realizá-los por estar tomada sua produção ou por tratar-se de trabalhos especializados, para os quais não disponha de pessoal ou recursos necessários".

Cogita-se, por hipótese, de instituir, numa das grandes cidades do Brasil, órgão semelhante. Na organização administrativa de tal cidade há, porém, um Departamento de Obras Públicas, com uma Comissão do Plano Urbanístico (resolve questões de ampliação do Plano com a urbanização de novas áreas e quaisquer outras nêle fundadas) e quatro Serviços : de Administração (atividades auxiliares, inclusive contabilidade de custo e relações com o público), de Engenharia (projeto e execução das obras públicas, aprovação e fiscalização das contratadas, concedidas, etc. e de obras em geral que interessem o aspecto urbanístico), de Arborização (defesa da vegetação de lugares pitorescos, administração de jardins e parques, arborização de ruas, etc.), e de Limpeza Pública e Aproveitamento de Refugos (coleta de lixo nos domicílios, varredura de ruas, separação e venda de metais e outros refugos, aproveitamento da energia dos fornos incineradores e das cinzas). Luz e gás, telefones, água e outras utilidades públicas estão sob regime de concessões.

Pede-se ao candidato :

1.º) que examine a conveniência da criação da entidade descentralizada, considerando :

- a) a natureza das funções que vão ser delegadas ; e
- b) o regime a que serão submetidas ;

2.º) que escolha, dentre a autarquia, a sociedade de economia mista e a simples empresa municipal sujeita integralmente a regime de direito privado salvo quanto às garantias patrimoniais, a forma de administração mais adequada para a entidade referida ;

3.º) que precise as relações da entidade com a Administração municipal e mais especialmente com o Departamento de Obras Públicas, distinguindo :

- a) relações financeiras (contribuição da Prefeitura para a receita da entidade, aprovação de contas, etc.);
- b) relações puramente administrativas (nomeação de dirigentes, aprovação de programas de trabalho dentro do programa de melhoramentos, etc.);
- c) relações técnicas (estabelecimento e verificação de padrões técnicos, aprovação de plantas e projetos, etc.);
- 4.º) que determine as funções da entidade e as alterações na estrutura do Departamento de Obras Públicas motivadas pela criação daquela;
- 5.º) que grupe as funções determinadas para a entidade seguindo duas bases mais recomendadas, indicando as vantagens e inconvenientes de cada uma;
- 6.º) que estude a possibilidade de organizar as funções auxiliares da entidade pela estrutura padrão dos D.A. ou S.A. da Administração federal; e
- 7.º) que aplique à entidade um sistema de "staff" em diferentes níveis e uma estrutura funcional de autoridade.

PROBLEMA B

1. Na Administração de um Estado com 50 milhões de cruzeiros de renda anual, há um DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO, subordinado diretamente ao Interventor Federal.

2. Além do Departamento, são subordinadas diretamente ao Chefe do Poder Executivo a Secretaria da Fazenda, a Secretaria de Obras Públicas, a Secretaria da Agricultura, a Secretaria do Interior e Justiça, a Secretaria de Saúde Pública e o Departamento Central de Administração Geral. Entre os órgãos que integram as referidas Secretarias, contam-se: na Secretaria da Fazenda, a Contadoria Geral do Estado e a Tesouraria Geral; na Secretaria de Obras Públicas, a Divisão de Edifícios Públicos; na Secretaria de Saúde Pública, a Divisão de Higiene Infantil; na Secretaria da Agricultura, o Serviço de Fomento do Cooperativismo. O Departamento Central de Administração Geral é integrado pelas Divisões de Organização, Pessoal, Orçamento e um Serviço Central de Compras.

3. O DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO é dirigido pelo Conselho Estadual de Educação, órgão composto de cinco membros, dos quais três eleitos diretamente pelo povo e dois de nomeação do Chefe do Poder Executivo. Ao Conselho de Educação compete, entre outras atribuições:

- a) elaborar o plano geral de atividades do Departamento e o programa de trabalho a ser aprovado anualmente pelo Chefe do Executivo;
- b) fixar as diretrizes a serem obedecidas pelas unidades escolares do Estado e orientar a execução da legislação federal e estadual sobre ensino;
- c) coordenar as atividades de institutos oficiais e particulares;

d) baixar normas para execução de todos os serviços do Departamento e propor ao Chefe do Executivo as medidas que escaparem de sua alçada.

4. O Departamento de Educação mantém uma Faculdade de Filosofia, um Colégio Estadual, e uma Escola de Professores, além de 786 unidades escolares de vários tipos, de grau primário. Além disso, o Departamento é integrado pelos seguintes órgãos, todos subordinados diretamente ao Conselho: a) Diretoria Geral do Ensino Primário, Diretoria do Ensino Profissional, Diretoria do Ensino Artístico e Serviço de Atividades Auxiliares do Ensino; b) Serviço de Higiene Escolar, Secção de Cooperativas Escolares, Filmoteca, Biblioteca Central de Educação e Discoteca Pública; c) Secção do Pessoal, Comissão de Compras, Secção de Contabilidade, Protocolo, Tesouraria e Arquivo.

5. A *Diretoria Geral do Ensino Primário* tem por finalidade orientar e fiscalizar o ensino primário nas escolas mantidas pelo Estado e por instituições privadas. A fiscalização está a cargo de oito Inspetorias Regionais. Cabe a esta Diretoria propor ao Conselho todas as medidas relativas à movimentação do professorado primário, assunto de competência de uma Secção do Pessoal que integra a Diretoria. Os assuntos relativos ao pessoal administrativo cabem à Secção de Pessoal do Departamento.

A Diretoria de Ensino Profissional tem atribuições análogas à Diretoria Geral do Ensino Primário no que toca ao ensino profissional. A fiscalização do ensino profissional é distribuída em quatro Regiões, diversas das de ensino primário.

A *Diretoria do Ensino Artístico e o Serviço de Atividades Auxiliares do Ensino* têm os objetivos indicados pelos seus próprios nomes. As bibliotecas e museus escolares são orientados pelo Serviço de Atividades Auxiliares, exceto na Capital do Estado, onde são subordinados à Biblioteca Central de Educação.

Os demais órgãos têm as finalidades descritas pelos próprios títulos.

6. O Departamento de Educação é mantido por uma "taxa de educação", de 10 % sobre o imposto de vendas e consignações, cobrada em selos e arrecadada pelos órgãos do sistema fiscal subordinado à Secretaria da Fazenda. O produto da taxa é recolhido mensalmente pela Tesouraria Geral do Estado à Tesouraria do Departamento. A movimentação dos recursos financeiros do Departamento é feita mediante cheques nominais dos membros do Conselho em favor dos Diretores e Chefes de Serviço, à conta das dotações previstas no orçamento do Estado para os serviços de educação.

Pede-se ao candidato: *analisar* a organização geral do Departamento e *propor*, fundamentadamente, as modificações de estrutura e as normas de trabalho que julgar convenientes.

Solicita-se a atenção do candidato para os seguintes pontos principais, em relação aos quais é exigida uma justificação da situação atual, sempre que não se propuser nenhuma transformação :

- 1 — direção geral do Departamento
- 2 — execução das atividades-meios
- 3 — distribuição regional dos órgãos de fiscalização
- 4 — controle interno
- 5 — distribuição de competência e coordenação das atividades auxiliares do ensino
- 6 — relações do Departamento com outros órgãos da administração estadual
- 7 — recursos financeiros e forma de manutenção
- 8 — aquisição do material de expediente e do material escolar
- 9 — localização das atividades de pesquisa e planejamento
- 10 — níveis de autoridade e responsabilidade.

PARTE II

TRAÇADO DE ORGANOGRAMA

Na organização administrativa de uma *cidade do interior* :

1. as repartições A, B e C são dirigidas por pessoas escolhidas diretamente pelo ELEITORADO. E' também o ELEITORADO que aprova os relatórios de sua administração e todos os atos de maior importância que afetem a organização ou o patrimônio delas ;
2. cinco outras repartições, D, E, F, G e H, são subordinadas integralmente ao Prefeito da localidade. O Prefeito é escolhido pela Câmara Municipal e está para esta na mesma situação que os dirigentes das repartições A, B e C em relação ao ELEITORADO ;
3. finalmente, duas outras repartições, I e J, são subordinadas integralmente a um Tribunal de Contas. Os membros do Tribunal de Contas são nomeados pela Câmara Municipal, mas não lhe devem nenhuma obediência no exercício de suas funções ;
4. junto ao prefeito, funciona um *staff* geral e, junto a cada Diretor das repartições do grupo mencionado no item 1, um *staff* sectorial, que recebe do primeiro orientação quanto aos assuntos em que se exige uniformidade de doutrina ;
5. o grupo de repartições subordinadas ao Prefeito dispõe de uma Agência, *situada na capital do Estado*, para tratar dos interesses das mesmas naquela capital. O chefe dessa agência entende-se diretamente com o di-

retor de cada repartição, de quem recebe ordens quanto aos serviços correspondentes à repartição ;

6. a repartição C é um órgão de administração geral (uma Comissão do Serviço Civil, por exemplo) tendo por clientela todas as outras repartições.

Pede-se o organograma da administração descrita.

NOTA — O candidato poderá desenhar mais de um gráfico, representando separadamente os grupos de repartições, se quiser evitar o excesso de convenções e o cruzamento de linhas.

ESTATÍSTICA

- a) Calcule a média aritmética, pelo processo rápido, d distribuição abaixo.

Note que *não serão aceitos* os cálculos feitos pelo processo longo.

Classés	Frequências
0 — 4,9	3
5 — 9,9	5
10 — 14,9	11
15 — 19,9	15
20 — 24,9	17
25 — 29,9	—
30 — 34,9	20
35 — 39,9	23
40 — 44,9	25
45 — 50	29

N = 148

Faça os cálculos aqui.

- b) Traçar o polígono de frequência da distribuição acima.

- c) No ano de 1941 o movimento de pessoal, na parte de vacância, verificou-se em virtude de vários atos, cuja influência se distribuiu da seguinte forma :

aposentadoria	1.140
exoneração	490
exoneração a pedido.....	380
nomeação para outro cargo.....	220
demissão	60

Total dos atos que deram lugar à

vacância 2.290

Represente a distribuição acima em um gráfico de setores.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

Licenças e férias a diaristas e tarefeiros

Foi assinado, em 27 de junho último, o Decreto-lei n.º 6.631, que dispõe sobre a concessão de licenças e férias a extranumerários diaristas e tarefeiros da União.

O simples enunciado do assunto revela a magnitude das medidas ora decretadas pelo Governo, as quais vieram beneficiar grande número de servidores públicos federais, pela outorga de vantagens e pelo reconhecimento de garantias, até agora exclusivas dos funcionários e extranumerários contratados e mensalistas.

No entanto, a complexidade do problema, derivada da enorme soma de interesses em foco, era proporcional à dificuldade de resolvê-lo, originando-se, daí, os cuidadosos estudos a que procedeu o D.A.S.P., antes de propor a solução julgada mais conveniente e justa.

Ao submeter à apreciação do Senhor Presidente da República o respectivo projeto de Decreto-lei, o D.A.S.P. fê-lo acompanhar de uma bem fundamentada exposição de motivos, através da qual se evidencia não só a oportunidade das providências estabelecidas, como, também, e sobretudo, o espírito, ao mesmo tempo científico e humano, que lhe presidiu à elaboração.

Com efeito, não era aconselhável, nem tão pouco possível, fossem introduzidas modificações tão importantes na situação existente, sem que, preliminarmente, se procedesse a estudos e pesquisas, visando dispensar à matéria a necessária consideração técnica e o conveniente tratamento específico.

Dessa relevante tarefa, incumbiu-se o D.A.S.P., como órgão competente, sendo agora conhecidos os resultados a que chegou, em sua meticolosa análise dos vários fatores integrantes do problema.

Cumprе ressaltar, aqui, o grande alcance dos dispositivos do referido diploma legal, que revelam a constante preocupação e o permanente desvelo do Governo pelo bem estar físico e social dos servidores públicos.

De acôrdo com o art. 1.º, o diarista ou tarefeiro poderá ser licenciado nos seguintes casos: a) para tratamento de saúde; b) quando acidentado no exercício de suas atribuições ou quando tenha adquirido doença profissional; c) quando atacado de tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra ou paralisia.

À servidora gestante, diarista ou tarefeira, será também concedida licença por três meses, com salário integral.

Tais são as licenças, denominadas "licenças necessárias", que, doravante, poderão ser concedidas aos extranumerários especificados. Como afirmou o D.A.S.P., na exposição de motivos já aludida, "argumentos ponderáveis de política social, demográfica e higiênica justificam plenamente a medida", acrescentando: "Entretanto, considerações da mesma ordem não poderiam ser invocadas em abono de concessão dos outros tipos de licença a êsses mesmos grupos de servidores".

Com referência à retribuição pecuniária, durante os períodos de licença, ficou estabelecido que, quando licenciado para tratamento de saúde, o diarista ou tarefeiro sofrerá, nos seis primeiros meses, desconto de 30 % do salário; excedendo êste prazo, sofrerá o desconto de 50 %, do sétimo até o décimo segundo mês; e de 70 % nos doze meses seguintes.

Quando acidentado no exercício de suas atribuições, ou quando tenha adquirido doença profissional, ou, ainda, se fôr acometido das doenças especificadas acima (tuberculose ativa, etc.), o diarista ou tarefeiro será licenciado com salário integral.

Outrossim, o diarista ou tarefeiro não poderá permanecer em licença por prazo superior a 24 meses.

Decorrido êsse prazo, o servidor será submetido a inspeção médica e aposentado, se fôr considerado definitivamente inválido para o serviço público.

em geral e se houver completado o período de carência, nos casos em que é exigido.

O diarista ou tarefeiro será dispensado do serviço público se, terminada a licença, continuar em condições de saúde que o impeçam de trabalhar e não tiver completado o período de carência para aposentadoria, quando fôr o caso.

Vale referir, ainda, que a licença, nas hipóteses em que deverá ser concedida com salário integral, será convertida em aposentadoria, embora antes do prazo de 24 meses, quando considerada definitiva, para o serviço público em geral, a invalidez do servidor.

Como se pode facilmente verificar, a extensão das licenças "necessárias" aos diaristas e tarefeiros não representa uma simples cópia ou revisão de dispositivos já aplicados a funcionários e extranumerários contratados e mensalistas.

Entretanto, a dualidade ocorrente se justifica, sendo necessário que, para a perfeita compreensão da razão de ser dos descontos que sofrerão os salários dos diaristas e tarefeiros, quando licenciados para tratamento de saúde, se tenha em mente, *a priori*, os seguintes pontos:

- a) os descontos não atingem o salário-família, em virtude do disposto no art. 11 do Decreto-lei n.º 5.976, de 10-11-43;
- b) ficam isentos de quaisquer descontos:
 - 1. os acidentados no exercício de suas atribuições, ou que tenham adquirido doença profissional;
 - 2. os atacados de certas doenças específicas;
 - 3. as gestantes;
- c) apesar dos descontos assinalados, as vantagens ora concedidas ultrapassam, no seu conjunto, o padrão de proteção dispensado aos assalariados em geral.

Além disso, o Decreto-lei em foco é manifestamente superior, em liberalidade, às leis trabalhistas. Tal superioridade pode ser traduzida pelos seguintes elementos:

- a) via de regra, o *prazo de carência* para o auxílio-enfermidade nos seguros sociais é de um ano, enquanto que, no caso em aprêço, é apenas de 90 dias, ou mesmo nulo, nos

casos relativos à ocorrência de risco profissional;

- b) não existe, no referido diploma, o chamado *período de espera* (30 dias nos principais institutos de previdência social), no curso do qual o interessado não tem direito a diárias;
- c) o prazo máximo do gozo dos respectivos benefícios é de um ano nos institutos de aposentadoria e pensões e de 24 meses, no Decreto-lei em aprêço.

Em gozo de licença, o diarista ou tarefeiro não contará tempo para qualquer efeito, exceto para completar o período de carência necessário à aposentadoria.

Serão computados, porém, para todos os efeitos, como de efetivo exercício, os períodos de licença à gestante e ao servidor acidentado em serviço ou atacado de doença profissional.

Através da sinopse feita, observa-se a acentuada orientação social que inspirou os dispositivos sobre os direitos dos servidores atingidos por riscos profissionais à licença. Esses favores especiais, já mencionados (ausência do prazo de carência, licença com salário integral, contagem de licença para todos os efeitos), são extremamente amplos e estritamente subordinados aos modernos conceitos da cobertura dos casos de infortunistica do trabalho. Fazem eles parte integrante do conjunto, muito mais extenso, da regulamentação dos riscos profissionais dos servidores públicos, em estudos no D.A.S.P.

Os salários mensais devidos aos diaristas e tarefeiros, durante o período de licença, serão calculados na base de 25 vezes o salário diário.

Quanto às férias, ficou estabelecido que o diarista ou tarefeiro adquirirá direito a férias depois de um ano de efetivo exercício. As férias serão concedidas obrigatoriamente, observada a escala que fôr organizada, e terão a duração de 20 dias consecutivos por ano.

E' proibido levar à conta de férias qualquer falta ao trabalho, sendo, outrossim, vedada a acumulação daquele período anual de repouso.

O direito a férias, "esta importantíssima instituição da moderna administração de pessoal e da política social trabalhista", se alicerça em sólidos fundamentos, convindo repetir as considerações, a respeito expandidas pelo extinto Conselho Federal do

Serviço Público Civil: "E" necessariamente inelutável para o organismo humano empregar determinado tempo em recuperar as energias despendidas durante o tempo ativo, sem o que rapidamente se depaupera esse organismo, diminui o índice de energia vital, esgotam-se as reservas orgânicas, declarando-se o estado de deficiência orgânica geral..."

Os diaristas e tarefeiros perceberão, durante o período de férias, 17 dias de salário, quaisquer que sejam os domingos e feriados intercalados.

Justificando essa medida, esclareceu o D.A.S.P. que "devido ao sistema de remuneração inerente às condições jurídicas de emprego dessas duas classes de servidores públicos, sistema com o qual seria incompatível o pagamento da remuneração por dias feriados, tornou-se imprescindível o dispositivo do art. 11 do anexo projeto de decreto-

lei, o qual estabelece um padrão uniforme de pagamento durante os períodos de férias".

Para os efeitos previstos pelo Decreto-lei em exame, considera-se salário diário do tarefeiro a média aritmética dos salários percebidos em cada dia de exercício, nos últimos três meses.

Na concessão das licenças e férias aos diaristas e tarefeiros serão observadas, no que couber e não contrariar as disposições do recente Decreto-lei, as normas que regulam a matéria em relação a funcionários e extranumerários contratados e mensalistas.

Finalmente, estendem-se aos diaristas e tarefeiros, na parte referente a férias, as disposições do Decreto-lei n.º 4.693, de 16-9-42, que suspendeu, enquanto durar o estado de guerra, a vigência de alguns artigos do Estatuto dos Funcionários.

Notas para o funcionário

PROVIMENTO DE CARGOS EM CLASSES INTERMEDIÁRIAS DE CARREIRAS

DXXXVII

O Ministério da Aeronáutica encaminhou ao D.A.S.P. o processo em que A.S.P., Oficial Administrativo, classe I, do Q.P. daquele Ministério, solicitou fossem revistas as propostas de promoções relativas ao 1.º quadrimestre do corrente ano, no sentido de ser indicado para vaga existente na classe J, daquela carreira, a ser provida por promoção pelo critério de antiguidade.

Motivou, certamente, tal petição, a solução dada pelo D.A.S.P. à consulta da Diretoria Geral do Pessoal daquele Ministério sobre se seria legal a efetivação de transferência, já autorizada pelo Senhor Presidente da República, em vaga que se abria na classe J, da carreira de Oficial Administrativo, a qual, no entanto, não era originária, mas decorreria da promoção de seu ocupante à classe K.

Entendia aquela D.P. que "a transferência, embora *ex-officio*, só poderá ser verificada por ocasião da abertura de vaga originária na classe J, ou mesmo decorrente, quando a sequência da promoção não puder ser mantida..."

Apreciando aquela consulta, esclareceu o D.A.S.P. que, à vista do que dispõe o art. 94 do E.F., quando foi autorizada a transferência do Oficial Administrativo, classe J, do Ministério da Marinha para idêntica classe e carreira daquele Ministério, já se considerava aberta a vaga em igual classe de seu Q.P., a qual poderia ser provida logo que se efetivasse a promoção do seu ocupante à classe K.

Tendo em vista as providências tomadas pelo Ministério, A.S.P. solicitou revisão das propostas de promoção, alegando:

a) que tal entendimento é aceitável apenas para a vaga que permanecesse aberta após cada processamento periódico das promoções, depois de consumadas tôdas as promoções cabíveis e não havendo mais funcionário em condição de preenchê-la por esse critério;

b) que, entretanto, tal entendimento não pode prevalecer se a vaga resultante da movimentação quadrimestral puder ser preenchida por promoção, concomitantemente com a vaga originária;

c) que não parece justificável que uma promoção seja preterida por outra qualquer modalidade de provimento, ainda que *ex-officio*, no interesse da Administração; e

d) que, havendo interesse em que certo funcionário preste sua colaboração a determinado Ministério, diverso daquele a que pertence, caberia a providência a que se refere o art. 35 do E.F.

O D.A.S.P., procedendo ao reexame do assunto verificou:

a) que no processo protocolado do D.A.S.P. sob o n.º 5.310-43, o Ministério da Aeronáutica propôs a transferência *ex-officio*, no interesse da Administração, de L. de R., Oficial Administrativo, classe J, do Ministério da Marinha, para idêntica classe e carreira do seu Q.P.;

b) que a transferência em causa, apesar de autorizada por despacho de 26-5-43 do Senhor Presidente da República, exarado no parecer n.º 993, de 19-5-43, do D.A.S.P., não se efetivou por inexistência de vaga;

Serviço Público Civil: "E" necessariamente inelutável para o organismo humano empregar determinado tempo em recuperar as energias despendidas durante o tempo ativo, sem o que rapidamente se depaupera esse organismo, diminui o índice de energia vital, esgotam-se as reservas orgânicas, declarando-se o estado de deficiência orgânica geral..."

Os diaristas e tarefeiros perceberão, durante o período de férias, 17 dias de salário, quaisquer que sejam os domingos e feriados intercalados.

Justificando essa medida, esclareceu o D.A.S.P. que "devido ao sistema de remuneração inerente às condições jurídicas de emprego dessas duas classes de servidores públicos, sistema com o qual seria incompatível o pagamento da remuneração por dias feriados, tornou-se imprescindível o dispositivo do art. 11 do anexo projeto de decreto-

lei, o qual estabelece um padrão uniforme de pagamento durante os períodos de férias".

Para os efeitos previstos pelo Decreto-lei em exame, considera-se salário diário do tarefeiro a média aritmética dos salários percebidos em cada dia de exercício, nos últimos três meses.

Na concessão das licenças e férias aos diaristas e tarefeiros serão observadas, no que couber e não contrariar as disposições do recente Decreto-lei, as normas que regulam a matéria em relação a funcionários e extranumerários contratados e mensalistas.

Finalmente, estendem-se aos diaristas e tarefeiros, na parte referente a férias, as disposições do Decreto-lei n.º 4.693, de 16-9-42, que suspendeu, enquanto durar o estado de guerra, a vigência de alguns artigos do Estatuto dos Funcionários.

Notas para o funcionário

PROVIMENTO DE CARGOS EM CLASSES INTERMEDIÁRIAS DE CARREIRAS

DXXXVII

O Ministério da Aeronáutica encaminhou ao D.A.S.P. o processo em que A.S.P., Oficial Administrativo, classe I, do Q.P. daquele Ministério, solicitou fossem revistas as propostas de promoções relativas ao 1.º quadrimestre do corrente ano, no sentido de ser indicado para vaga existente na classe J, daquela carreira, a ser provida por promoção pelo critério de antiguidade.

Motivou, certamente, tal petição, a solução dada pelo D.A.S.P. à consulta da Diretoria Geral do Pessoal daquele Ministério sobre se seria legal a efetivação de transferência, já autorizada pelo Senhor Presidente da República, em vaga que se abria na classe J, da carreira de Oficial Administrativo, a qual, no entanto, não era originária, mas decorreria da promoção de seu ocupante à classe K.

Entendia aquela D.P. que "a transferência, embora *ex-officio*, só poderá ser verificada por ocasião da abertura de vaga originária na classe J, ou mesmo decorrente, quando a sequência da promoção não puder ser mantida..."

Apreciando aquela consulta, esclareceu o D.A.S.P. que, à vista do que dispõe o art. 94 do E.F., quando foi autorizada a transferência do Oficial Administrativo, classe J, do Ministério da Marinha para idêntica classe e carreira daquele Ministério, já se considerava aberta a vaga em igual classe de seu Q.P., a qual poderia ser provida logo que se efetivasse a promoção do seu ocupante à classe K.

Tendo em vista as providências tomadas pelo Ministério, A.S.P. solicitou revisão das propostas de promoção, alegando:

a) que tal entendimento é aceitável apenas para a vaga que permanecesse aberta após cada processamento periódico das promoções, depois de consumadas tôdas as promoções cabíveis e não havendo mais funcionário em condição de preenchê-la por esse critério;

b) que, entretanto, tal entendimento não pode prevalecer se a vaga resultante da movimentação quadrimestral puder ser preenchida por promoção, concomitantemente com a vaga originária;

c) que não parece justificável que uma promoção seja preterida por outra qualquer modalidade de provimento, ainda que *ex-officio*, no interesse da Administração; e

d) que, havendo interesse em que certo funcionário preste sua colaboração a determinado Ministério, diverso daquele a que pertence, caberia a providência a que se refere o art. 35 do E.F.

O D.A.S.P., procedendo ao reexame do assunto verificou:

a) que no processo protocolado do D.A.S.P. sob o n.º 5.310-43, o Ministério da Aeronáutica propôs a transferência *ex-officio*, no interesse da Administração, de L. de R., Oficial Administrativo, classe J, do Ministério da Marinha, para idêntica classe e carreira do seu Q.P.;

b) que a transferência em causa, apesar de autorizada por despacho de 26-5-43 do Senhor Presidente da República, exarado no parecer n.º 993, de 19-5-43, do D.A.S.P., não se efetivou por inexistência de vaga;

c) que o Decreto-lei n.º 5.082, de 12-12-42, criou 11 cargos na carreira de Oficial Administrativo do Q.P. do Ministério da Aeronáutica, sendo três na classe L e os demais distribuídos pelas classes inferiores, dois para cada classe;

d) que o referido Decreto-lei dispôs ainda que os aludidos cargos poderiam ser providos nas promoções a serem feitas na época própria do último quadrimestre de 1942, abrindo, por isso, o necessário crédito (arts. 2.º e 3.º do Decreto-lei n.º 5.082, citado);

e) que os dois cargos da classe J, então criados, foram providos em 20-1-43, com as promoções de A.N.G. e L.C.F.J., não acontecendo o mesmo com os da classe K, visto não existir funcionário em condições de ser promovido;

f) que, assim, não há dúvida de que a partir de 17 de dezembro de 1942, data da publicação do citado Decreto-lei n.º 5.082, existiam dois cargos preenchíveis na classe K da carreira de Oficial Administrativo do Ministério da Aeronáutica, cargos esses que, *ex-vi* do disposto no item IV do art. 94, do E.F., eram para todos os efeitos, e não apenas para promoção, considerados vagos; e

g) que, autorizada por despacho de 26-5-43, do Senhor Presidente da República a transferência, *ex-officio*, de L. de R. é evidente que uma das vagas da classe J, que decorressem da promoção de seu ocupante à classe K, teria de, necessariamente, ser provida pelo interessado.

Esta, pois, a solução do caso presente, que não comporta, e nem poderia comportar, solução diversa.

Em o nosso direito administrativo, o funcionário ocupante do cargo de carreira não adquire direito de ser promovido à classe imediatamente superior, pela simples abertura da vaga. Há, apenas, uma expectativa de direito, que se legitima com o ato de promoção pela autoridade administrativa. Não é esta, entretanto, obrigada a prover, por promoção, a vaga aberta na classe intermediária de cargo de carreira, pela única razão de existir ocupante na classe imediatamente inferior, em condições de ser promovido.

Ressalvadas algumas formas de provimento de cargo público (readmissão, reversão e transferência a pedido, que só podem ser efetivadas em vaga que deva ser provida por merecimento, quando se tratar de cargo de carreira, e ainda a nomeação, que, normalmente é feita para cargo de classe inicial de carreira), pode a autoridade administrativa sugerir o provimento, por qualquer outra forma das vagas abertas nas classes intermediárias de carreira, embora haja funcionário na classe inferior em condições de ser promovido.

Pretender o contrário seria tornar quase impossível a efetivação de reintegração ordenada pelo Judiciário, ou de aproveitamento dos funcionários em disponibilidade, quando é certo que

“Os funcionários em disponibilidade terão preferência para o preenchimento das vagas que se verificarem nos quadros do funcionalismo, inclusive as de promoção por antiguidade (art. 83 do E.F.).

E' que a promoção, apesar de constituir poderoso estímulo para o funcionário e um dos maiores atrativos do serviço público, tornando-se, por isto mesmo, objeto de

constantes estudos e aperfeiçoamento por parte do administrador, não deve, entretanto, servir-lhe de impecilho, dificultando a maleabilidade necessária que lhe deve ser dada para bem atender aos interesses da Administração.

(Parecer-processo n.º 6.916-44, publicado no D.O. de 26-6-44, pág. 11.317)

PROVAS PARA A CONCESSÃO DE SALÁRIO-FAMÍLIA

DXXXVIII

Sobre o assunto, o D.A.S.P. emitiu o seguinte parecer:

“No processo anexo, a Secretaria Geral do Ministério da Guerra consulta se as certidões juntas

“podem servir de comprovação de filiação espúria para fins de concessão de salário-família, uma vez que o art. 358 declara não poderem ser reconhecidos os filhos incestuosos e adulterinos”,

e se

“podem ser aceitas, para a mesma prova, certidões em que figura apenas a filiação paterna, com omissão da progenitora, nos termos do art. 74 do Decreto n.º 4.857, de 3 de novembro de 1939”.

Trata-se de servidor público que, para efeito de habilitação ao salário-família, apresentou certidão de nascimento de seus seis filhos, dos quais, cinco ilegítimos,

Se o Código Civil, no seu art. 358, veda o reconhecimento de filhos incestuosos e adulterinos, declara, no seu art. 405, que a filiação espúria, provada quer por sentença irrecorrível, não provocada pelo filho, quer por confissão ou declaração escrita do pai, fazem certa a paternidade somente para efeito de prestação de alimentos.

“Alimentos, na terminologia jurídica, significam sustento, habitação, vestuário, tratamento por ocasião de moléstia e, quando o alimentário for menor, educação e instrução. Denominam-se alimentos *naturais*, os que se limitam às necessidades da vida de qualquer pessoa; e *civis* os taxados em relação aos haveres e à qualidade das pessoas” (Clovis Bevilacqua: “Código Civil Comentado”, pág. 386, 2.º vol., 5.ª ed., 1937).

O salário-família, instituído pelo Decreto-lei n.º 5.976, de 1943, tem, exatamente, como fundamento a necessidade social de prover o sustento dos dependentes do servidor ou inativo, entendidos como dependentes ou filhos de *qualquer condição* (parágrafo único do art. 9.º do Decreto-lei n.º 5.976, citado).

Assim, tem o interessado direito à percepção do salário-família não só em relação ao filho legítimo, como também em relação aos demais.

Entretanto, dada a situação especial de que se reveste o caso, e atendendo à circunstância de ter a esposa do interessado declarado não assistir o mesmo o seu filho legítimo, convém à administração que seja exigida prova de que o interessado, de fato, contribui, permanentemente, para a manutenção do filho legítimo.

Quanto à segunda parte da consulta, entende esta D.F., servirem de prova bastante para concessão do salário-família as certidões de registro civil do dependente em que figure o nome do servidor, na forma do art. 74, combinado com o de n.º 73 do Decreto n.º 4.857, de 9-11-39, ou, na falta desse elemento, a justificação judicial.

Com este parecer pode o processo ser restituído à Secretaria Geral do Ministério da Guerra.

D.F., 19 de junho de 1944.

Henrique Barbosa, D.D. Substituto. — Despacho:

Aprovado:

Em 19-6-44. — Luiz Simões Lopes, presidente".

(Parecer-processo n.º 5.320-44, publicado no D.O. de 23-6-44, págs. 11.166 e 11.167).

DA REVERSÃO DOS APOSENTADOS

DXXXIX

M. de S., aposentado no cargo da classe I, da carreira de Oficial Administrativo do Q. III — P.P. do M.V., solicitou reversão em cargo da classe J, da mesma carreira. — Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.: a) que o art. 81 do E.F. dispõe que a reversão far-se-á, de preferência, ao mesmo cargo anteriormente ocupado pelo funcionário; b) que somente em casos especiais, a juízo do Governo e respeitada a habilitação profissional, poderá o aposentado reverter à atividade em outro cargo (§ 1.º do art. 81, citado); c) que, evidentemente, esta exceção não permite se conclua que a reversão possa ser feita em cargo de classe ou padrão superior ao que ocupava o funcionário ao ser aposentado, o que só será possível em caso de sua transformação ou reclassificação; e d) que, no caso presente, não houve qualquer das hipóteses que justificassem a reversão do interessado no cargo da classe J da carreira de Oficial Administrativo, como pretende. O D.A.S.P. opinou, como o fez o M.V., pelo indeferimento do pedido e por que fôsse o processo encaminhado àquele Ministério, para ser arquivado.

(Parecer n.º 2.407, de 20-6-44, publicado no D.O. de 27-6-44, pág. 11.380).

CONCESSÃO E PRORROGAÇÃO DE LICENÇAS

DXL

Solicitou o S.R.P.-2, fôsse examinada a divergência suscitada em torno das conclusões do ofício 1.412, de 27 de maio de 1942, da D.F. no qual foi dito que

"as licenças para fins diversos, embora concedidas dentro do prazo estabelecido no art. 157 do Estatuto dos Funcionários, deverão ser consideradas como iniciais e não em prorrogação".

E isso porque, para fim de desconto no vencimento, foi pedido se esclarecesse "se as licenças para tratamento de

saúde, concedidas com fundamento em artigos diversos, dentro do prazo do Estatuto dos Funcionários, têm caráter de prorrogação".

Segundo se informou, entende a Seção de Assistência Social do citado S.R.P. que devem ser consideradas em prorrogação as licenças concedidas para o mesmo fim (tratamento de saúde), embora enquadradas em dispositivos legais diferentes. Dêse ponto de vista discordou a Seção Administrativa do mesmo Serviço, baseada no mencionado ofício.

Examinando o assunto, entendeu a D.F., mais uma vez, que, verificada a hipótese de que se trata, tais licenças devem ser consideradas como iniciais e não como em prorrogação, por isso que o E.F., distinguindo as várias modalidades de licenças, estabeleceu, para cada caso, um regime especial.

Assim esclarecendo o assunto foi restituído o processo ao S.R.P.-2.

(Parecer-processo n.º 6.617-44, publicado no D.O. de 7-6-44, pág. 10.180).

JUSTIFICAÇÃO DE FALTAS

DXLI

Restituindo à D.P.V. um processo referente à justificação de faltas, a D.F. esclareceu:

que as faltas dadas ao serviço, dentro dos limites estabelecidos para cada caso, podem ser justificadas e não privar o servidor do vencimento ou salário, entre outros, nos seguintes casos:

- a) doença que impossibilite o comparecimento ao serviço (art. 111, §§ 2.º e 3.º, do E.F.);
- b) casamento (art. 97, item II, do E.F.);
- c) luto (art. 97, item III);
- d) júri e outros serviços obrigatórios por lei (art. 97, item VI, do E.F.);
- e) convocação para Serviço de Defesa Passiva (Decreto n.º 12.626, de 17-6-43);
- f) afastamento para fins de exame médico oficial (Despacho do D.A.S.P. no processo n.º 3.808-42, publicado no D.O. de 28-5-42);
- g) afastamento previsto nos arts. 822 e 823 da C.L.T. (Decreto-lei n.º 5.452, de 1-5-43);
- h) medida profilática (Decreto n.º 16.300, de 31-12-23 — Parecer do D.A.S.P. no processo n.º 3.861-43, publicado no D.O. de 14-4-43);
- i) obrigações decorrentes da condição de aluno de C. P.O.R. ou N.P.O.R. (circular 2-44, da S.P.R.); e
- j) comparecimento às comemorações cívicas no dia 16 de dezembro (Decreto-lei n.º 2.751, de 6-11-40).

Como se verifica, a justificação de faltas não está "necessariamente ligada" ao art. 111, § 3.º do E.F., como entendeu essa D.P.V., nem a simples indicação da guia da S.S. ou do processo do S.B.M., conduz, obrigatoriamente, à conclusão de que a justificativa tem por funda-

mento aquele dispositivo legal, uma vez que outros casos, como, por exemplo, o aludido na alínea f, do item anterior, justificam igualmente aquela indicação.

Além disso, casos há em que as faltas dadas ao serviço podem também ser justificadas, exclusivamente para fins disciplinares.

Nestas condições, a D.F. solicitou à D.P.V. que, de futuro, em expedientes relativos à justificação de faltas de servidores, seja sempre indicado o dispositivo legal em que a mesma se basear.

(Despacho-processo n.º 5.121-44, publicado no D.O. de 10-6-44, pág. 10.413).

REVERSÃO NÃO SE EQUIPARA A RE-INTEGRAÇÃO

DXLII

Solicitou-se o reexame da situação do Escriturário, classe G, J.R. da C., que, independentemente de concurso, pretende ser nomeado para cargo da carreira de Oficial Administrativo do Ministério do Trabalho, a que pertence.

O D.A.S.P., no despacho a que se alude, entendeu que a legislação não assegurava ao interessado a pretendida nomeação, mas, a título de benefício, facultava ao Governo fazê-la.

E, assim entendendo, esclareceu que o requerente fôra aposentado no interesse de serviço e, no Ministério a que reverteu não existem mais escriturários que possam ser beneficiados pela legislação invocada, razão pela qual não era conveniente para o serviço público a sua nomeação, independentemente de concurso.

Realmente, êsse funcionário, quando ocupante de idêntico cargo de Escriturário no Ministério da Viação e Obras Públicas, foi beneficiado pelo Decreto-lei n.º 145-37, situação que perdeu, em virtude de transferência para o Ministério da Educação e Saúde.

Novamente beneficiado, por força do disposto no art. 8.º do Decreto-lei n.º 3.707-41, teve o seu nome incluído em lista para posterior nomeação para cargo da carreira de Oficial Administrativo dêsse último Ministério.

Com a sua aposentadoria, no interesse do serviço, evidentemente não poderia continuar beneficiado pelo mencionado diploma legal, situação que não se modificou com a sua reversão, de vez que essa modalidade de provimento não se equipara à reintegração, única hipótese em que o seu reingresso no serviço se verificaria com ressarcimento de quaisquer prejuízos.

Assim, não viu o D.A.S.P. como pudesse modificar o seu anterior entendimento.

(Processo n.º 15.119-43, publicado no D.O. de 1-7-44, pág. 11.635).

AUXÍLIO FUNERAL PARA AS FAMÍLIAS DOS INATIVOS

DXLIII

Atendendo a uma exposição de motivos do D.A.S.P., o Senhor Presidente da República assinou o Decreto-lei n.º 6.561, de 6-6-44, dispondo sobre a concessão de auxílio para funeral à família dos funcionários inativos da União.

O pronunciamento do D.A.S.P., a respeito do assunto, originou-se do processo em que o Centro dos Aposentados Federais solicitara a extensão daquela concessão à família do funcionário aposentado.

Como se sabe, o auxílio para funeral está previsto no art. 86 do Estatuto dos Funcionários, sendo, assim, apenas aplicável aos funcionários em atividade. O mencionado Centro pleiteou a simples interpretação extensiva do dispositivo estatutário aludido, com o que não concordou o D.A.S.P., pois o mesmo tem sentido exato e claro, em dar margem à interpretação advogada.

Manifestando-se, porém, favorável à medida, em si, o D.A.S.P. sugeriu que a sua efetivação se processasse por meio de um diploma legal especial, o que foi, como ficou visto, aprovado pelo Senhor Presidente da República.

Cumprê ressaltar, aliás, que o D.A.S.P. foi além do que fôra solicitado, de vez que alargou a concessão do auxílio funeral à família dos funcionários em disponibilidade.

De acordo com o disposto no Decreto-lei em apêço, à família do funcionário aposentado ou em disponibilidade, que falecer, será concedida, a título de funeral, importância correspondente aos proventos de um mês, sendo que a despesa correrá por conta da dotação destinada ao pagamento dos proventos.

O pagamento do auxílio funeral será efetuado pela respectiva repartição pagadora, no dia em que lhe fôr apresentado o atestado de óbito, a qualquer das pessoas da família, indicadas no art. 270 do Estatuto dos Funcionários, independentemente da condição de viver a expensas do inativo.

Merece, pois, especial registro, êsse ato do Chefe do Governo, que veio satisfazer aos anseios de uma vasta classe de servidores públicos.

TRANSFERÊNCIA DO QUADRO SUPLEMENTAR PARA O QUADRO PERMANENTE

DXLIV

A distinção dos quadros do funcionalismo em Q.S. e Q.P., além de poder incluir imediatamente naquele os cargos isolados e de carreira que por sua natureza ou por defeituosa estrutura destas devem ser extintos à medida que se vagarem, tem, ainda, como já acentuou o D.A.S.P., outro sentido não menos significativo, qual seja o de permitir estabelecer uma seleção entre os funcionários, de maneira a ter-se, em época não muito distante, os quadros permanentes compostos de elementos comprovadamente capazes.

Foi com esse intuito que o D.A.S.P. propôs pela E.M. n.º 1.696, de 28-7-42, aprovada pelo Senhor Presidente da República, se fixassem as condições a que deveriam satisfazer os funcionários de Q.S. que desejassem transferir-se para Q.P.

Ficou, assim, estabelecido que só poderão ser transferidos de quadro suplementar para quadro permanente os funcionários que satisfaçam a alguma das exigências da aludida E.M. n.º 1.696, dentre as quais a de que

"tenham sido habilitados em cursos de extensão, aperfeiçoamento ou especialização mantidos pelo D.A.S.P., desde que a obtenção do certificado respectivo tenha obrigado a provas e não somente freqüência, e uma vez que o curso tenha correspondência com a carreira para a qual se fará a transferência".

O Decreto n.º 9.294, de 27 de abril de 1942, ao regulamentar os Cursos de Administração instituídos pelo Decreto-lei n.º 2.804, de 21-11-40, dispôs que aqueles compreenderiam os de seção, cursos avulsos e cursos extraordinários, ficando estabelecido, também, que os cursos de seção se comporiam de cursos básicos obrigatórios e cursos de livre escolha (parágrafo único do art. 3.º).

Acontece, porém, que, em face dos cursos mantidos pelo D.A.S.P., não tem havido uniforme aplicação da norma a que se refere o item 3 anterior, uma vez que, em muitos casos, a apresentação do certificado de conclusão de qualquer curso avulso justifica a transferência de funcionário para Q.P., em detrimento daqueles que se matriculam e seguem, sistematicamente, os cursos de seção, que compreendem dois períodos de treinamento.

Assim, e para que haja uniforme aplicação da norma contida na alínea d, inciso I, do item 12 da E.M. n.º 1.696 citado, entende o D.A.S.P. que somente se justifica a transferência de Q.S. para Q.P., além dos demais casos especificados no item 12 daquela E.M., dos funcionários que tenham sido habilitados nos cursos das seções previstas no art. 6.º do Decreto n.º 9.294, aludido, ou das que venham a ser criadas na forma do art. 21, mediante a apresentação à D.P. respectiva, por intermédio do seu chefe imediato, do diploma a que se refere o art. 38 do mesmo decreto.

Nestas condições, o D.A.S.P. submeteu o assunto à apreciação do Senhor Presidente da República e opinou por que, nas transferências de funcionários de Q.S. para Q.P., sujeitas à apresentação de certificado de habilitação em cursos mantidos pelo D.A.S.P., seja firmado o entendimento constante do item anterior.

(Exposição de motivos n.º 1.429, de 31-5-44, publicada no D.O. de 10-6-44, pág. 10.412).

POSSE DE SERVIDORES CONVOCADOS

DXLV

Em face de consulta sobre se a circular 7-43 da Secretaria da Presidência da República também se aplica a can-

didatos já servidores, o D.A.S.P. proferiu o seguinte despacho:

"E" que, segundo se alega, a expedição da referida circular veio trazer dúvidas quanto à possibilidade de se empossar ou dar exercício aos servidores, convocados para o serviço ativo do Exército.

E isso porque, como se acrescentou, a alínea a das normas que acompanham aquela circular, exclui a expressão "não forem servidores do Estado" que constara do projeto de circular anteriormente apresentado pelo D.A.S.P.

Evidentemente a mencionada circular também se aplica aos candidatos já servidores, isto é, também para eles fica interrompida "a contagem do prazo de validade do concurso, ou prova, desde que tenham sido ou venham a ser convocados ou incorporados, pelo prazo que durar o seu impedimento pela prestação de serviço militar".

Essa disposição legal não importa vedar a posse ou exercício desses servidores, quando nomeados ou admitidos, desde que o possam fazer dentro dos prazos legais, tendo em vista a que, após consideração a respeito, se esclareceu, na alínea a da circular DF-73, de 31-12-42, *verbis*:

"que não deverá ser empossado ou entrar em exercício o candidato nomeado ou admitido que, na data do Decreto ou portaria respectiva, estiver convocado ou incorporado para a prestação de serviço militar, salvo se já fôr servidor do Estado".

Restitua-se o processo ao S.R.P.-2.

Em 5-6-44. — *Henrique Barbosa, D.D. Substituto*".

(Despacho-processo n.º 7.997-44, publicado no D.O. de 7-6-44, pág. 10.180).

PEDIDOS DE NOMEAÇÃO OU ADMISSÃO

DXLVI

A respeito, foi expedida a Circular DF-16, de 8-6-44, aos dirigentes de órgãos de pessoal de todos os Ministérios, e dirigentes do C.F.C.E., C.C.R., C.N.A.E.E., D.I.P., C.I.C. e S.P.R.-2, e cujo teor é o seguinte:

"Senhor Diretor.

Tendo observado que os pedidos de nomeação ou admissão, para os Ministérios ou repartições em que já servem os candidatos habilitados em concurso ou prova, lhe são encaminhados depois de feitas as respectivas propostas o que dificulta o seu atendimento, além de acarretar demora no expediente e maior acréscimo de trabalho, a D.F. solicita a essa repartição se digne ordenar providências no sentido de que, no encaminhamento desses pedidos, seja observado o prazo estabelecido na alínea b da circular DF-72, de 31-12-42 (D.O. de 5-1-43). — *Henrique Barbosa, D.D. Substituto*".

(Publicação constante do D.O. de 14-6-44, página 10.641).

DEMISSÃO SEM PROCESSO ADMINISTRATIVO

DXLVII

L. C. R., ex-ocupante de cargo da classe F da carreira de Polícia Especial do antigo Q. II do M.J. solicitou sua reintegração. Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.: a) que conforme reconhece o M.J. o interessado, contando mais de 10 anos de serviço público, foi demitido independentemente de processo administrativo, com infringência do disposto na alínea c do art. 156 da Constituição Federal que exige essa formalidade; b) que, com efeito, possuindo o requerente mais de um decênio de serviço, segundo certidão existente no processo, computado neste período o tempo em que serviu à P.M. do D.F. e ao Exército Nacional, já havia adquirido estabilidade, impondo-se a adoção da providência indicada para justificar sua demissão; c) que sendo assim, assiste ao interessado, na forma do art. 75 do E.F. o direito de ser reintegrado no cargo de que era ocupante, e não readmitido conforme propôs o citado Ministério; e d) que não impede a reintegração do peticionário a circunstância de, posteriormente ao ato que o demitiu, ter sido extinta a carreira de Polícia Especial, visto como o E.F. regula o instituto em seus vários aspectos.

O D.A.S.P. opinou pela reintegração do interessado, atendida a habilitação profissional, em cargo de vencimento ou remuneração equivalente ao que ocupou.

(Exposição de motivos 1.497 de 7-6-44, publicada no D.O. de 20-6-44, pág. 10.987).

SALÁRIO-FAMÍLIA A DIARISTAS INVÁLIDOS

DXLVIII

Solicitou-se, em processo, fôsse esclarecido se o entendimento firmado na Exposição de Motivos 877, de 31 de março de 1944, permite o pagamento do salário-família aos diaristas inválidos que estavam aguardando aposentadoria no período compreendido entre 1-12-43 e 17-4-44, véspera da publicação da referida exposição.

Esclareceu o D.A.S.P.:

Aos extranumerários tarefeiros e diaristas que, em 18 de abril de 1944, data da publicação da aludida Exposição de Motivos 877, se achavam regularmente afastados, aguardando aposentadoria, cabe não somente o abono de que cõgita a mesma, devido a partir da data do laudo médico como também, o pagamento do salário-família a que porventura tenham feito jus, de vez que, na forma do art. 12 do Decreto-lei n.º 5.976, de 10-11-43, apenas o não recebimento de qualquer estipêndio constitui impedimento para a percepção daquele salário.

(Despacho-processo n.º 8.688-44, publicado no D.O. de 21-6-44, pág. 11.657).

NORMAS SÔBRE O DIREITO DE PETIÇÃO

DXLIX

O.I.L. e outros, funcionários do S.N.F.A., beneficiados pelo Decreto-lei n.º 15.142-44, pediram pagamento do salário-família.

Os interessados não observaram o disposto na alínea b do item I do art. 221 do E.F., segundo o qual nenhuma solicitação inicial ou não, qualquer que seja a sua forma, poderá ser encaminhada senão por intermédio da autoridade a que estiver direta e imediatamente subordinado o funcionário.

O D.A.S.P., em face da decisão constante do item c e das normas mandadas adotar pela Circular n.º 11-42, do S.P.R., opinou pelo encaminhamento do processo ao M. E.S., para ser arquivado.

(Parecer n.º 2.258, de 7-6-44, publicado no D.O. de 16-6-44, pág. 10.772).

READMISSÃO DE EXTRANUMERÁRIO

DL

A readmissão de extranumerário obedece ao disposto no art. 52 do D.L. 5.175, de 2-1-43, *in-verbis*:

"A readmissão será feita *ex-officio*, ou a pedido do interessado, dirigido ao respectivo ministro de Estado, e quando ficar apurado que não mais subsistem os motivos determinantes de sua dispensa ou verificado que não há inconveniência para o serviço público, quando a dispensa se tenha processado a pedido".

Não constando do processo proposta de readmissão, *ex-officio*, ou pedido do interessado, na forma do dispositivo citado, transmite-se o processo à D.P.E., solicitando reexaminar o assunto, tendo em vista o aludido D.L.

(Despacho-processo n.º 5.255-43, publicado no D.O. de 22-6-44, pág. 11.119).

ALTERADA A LEI SÔBRE MONTEPIO CIVIL

DLI

A respeito do assunto, o D.A.S.P. elaborou a seguinte exposição de motivos:

"Excelentíssimo Senhor Presidente da República — No anexo processo, o Ministério da Guerra consulta êste Departamento sôbre a possibilidade de reajustar, em face do aumento de vencimentos concedido pelo Decreto-lei número 5.976 os descontos em favor do montepio civil.

2. O problema suscitado parece exigir, de fato, uma solução imediata. O Decreto-lei n.º 942-A, de 1890, que instituiu o montepio civil, fixando a contribuição na base de um dia de vencimento, estabeleceu um critério geral, uniformemente seguido, e que o Decreto-lei n.º 22.414, de

30 de janeiro de 1933, expressamente revigorou, dispondo, no seu art. 3.º :

"A contribuição devida corresponderá a um dia de ordenado do cargo efetivo do funcionário mediante desconto mensal, feito em folha, no ato do pagamento de seus vencimentos".

3. E' evidente, portanto, que a cada novo aumento de vencimento deveria, necessariamente corresponder proporcional acréscimo de contribuição, como aliás a mesma lei também prevê no seu art. 4.º.

4. Acontece, entretanto, que a Lei n.º 436, de 23 de maio de 1937, que é posterior ao referido decreto, impossibilitou taxativamente êsse reajustamento automático, de vez que fixou em tabela, as contribuições máximas devidas.

5. Nessas condições, parece a êste Departamento que é necessário rever as aludidas tabelas, de molde a fixar contribuições e benefícios proporcionais aos vencimentos atuais, como aliás já foi feito no caso dos contribuintes militares, pelo Decreto-lei n.º 6.280, de 17 de fevereiro de 1944.

6. Nesse sentido êste Departamento elaborou e tem a honra de submeter à apreciação de V. Ex. o anexo projeto de decreto-lei.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Ex. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Luiz Simões Lopes*, presidente".

Havendo o Senhor Presidente da República aprovado o parecer do D.A.S.P., foi assinado o Decreto-lei n.º 6.611, de 21-6-44.

(Exposição de motivos 1.530, de 8-6-44, publicada no D.O. de 23-6-44, pág. 11.165).

ADMISSÃO DE DIARISTAS E TAREFEIROS

DLII

No processo sobre pedido de esclarecimentos a respeito da admissão de diaristas e tarefeiros, assim se pronunciou o D.A.S.P. :

a) a situação dos servidores matriculados nos Núcleos ou Centros de Preparação de Oficiais da Reserva já está regulamentada pela Circular 2-44 da S.P.R. publicada no *Diário Oficial* de 4-5-44);

b) conforme esclareceu o Ministério da Guerra, é indispensável nas admissões de extranumerários diaristas e tarefeiros a apresentação da prova de quitação com o serviço militar ; e

c) a desnecessidade da prova aludida na alínea anterior não significa que o candidato, na qualidade de brasileiro, ao atingir a idade de 18 anos, esteja isento do cumprimento de suas obrigações para com o serviço militar, na forma do Decreto-lei n.º 1.187, de 4-4-39.

(Despacho-processo n.º 7.128-44, publicado no D.O. de 22-6-44, pág. 11.119).

EXTRAVIDOS E APOSTILAS DE DECRETOS DE NOMEAÇÃO

DLIII

Em processo submetido à apreciação do D.A.S.P. o M.V., tendo em vista as dúvidas que têm surgido quanto aos casos em que se deve expedir novo decreto de nomeação aos funcionários que não o possuem, solicitou fôsse firmado entendimento definitivo sobre o assunto.

Esclareceu que naquele Ministério a prática seguida é a de se expedir novo decreto ao funcionário que, não se encontrando de posse do referido documento, sofre qualquer alteração em sua situação quanto ao cargo ou ao nome, tornando-se, assim, necessário nêle se lançar qualquer apostila, ou se fornecer certidão, quando há, apenas, interesse do servidor.

Encaminhando o processo, opinou o Departamento de Administração do mesmo Ministério :

a) que o art. 1.º das Disposições Transitórias da Lei n.º 284, de 1936, invocado como fundamento legal da expedição de novo decreto a funcionário que extraviou o original, não determinava a expedição de decretos para os que os tivessem perdido ;

b) que, tendo a apostila a finalidade de evitar a expedição de novo ato, não se compreende por que motivo se há de expedir novo ato com o propósito preconcebido de apostilá-lo ;

c) que não é justo ocupar a atenção do mais alto magistrado do país com a assinatura de novos atos, tôda vez que, alterada situação pessoal, se houver de apostilar decreto de nomeação, cujo original não tenha sido cuidadosamente guardado pelo funcionário interessado.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P. :

a) que são procedentes as objeções levantadas pelo aludido Departamento de Administração ;

b) que o art. 1.º das Disposições Transitórias da Lei n.º 284, de 28-10-36, deveria constituir fundamento, apenas, para a expedição de decretos aos funcionários que não os possuíssem à data da inclusão de seus cargos nas tabelas anexas àquela lei ;

c) que fora do caso indicado não é certa a prática adotada em vários Ministérios de expedir, com apoio naquele dispositivo legal, novo decreto de provimento de cargo público ao funcionário que por qualquer outra circunstância não o possua ; e

d) que a sugestão apresentada pelo Senhor Diretor Geral do Departamento de Administração daquele Ministério, de se fornecer certidão, em todos os casos de extravio do decreto original é aceitável, tanto mais que, nos termos da legislação vigente, o seu fornecimento não acarreta ônus para o funcionário.

Assim sendo, o D.A.S.P. restituiu ao Senhor Presidente da República o processo e opinou por que se fizesse entendimento de que, nos casos de extravio de decreto de provimento de cargo público, seja fornecida certidão da cópia do decreto original, a qual poderá ser apostilada, des-

de que haja posterior alteração do nome do interessado ou da denominação do cargo.

(Parecer n.º 2.512, de 22-6-44, publicado no *D.O.* de 1-7-44, pág. 11.634).

FUNCIONÁRIO LIQUIDANTE DE FIRMA COMERCIAL

DLIV

Conforme já entendeu o D.A.S.P., não há incompatibilidade entre o exercício de cargo ou função pública e a de liquidante de firma comercial, de acordo com a legislação vigente, desde que o desempenho dessa última não importe prejuízo daquele outro.

Trata-se no caso, de funcionário interino que, segundo declarou, não pode mais exercer, simultaneamente, as funções de seu cargo e as de liquidante da firma comercial para que foi nomeado pelo Senhor Presidente da República, e, por isso, solicitou licença, sem vencimento, para dar cumprimento a essa missão.

Acontece, entretanto, que a funcionário interino somente é concedida licença para tratamento da própria saúde.

Assim não há como conceder ao interessado a licença pleiteada por falta de amparo legal, pois a nomeação a que se alude não derogou a legislação em vigor.

Em tais condições e uma vez que não é possível o exercício simultâneo das duas funções, cabe ao interessado optar pela que mais lhe convier.

Assim esclarecido o assunto, foi restituído o processo ao Ministério da Marinha.

(Despacho-processo n.º 8.857-44, publicado no *D.O.* de 1-7-44, pág. 11.635).

REVERSÃO E ANTIGUIDADE DE CLASSE

DLV

Consultou-se, à D.F., à vista do disposto no § 1.º do art. 6.º do Decreto n.º 2.290, de 28-1-38: "O funcionário que reverte à atividade em cargo idêntico ao que anteriormente ocupava perde o tempo de classe que já contava ao

ser aposentado, ou apenas o tempo correspondente ao período em que esteve inativo?"

Evidentemente, o funcionário em tais condições perde toda a antiguidade de classe anterior ao seu reingresso no serviço público.

E isso porque, na forma do dispositivo legal a que se alude,

"o interstício será contado a partir da data da publicação do decreto da última nomeação, readmissão, transferência, reversão à atividade, salvo o caso de transferência por conveniência do serviço, em que não haverá interrupção na sua contagem".

Assim esclarecido o assunto, restituiu-se o processo à Divisão do Pessoal do Ministério das Relações Exteriores.

(Despacho-processo n.º 7.398-44, publicado no *D.O.* de 5-7-44, pág. 11.835).

SALÁRIO-FAMÍLIA E PESSOAL PARA OBRAS

DLVI

D.B. do V., empregado em obras na C.A.N. do Amazonas, da D.I.C. do M.A. solicitou lhe seja concedido o benefício do salário-família. Examinando o assunto verificou o D.A.S.P. e é de parecer: a) que o parágrafo único do art. 8.º do D.L., 5.976-43, dispõe, *verbis*: "Parágrafo único: O salário-família será concedido a todo servidor ou inativo que tiver dependentes na razão de Cr\$ 50,00 mensais por dependente"; b) que, entretanto, o § 4.º do art. 30 do D.L., 240, de 4-2-38, estabeleceu, *verbis*: § 4.º — O pessoal para obras não tem direito a nenhuma vantagem ou regalia, além do respectivo salário, pago na base de dia de trabalho efetivamente realizado"; c) que, assim, em face do exposto, não há como atender-se ao interessado em sua pretensão; e d) que, entretanto poderá o interessado, desde que satisfaça as condições legais, habilitar-se à percepção do abono familiar, que ainda é concedido a todos os trabalhadores não abrangidos pelo regime de salário-família. O D.A.S.P. opinou contrariamente ao atendimento do pedido por falta de apoio legal.

(Parecer n.º 2.483, de 21-6-44, publicado no *D.O.* de 5-7-44, pág. 11.834).

APERFEIÇOAMENTO

O treinamento e os supervisores

Aceita a teoria de que ao supervisor se acha reservado o papel mais importante na realização do treinamento do pessoal — ponto de vista sustentado, com tanta veemência, nos Estados Unidos

da América do Norte, pelas mais respeitáveis autoridades em problemas de supervisão e gerência, e ao qual não podemos deixar de prestar o nosso apoio irrestrito — resta dotar os supervisores dos

recursos indispensáveis para o cabal desempenho de mais essa importante função.

A metodologia do treinamento é variada, abrangendo processos tais como: a prática orientada, o rodízio de funções, o estágio, os cursos formais, os cursos por correspondência ou pelo rádio, as palestras, as viagens de estudos, as visitas a serviços, as demonstrações, as situações simuladas, os laboratório, as reuniões de debates, etc. Mas, evidentemente, seria exagerado otimismo imaginar que os supervisores pudessem vir a conhecer as minúcias desses diversos processos para aplicá-los com proveito. Não se pode pretender que cada chefe seja um técnico em treinamento; o que se quer dele é que tenha interesse pelo problema, de modo que, conhecendo sobejamente as deficiências dos indivíduos que trabalham sob sua direção, providencie para que essas deficiências sejam sanadas, sendo-lhes ministrada a instrução de que carecem.

Todavia, em muitos casos, o próprio supervisor será a pessoa mais indicada para ministrar essa instrução. Quando se tornar aconselhável, por exemplo, o emprêgo dos processos de treinamento em serviço, ninguém estará em melhor posição do que ele para ensinar aos empregados as maneiras mais adequadas de executar um trabalho, as rotinas que devem ser seguidas, e para apontar-lhes os erros a serem evitados.

Mas, entre aceitar o princípio de que o chefe deva levar a efeito esse trabalho e pretender que, sem receber a devida orientação, ele o desempenhe eficientemente, há um abismo. Para que isso acontecesse seria mister que o chefe fôsse um desses exemplares raros dos quais se pode dizer, sem medo de errar, que nasceram fadados para dirigir.

E' imprescindível, portanto, que, entre os conhecimentos que todos os ocupantes de cargos de

chefia devem possuir, se incluam os que dizem respeito à metodologia do treinamento no trabalho. Esta tese, aliás, foi não somente defendida mas imediatamente posta em prática, com excelentes resultados, nas grandes organizações industriais norte-americanas, por intermédio do chamado "Job Instructor Training", um dos programas elaborados pela "War Manpower Commission" para treinamento de supervisores, em larga escala. E foi, também, compreendendo a importância e a necessidade desses conhecimentos que já se previu na IV Seção dos Cursos de Administração da Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., a realização de um curso com essa finalidade (Metodologia do Treinamento no Trabalho e Técnica de Exames e Provas).

Convencido o chefe de que é sobre os seus ombros que pesa a maior responsabilidade pela efetivação do treinamento dos seus subordinados, e tendo ele conhecimento dos recursos de que se poderá servir, isto é, dos métodos que poderá pôr em prática, ter-se-á dado um passo decisivo na implantação do treinamento. E' por isso que a *Revista do Serviço Público* tanto tem insistido, através de editoriais e artigos, sobre a necessidade de serem treinados os supervisores. Uma ação concentrada sobre esses funcionários, que se acham incumbidos de dirigir e de controlar o trabalho de outros, em pouco tempo apresentaria resultados bastante concludentes.

Passariam, então, os supervisores a assumir aquela atitude de treinamento a que se referiu ORDWAY TEAD, para quem uma das inovações profundas da nossa geração era esta troca, por parte dos dirigentes, de uma atitude militar de comando por uma atitude instrutora de direção, desdobramento e desenvolvimento das aptidões individuais.

Sexta reunião mensal de 1944

"Programas e projetos como base para a elaboração orçamentária"

"Programas e projetos como base para a elaboração orçamentária" foi o tema desenvolvido na reunião mensal de junho p.p., da D.A. — O assunto foi esplanado pelo Sr. Newton Corrêa Ramalho, técnico de administração do D.A.S.P., em exercício na Divisão da Despesa da Comissão de Orça-

mento do M.F., e debateram-no os Srs. Augusto de Rezende Rocha, igualmente técnico de administração do D.A.S.P., em exercício na Divisão da Receita da Comissão referida, e Fernando Viariato de Miranda Carvalho, diretor da Divisão

Econômica e Comercial do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, do M.V.O.P.

*
* *

Falou o conferencista :

“O orçamento, que já foi apenas o poder de limitação do peso dos tributos, mediante conquista do direito de votação dos impostos; o orçamento, que já foi isso e mais um instrumento poderoso de controle do Executivo pelas assembleias políticas; o orçamento, que sob esses dois aspectos característicos refletiu duas situações político-econômicas correspondentes — a reação dos senhores feudais contra a tentativa do poder real de atingir a renda de suas terras, e a reação do capitalismo liberal nascente contra o estatismo mercantilista; o orçamento, que assim tem acompanhado as variações do ambiente político-econômico, assume, no momento, um aspecto novo e preponderante, reconhecido e proclamado, insistentemente, já não só pelos autores mas também pela palavra oficial : — o orçamento é hoje, essencialmente, um plano de administração traduzido em termos monetários.

Como aliás seria obviamente de esperar, continua, pois, o orçamento, a acompanhar as flutuações ambientais, para assumir, no nosso tempo (na “idade do planejamento”, segundo já se diz), a feição de instrumento de plano e coordenação, ou seja, de organização de esforço de grupos para o maior benefício geral.

Conceitua-se hoje o orçamento como um plano de administração; mas o fato é que, talvez obscurecidas pela força dos ensinamentos e práticas tradicionais, as consequências dessa idéia ainda não foram totalmente compreendidas e aceitas.

Consequentemente, nosso objetivo, nesta oportunidade, será ainda tentar a elucidação de certos pontos e repisar argumentos em favor de reformas que se devem introduzir na administração orçamentária, a fim de que os processos de elaboração e controle da lei de meios venham a se subordinar àquele conceito diretor — orçamento é plano de administração, ou mais precisamente — é instrumento de planejamento.

Iniciaremos nossa discussão por uma questão preliminar que parece existir apenas para os que ainda não puderam aprofundar seu exame, mas que não pode ficar em suspenso.

A dúvida é a seguinte : se orçamento é plano de administração traduzido em termos monetários, deverá o órgão orçamentário central apenas traduzir planos em moeda ou deverá influir, ele próprio, no planejamento, ou mesmo ser um órgão de planejamento?

Quem conhece rudimentos da técnica de planejamento, sabe que ela requer um órgão central que, depois de definidos os objetivos da planificação, e estabelecida a hierarquia desses objetivos por um sistema de prioridades, deve distribuir tarefas específicas aos órgãos de execução. O meio de distribuir essas tarefas é estabelecer programas de trabalho e orçamentos respectivos, e controlar a execução de uns e outros mediante relatórios financeiros e relatórios baseados em unidades de trabalho, isto é, em unidades que permitam medir a execução das tarefas.

E' certo que há outros processos de controle, como inspeções diretas; que deve haver órgão de planejamento de

diversos níveis, conforme a magnitude da organização; que os planos elaborados pelo órgão central devem ser revistos e tornados mais minuciosos à medida que se vai descendo aos órgãos de planejamento de segundo e terceiro nível e aos serviços executivos. Tudo isso é certo, mas o que é essencial é que haja um só órgão central donde se originem os planos. Não pode haver dois planos em execução. Isso parece evidente, e já Fayol considerava a *unidade* como requisito essencial aos programas de ação — dois programas seriam a confusão, a desordem”.

Por conseguinte, já que não pode haver dois órgãos encarregados do mesmo planejamento, a conclusão se impõe: ou o órgão orçamentário apenas estima custos de planos elaborados por outro órgão, sem o poder de alterar esses planos sob qualquer pretexto, inclusive financeiro, ou o órgão orçamentário pode alterar planos, ainda que por motivos financeiros, e nesse caso deve saber como fazer as alterações, deve estar apto para julgar quais os cortes aconselháveis, quais os programas que podem ser reduzidos ou expandidos.

Mas, com tais poderes, o órgão orçamentário se transformaria em repartição planificadora superior, pois então, fazendo o orçamento, faria ou desfaria os planos elaborados pela outra entidade, qualquer que ela fosse.

O planejamento financeiro está, pois, intimamente ligado ao planejamento administrativo; aliás, as possibilidades financeiras condicionam a extensão das atividades administrativas; a maior ou menor extensão e as modalidades diversas da ação administrativa, por outro lado, repercutirão diferentemente sobre a economia e as finanças públicas. Tão íntimas interrelações justificariam a inclusão dos órgãos incumbidos do planejamento administrativo e financeiro num departamento organizado por finalidade principal e por clientela. E o órgão que planejasse a receita pública deveria planejar também a despesa. Note-se — planejar a receita, não somente estimá-la.

Em suma : planejamento pressupõe unidade de orientação. Não pode haver plano financeiro ignorante ou divorciado do plano administrativo. Por conseguinte, os órgãos encarregados desses dois planos, que se devem integrar num plano uno, deveriam, também, integrar-se numa só repartição administrativa; mas, se por qualquer motivo isso não for formalmente possível, a ligação virtual entre aqueles dois órgãos (de planejamento administrativo e financeiro) não deve ser de qualquer modo prejudicada.

Quem faz planejamento administrativo deve, pois, fazer planejamento financeiro, ou vice-versa. Mas deverá, quem faz o planejamento financeiro, fazer orçamento?

Ora, assim posta, a questão parece ociosa, uma vez que todo mundo considera o orçamento como a espinha dorsal, a peça central do planejamento financeiro.

E nestas condições o órgão orçamentário deve ser um órgão de planejamento financeiro e administrativo, o que responde à questão levantada como preliminar. A dúvida teria resultado somente de uma falta de definição de termos. Com efeito, nos negócios do Estado, o processo orçamentário nunca foi diminuído a ponto de reduzir-se a simples processo de estimativa de custos de serviços. Isso seria evidentemente, trabalho para escriturários, e nunca poderia ter sido colocado entre as mais altas funções do Executivo

e do Parlamento ou ter constituído motivos para as tremendas lutas políticas que tão poderosamente influíram sobre fatos históricos da importância do regime parlamentar inglês e da independência dos Estados Unidos.

Mas, poderia objetar-se, a estimativa de *justos custos* para os serviços públicos já seria tarefa mais alta, ligada a problemas técnicos de administração de pessoal (classificação e padronização de cargos) e de material (especificações, compras, etc.), problemas esses capazes de constituir, com propriedade, a atribuição dos órgãos orçamentários do Poder Executivo.

Seria improcedente a objeção: os órgãos de pessoal e material devem ser auxiliares dos de orçamento, nessas questões. Isso é pacífico, entre os autores, os quais, aliás, assim pensando, não julgam que tal orientação possa reduzir a atividade dos órgãos centrais de orçamento a pouco mais que a simples preparação material de tabelas de verbas. A esses órgãos tocariam funções mais altas, que justificaram sua instituição como repartição de estado-maior do Executivo.

Assim, nos Estados Unidos, onde o Presidente não é, por poder próprio, o chefe da administração, e onde constitucionalmente os ministérios se subordinam ao Congresso, com exceção dos Departamentos da Guerra, Marinha e Relações Exteriores, nos Estados Unidos, dizíamos, uma das razões que ditaram a criação do "Bureau" de Orçamento foi a necessidade de habilitar o Presidente a assumir, de fato, a chefia da administração e de possibilitar a expansão de sua influência como Poder "policy determining". Aliás, já é lugar comum a noção de que a política administrativa, pelo tecnicismo atual dos serviços públicos, não pode ser atribuição exclusiva ou sequer preponderante de Congressos e Parlamntos clássicos.

Nos estados-membros da União Americana e em seus governos locais, a criação de órgãos orçamentários como repartições de estado-maior obedeceu em grande parte aos mesmos motivos — necessidade de entregar a órgão permanentes e especializados o estabelecimento da orientação administrativa. Em alguns casos, tais providências já vêm resultando na adoção de boas técnicas de planejamento, como a instituição de programas a prazo longo apoiados em orçamentos de investimentos quinquenais ou decenais.

Se assim é nos Estados Unidos (não nos alongaremos com outros exemplos), como deveria ser no Brasil?

Aqui as dúvidas não seriam permissíveis, pois o Presidente é o superintendente da administração do país, coordena as atividades dos órgãos representativos de grau superior e orienta a política legislativa de interesse nacional (Const. Art. 73). Ainda como consequência dessa posição constitucional do Presidente, o orçamento é por ele preparado, pode converter-se em lei sem intervenção do Parlamento e deve ser votado apenas por totais globais, o que exclui a intervenção minuciosa do Legislativo sobre a Administração. Ainda mais — as modificações do orçamento, para necessários ajustamentos aos fatos, durante a execução, independerão, em geral, da intervenção das Câmaras, salvo quando houver aumento da despesa autorizada.

Ainda por força da Constituição, todas essas funções presidenciais serão exercidas com o auxílio do Departamento

Administrativo do Serviço Público, o D.A.S.P., que é não só o elaborador do orçamento executivo como o controlador de sua execução, além de ser a entidade que deve estudar a organização dos serviços públicos, sua coordenação, agrupamento e funcionamento eficiente.

Essas circunstâncias não poderiam permitir, é fora de dúvida, que o orçamento elaborado pelo D.A.S.P. deixasse de ter o caráter de um instrumento de plano e controle, para reduzir-se a simples tabela de custos dos serviços projetados pelas diversas repartições.

Deveria então o D.A.S.P., ao elaborar e controlar o orçamento, agir como um órgão de planejamento financeiro e administrativo?

O planejamento financeiro tem sido atividade tradicional dos ministérios de finanças. Essa circunstância aconselharia, talvez, a que se não retirasse do Ministério da Fazenda a função de planejar sistemas tributários e mesmo estimar as rendas públicas. Aceita tal solução, seria, entretanto, necessário garantir o mais estreito contato entre os elaboradores do orçamento da despesa e os planejadores da receita. Como isso não seria fácil de conseguir, se estes funcionários ficassem sob organizações diversas (o Ministério e o D.A.S.P.), talvez fôsse preferível passar ao D.A.S.P. os estudos da receita. Por outro lado, o Ministério da Fazenda já possui enorme soma de funções executivas, o que também indicaria que dêle se destacassem as funções de planejamento.

A competência do D.A.S.P. para o planejamento financeiro considerado separadamente do planejamento orçamentário, o que não é usual, nem racional, pode, assim, ser questão opinativa; mas o planejamento administrativo é, sem dúvida, atribuição sua, como órgão orçamentário constitucional.

Já agora é oportuno examinar os problemas de organização decorrentes da nova concepção de orçamento.

Em outros trabalhos procuramos demonstrar que para agir como órgãos de planejamento o D.A.S.P. deveria equipar-se de grandes valores humanos nas atividades-fins do Estado, os quais elaborariam, em linhas amplas, os planos diretores da ação administrativa; que esses planos seriam a prazo longo e se traduziriam em orçamentos de melhoramento decenais e quinquenais, executados anualmente como parte do orçamento corrente; que em tais planos seriam os objetivos hierarquizados e tratados consequentemente, mediante estabelecimentos de prioridades; que os planos diretores e os anuais, expressos em programas de trabalho e orçamentos respectivos, seriam submetidos às Divisões de Orçamento dos Ministérios e às repartições executivas, para se irem tornando mais minuciosos e precisos à medida da aproximação dos níveis de execução; que os contra-planos apresentados pelas repartições orçamentárias ministeriais e pelos serviços executivos seriam coordenados nos planos gerais; que o controle orçamentário se executaria não mais em termos financeiros somente, mas também, e em especial, em termos de cumprimento de programas de trabalho.

Estamos convencidos de que segundo esse esquema se deve orientar o aperfeiçoamento de nossa organização e processos para elaboração e execução orçamentária. Mas reconhecemos as dificuldades de pôr tal programa na inteira execução, pois para tanto seria necessário conseguir

técnicos, elaborar normas e treinar um enorme grupo de funcionários para agir de maneira muito diversa da tradicional.

Assim, grandes nos parecem as dificuldades práticas de instituição de um sistema de planejamento, e por isso mesmo acreditamos que tal objetivo também deve ser alcançado mediante planejamento, no qual talvez mereça prioridade o problema de doutrinação, de elucidação dos que devam ser incumbidos de pôr o sistema em prática.

Talvez o primeiro passo nesse sentido deva ser habituar administradores e orçamentaristas a pensar em termos de programas por cumprir, de projetos por realizar, e não em termos de coisas por comprar ou serviços por pagar.

Como conseguir, porém, esse resultado?

Será, por certo, necessário baixar normas a respeito, mas isso não poderá ser providência suficiente. Com efeito, a experiência está mostrando, cada dia, a impossibilidade de introdução de reformas significativas mediante simples expedição de atos regulatórios. E' preciso muito mais. E' preciso um verdadeiro trabalho de doutrinação, de elucidação, de treinamento dos que devem tornar efetiva a reforma corporificada nas normas. Melhor ainda seria que normas só fôssem baixadas depois de discutidas, retificadas e aceitas por todos aqueles que houvessem de intervir em seu cumprimento. Por outras palavras — as normas deveriam representar a integração do pensamento dos responsáveis por sua execução.

Parece-nos que, no caso, a primeira providência para tornar possível a instalação desse processo de elaboração de normas deve ser a instituição de um Conselho de Administração Orçamentária, formado à semelhança dos órgãos análogos de Pessoal e Material, já existentes, isto é, formado pelos Diretores de Orçamento dos Ministérios e da Comissão de Orçamento. Esses diretores, porém, antes de decidir ou opinar, deveriam ainda discutir as normas com seus subordinados. Seria o processo das conferências ABC, de tanto sucesso nas repartições americanas.

As primeiras normas assim elaboradas deveriam regular a apresentação da despesa nas propostas parciais de orçamento, dispondo que os gastos aparecessem classificados por programas e projetos.

Aliás, esse sistema já está em uso nos Estados Unidos, embora não se torne perceptível pelo exame das leis de meios e dos orçamentos executivos, pela razão que explicaremos oportunamente. Entre nós, porém, a orientação dominantes quase exclusivamente era no sentido oposto. De fato, exigia-se de cada unidade administrativa miúda discriminação e justificativa de sua proposta de despesa. Não se exigia, porém, que os itens da discriminação fôssem apresentados em sua relação com programas de trabalho. A Comissão de Orçamento, porém, ao elaborar o orçamento para 1944, solicitou às unidades administrativas um programa como justificativa das propostas de despesa, e fez publicar o orçamento de cada unidade precedido de pequena exposição de seu plano de atividades no exercício.

Poucas foram as repartições, entretanto, que compreenderam o alcance da providência e puderam apresentar um programa; este em geral foi confundido com as atribuições legais do órgão.

E' pois evidente a necessidade de esclarecer as unidades administrativas sobre o modo de apresentar suas necessidades financeiras relacionadamente a planos de trabalho. E' mesmo necessário tornar obrigatória a apresentação da despesa nesta base, embora tal providência deva ser precedida da demonstração de sua utilidade.

E nunca será demasiado qualquer esforço no sentido de convencer administradores e funcionários de orçamento sobre a importância desse modo de justificar um pedido de crédito. Basta, com efeito, considerar que mesmo nos Estados Unidos só recentemente se está tomando consciência de que é impossível opinar sobre um programa de gastos que não esteja apoiado em um programa de trabalho.

Aliás, é fácil e interessante acompanhar a evolução do pensamento americano em relação ao assunto, o que faremos muito sucintamente.

Escrevendo em 1926, WHITE praticamente silencia sobre a questão, observando apenas: "não é comum a apresentação das estimativas em termos de unidades de trabalho, embora esse pudesse ser, em muitos casos, o modo de apresentação mais expressivo."

Já WILLOUGHBY, em 1927, é mais preciso, pois reclama que se prestem informações sobre a despesa pública, classificando-a por funções do Governo — Educação, Justiça, etc.; funções essas que se decomporiam em "atividades" — estatística escolar, construção de escolas, etc.; as "atividades" por sua vez se desdobrariam em "operações" — coleta dos dados estatísticos, compilação e apresentação desses dados etc.

Em 1929, BUCK trata proficientemente a questão e demonstra, com base em antiga e infeliz experiência da cidade de New York, que os programas de trabalho, embora devam servir de base às estimativas de custos, não podem, entretanto, figurar na lei de meios. Isso porque a lei congelaria os programas e assim manietaria os administradores, que não poderiam ajustá-los aos fatos, no período de execução do orçamento.

Em 1935, PFIFNER, em parte apoiado em BUCK, já afirma categoricamente: — "O próximo passo para aperfeiçoamento da técnica orçamentária será, sem dúvida, a apresentação dos pedidos de crédito sob a forma de unidade de trabalho, e não de itens relativos a pessoal, material e equipamento." E referindo-se à experiência de Brunswick, Georgia: — "Programas de trabalho, baseados em padrões de custos por unidades de trabalho, formam a base do controle (orçamentário)."

Em 1937, WALKER ensina com grande clareza: "A primeira e mais importante responsabilidade de um órgão executivo, quanto ao preparo de sua proposta orçamentária, é a elaboração de um programa de trabalho que abranja suas próprias atividades no exercício seguinte." "Uma vez preparado um plano desse tipo"... "é ele submetido à aprovação da divisão de planos e organização do departamento de administração geral. Essa divisão, a divisão de orçamento e o órgão interessado preparam então as estimativas de custos dos serviços."

Vê-se que já agora se consideram os dados quantitativos contidos nos programas como indispensáveis elementos para inteligente consideração das despesas de cada unidade administrativa. Mas, como bem observa LEWIS VERNE,

em recente trabalho, os dados apenas quantitativos não são suficientes. Tornam-se necessários dados qualitativos, que permitam estimar "não só o grau de perfeição com que se pretende executar o programa, mas também se esse programa visará a objetivos suficientemente úteis para justificar o seu custo."

Este é o ponto essencial, a chave para solução do problema da elaboração orçamentária — é preciso demonstrar o valor econômico ou social de cada projeto ou programa, pois somente assim será possível hierarquizá-los e submetê-los a um regime de prioridades.

E' certo que a justificativa de proposta parciais nessa base por vezes se torna de extrema dificuldade; com efeito, nada mais difícil do que a avaliação de certas atividades do Estado, principalmente de algumas concernentes ao exercício de seu poder de polícia e que nos parecem de fato imponderáveis. Mas sob esse pretexto não se pode abandonar o problema, mesmo porque a maioria dos programas talvez seja suscetível de avaliação quantitativa e qualitativa suficientemente precisa.

Uma observação, para finalizar.

A apresentação dos pedidos de dotações com apoio em programas de trabalho significará imenso progresso e é sem dúvida extremamente desejável. Mas não será o suficiente. Com efeito, esse procedimento levará os serviços executivos a comparecer perante o órgão elaborador do orçamento com suas políticas prontas e acabadas, com seus programas cuidadosamente elaborados e justificados. Será então extremamente difícil realizar cortes sem ferir entusiasmos, sem causar desânimos, sem prejudicar o moral.

Quem prepara um programa parcial sem ter a visão panorâmica da despesa pública pode ser levado a lutar fervorosamente por uma causa irrelevante.

E' preciso, pois, que se permita aos administradores elaborar seus programas com a prévia compreensão do seu papel no plano total da administração pública. E' consequentemente necessário que haja tal plano. E' necessário que as necessidades nacionais sejam vistas em conjunto e colocadas em perspectivas no tempo e no espaço. E' necessário que sejam tratados preferente e adequadamente os problemas básicos, dos quais depende o trato honesto, a solução real de outros problemas.

Mas isso é planejamento, no qual a principal razão do estabelecimento de prioridade se encontra nas contingências financeiras. O orçamento deve, assim, refletir uma seleção de despesas feita em plano, o que evidencia a intensa responsabilidade dos órgãos centrais de elaboração orçamentária e a necessidade de equipá-los dos maiores valores humanos."

*
* *

Falou, a seguir, o Sr. Augusto de Rezende Rocha:

"Logo que terminamos a leitura da conferência que acaba de ser pronunciada, surpreendemo-nos a antecipar qual seria o destino de Newton Ramalho se vigorasse no Brasil uma severa tradição existente entre os espartanos, e que nos veio à lembrança não sabemos por que capricho de memória. Se alguém propunha na Assembléia popular

uma inovação legislativa ou a reforma de velho costume, tinha de aguardar a decisão com uma corda amarrada ao pescoço. Quando a medida proposta era julgada boa, retiravam-lha; em caso contrário, eliminavam imediatamente o imaginoso cidadão, para que a sua presença não se tornasse no futuro um germe de inoportunas reformas. Ora, a conferência de Newton Ramalho, apesar da ousadia das inovações que aconselha — e elas são muitas — foi acolhida com aplausos bem significativos, que nos tranquilizam quanto à sua sorte, se aqueles que o escutaram constituíssem a Gerúsia de Esparta. Desconfiamos, porém, que o destino do nosso nobre amigo teria sido dos mais inseguros se as suas idéias tivessem sido expostas, há cerca de vinte anos, ante um auditório de esforçados servidores, representantes de certos preconceitos e de certa mentalidade, na hipótese de terem eles iguais prerrogativas às da assembléia antiga. E tanto era mais de recear pela sua sorte quanto nos é lícito dizer sem exagero (parodiando a Nietzsche) que o que sem razão *messieurs les ronds de cuir* aprenderam a fazer, com razões ninguém os demoverá de continuar a fazer. A conferência de Newton Ramalho — como, aliás, todos os seus trabalhos anteriores, especialmente a magnífica tese apresentada por ocasião do curso de técnico de administração — tem, na verdade, essa característica incômoda, para quem deseja descansar na doce modorra da rotina administrativa: obriga a pensar e convida a agir. Graças a essa capacidade que ele tem de estimular a inteligência dos que o cercam e de lhes incutir entusiasmo, vemo-nos agora com idéias e pontos de vista que não se ajustam muito bem aos que tão brilhantemente defendeu, embora no que diz respeito às medidas concretas nos coloquemos irrestritamente a seu lado.

O tempo de que dispomos não é longo e a capacidade de abreviar — precária; limitar-nos-emos, por isto mesmo, a uma objeção apenas e pedimos ao conferencista que dê modo algum a julgue como restrição ao seu pensamento e às suas idéias. Cremos sinceramente que talvez se trate mais de uma questão de forma do que de fundo.

O *leitmotiv* explícito da conferência é a definição de orçamento que, logo de início, nos é oferecida — "orçamento é hoje, essencialmente, um plano de administração traduzido em termos monetários". Esta fórmula, que reflete tão vivamente o pensamento de HARVEY WALKER (*Public Administration*, pg. 202), ao que nos parece tem o inconveniente de ainda mais diminuir a já reduzidíssima importância que o professor norte-americano atribui à Receita, o que além de implicar ilogismo é positivamente errôneo. Com efeito, como definição ela peca por não ressaltar suficientemente metade do objeto a definir; por outras palavras: exige que se subentenda tácitamente a existência de uma estrutura de meios, só para melhor salientar o sistema de necessidades públicas com que tal estrutura deve harmonizar-se. Na verdade, a frase *traduzido em termos monetários* leva a supor que se trata apenas da forma de apresentar sinteticamente, sob um denominador comum, aquelas necessidades, o que não cremos seja próprio nem exato. A importância da estrutura de meios não é apenas formal: é material, porque condiciona e determina a extensão e a intensidade, isto é, a quantidade e a qualidade, daquelas necessidades, e por conseguinte o plano de administração mesmo, em que elas naturalmente se inserem e vitalizam.

Aliás, o Prof. HARVEY WALKER, conquanto declare: "O plano de trabalho é básico, o financeiro é secundário (página 202), páginas adiante observa a propósito dos planos parciais: "não se pode realmente começar a planejar senão quando se conhece a quantia de que se vai dispor para o trabalho" (*one cannot really begin to plan until one knows how much money one has to work with* — página 219). Semelhantemente, embora subscréva em sua tese o ponto de vista da preponderância do plano administrativo sobre o financeiro — a ponto de falar em subordinação deste àquele e de citar com simpatia palavras ainda mais categóricas do Comissário do povo para as Finanças, na Rússia soviética — em determinada passagem da conferência de hoje, Newton Ramalho afirma convictamente: "Aliás, as possibilidades financeiras condicionam a extensão das atividades administrativas".

A vista dessas opiniões dos próprios defensores da definição que vimos comentando, opiniões que a restringem de modo tão sensível no seu tom absoluto — parece-nos que há fundadas razões em propormos a rejeição de uma fórmula que só por negligência crítica vem sendo adotada. Ao versar a questão da universalidade, SUNDELSON (*Budgetary Methods*, pg. 48), com a costumeira precisão, observou: "Uma fase importante do problema da universalidade, e que é difícil de avaliar, provém da tendência habitual para se considerar as técnicas orçamentárias como relacionadas precipuamente com uma categoria apenas das atividades financeiras. Os orçamentos em muitas jurisdições são considerados exclusivamente como instrumentos de controle das despesas e apenas em um ou dois pontos do sistema global há qualquer tentativa de se considerar as despesas em relação às rendas. Deve-se encarecer um modo de tratar os problemas orçamentários financeiros e não politicamente ou administrativamente, de modo a premunir qualquer tendência que embarace a coordenação das despesas e da receita, em virtude da pouca importância dada a uma delas". E porque tenha também essa convicção é que o ilustre conferencista de hoje defendeu irrefutavelmente a impossibilidade de separar-se a política orçamentária da tributária, o que constitui, a nosso ver, o ponto de real interesse e valor do seu notável trabalho de hoje.

Mas não param aí as inconveniências a que fatalmente nos leva o hábito de insistir em que o orçamento é mais um plano administrativo do que um plano financeiro ou econômico da atividade administrativa. Todos os problemas de verdadeira planificação econômica, que encontram no sistema orçamentário o seu *habitat* de eleição, ficam inexplicavelmente excluídos daquela definição, porque não acreditamos que, de boa fé, possa ela ser bastante alargada a ponto de enquadrar os seguintes casos, que enumeramos sem qualquer espírito de hierarquização:

1) O problema do orçamento de obras (*capital budget*) evidentemente exorbita, tal como é hoje formulado, os estreitos limites dessa definição simplista. Quando se consideram todas as questões que ele suscita — como por exemplo a do verdadeiro conceito de equilíbrio e a do financiamento por meio de empréstimos, notadamente nas épocas de crise, dos programas de assistência social e de soerguimento econômico de extensas regiões tem-se o di-

reito de não perfilhar não só a definição mas a própria ideologia que o conferencista nos propõe.

2) O problema da redistribuição das riquezas, que o economista ortodoxo jamais admitiria pudesse interessar a um elaborador de orçamento, segundo ERICK LINDAHL encontra, hoje, um instrumento insuperável de possível solução nos planos de inversão de capital e de resgate da dívida. Ainda desta vez a definição proposta se revela incapaz de circunscrever essas tendências modernas do orçamento como instrumento ideal de concretização de planos econômico-sociais.

Eis algumas considerações que nos ocorreram fazer, a propósito da definição de orçamento adotada por Newton Ramalho. Resta-nos agora felicitá-lo pelo inteligente e lúcido tratamento que soube dar à questão do orçamento como plano das atividades administrativas. Nesse domínio, ele é um técnico *non plus ultra* e o técnico é soberano onde o entroniza a sua competência."

*
* *

Comentou o Sr. Miranda Carvalho:

"Sòmente ontem me foi dado ler a substanciosa conferência que acabamos de ouvir e sobre a qual me coube a tarefa de fazer algumas observações para suscitar um amistos debate em que melhor se esclareçam as idéias e conceitos do ilustre conferencista sobre matéria de tanto interesse para o nosso país, como seja a elaboração do orçamento.

Afirmou o conferencista que "o orçamento é hoje, essencialmente, um plano de administração traduzido em termos monetários".

Data vênica é muito mais que um plano de administração. "Todo orçamento traduz uma política", é a frase lapidar com que o douto CALÓGERAS inicia o volume dos seus "Problemas de Administração".

O orçamento resume não sòmente um plano de administração, mas um plano de governo: a política interna como externa do país acham-se aí delineadas, mais ou menos explicitamente, consoante as conveniências do momento.

Mister se faz caracterizar a transcendente importância nacional do orçamento do ponto de vista político, para se abordar o problema da sua feitura em toda a sua extensão.

Partindo da concepção de orçamento que não parece bastante ampla, o ilustre conferencista desenvolveu a matéria, aliás logicamente, dentro da feição restrita que admitiu.

O orçamento, traduzindo uma política, não pode deixar de seguir as diretrizes de quem tem a responsabilidade suprema do governo.

O problema que se apresenta é, pois, este: qual a melhor forma de elaborar o orçamento obedecendo as diretrizes do governo em exercício, sem, ao mesmo tempo, sacrificar a continuidade da execução de planos políticos e administrativos de longa realização, delineados pelos órgãos permanentes da administração?

Mister se faz encontrar um meio de combinar a justa influência que os governos que se sucedem devem exercer

sobre a solução dos problemas políticos e administrativos nacionais, sem destruir a continuidade da execução das realizações políticas ou administrativas de duração mais longa do que os períodos governamentais.

O ilustre conferencista focaliza a competência legal do D.A.S.P. e aponta a possibilidade de se completar o seu quadro de servidores, com "grandes valores humanos nas atividades-fins do Estado".

Penso de modo diferente.

No meu entender, o planejamento de atividades político-administrativas que, mais ou menos explicitamente, aparecem sempre no orçamento, deve competir aos órgãos permanentes e especializados dos Ministérios, sob a orientação superior do Governo.

Cada Ministro, como pessoa de confiança do Presidente da República, orientará os órgãos permanentes do seu ministério na organização de programas e planos político-administrativos de curta ou de longa duração e na elaboração dos competentes orçamentos, e o D.A.S.P., como órgão diretamente auxiliar do Presidente da República, exercerá a magna tarefa de harmonizar esses planos entre si e reger a execução de cada um deles em face das disponibilidades financeiras.

A tarefa de planejar e orçar não pode, a meu ver, ser confiada com proveito a outrem que não tenha o contato direto com os problemas que o orçamento visa resolver.

Outro seja o caminho, e teremos planos e orçamentos irrealis e o conseqüente divórcio e oposição entre planejadores de gabinete, distantes da realidade dos problemas, e executores que se acotovelam com dificuldades não previstas nos planos orçamentários.

E' certo que muitos órgãos da administração terão de ser recompostos para se tornarem capazes de uma eficiente colaboração com o Governo, no desempenho desta tarefa.

As reorganizações necessárias devem ser feitas para que cada órgão da administração execute com justeza e sob a superior orientação dos respectivos Ministros, a tarefa que lhe couber na planificação político-administrativa e a correspondente previsão orçamentária de receita e de despesa.

Por esta forma, o Presidente da República, através os titulares dos Ministérios, imprimiria a sua orientação político-administrativa no Governo do país e na elaboração do orçamento, e por meio do D.A.S.P. harmonizaria a planificação proposta e reduziria a sua realização em cada ano às possibilidades financeiras do momento.

Este é o caminho normal para se obter uma boa proposta de orçamento para apreciação do órgão legislativo.

Não creio em absoluto que um único órgão central possa operar com mais eficiência neste imenso país, do que um conjunto de departamentos espalhados por todo o nosso vasto território e operando sob unidade de vistas que o Presidente da República imprimirá através o D.A.S.P. e os Ministros de Estado, que são pessoas de sua imediata confiança.

Entrando mais no detalhe do orçamento, uma observação se impõe, talvez um pouco à margem da matéria versada na conferência: as verbas orçamentárias de obras a realizar e de serviços industriais a custear devem ser globais.

O mais que se deve discriminar são as consignações: pessoal e material, e, ainda assim, prevendo-se a possibilidade de estornos, por ato ministerial.

A execução de obras e a exploração de serviços industriais não permitem, em absoluto, as discriminações que ainda aparecem no orçamento da União.

As subconsignações numerosas não reprimem as malversações e, a cada passo, colocam os bons administradores no dilema de inobservar a lei ou de mal exercer funções precípua dos seus cargos.

O controle do orçamento pela introdução da contabilidade industrial nos serviços não burocráticos é o meio hábil de apurar a eficiência dos administradores.

As normas administrativas que nos regem rebaixam o rendimento do trabalho nas repartições públicas a níveis incrivelmente ínfimos.

Os fatos pululam por todos os lados; menciono dois ocorridos no Departamento de Portos:

1) Os diaristas de obras só em maio foram pagos dos salários de janeiro a abril.

2) A draga Bahia, aparelho custoso e único no gênero em todo o país e destinado à dragagem de barras, esteve paralisada de dezembro de 1938 a abril de 1941, porque em um acidente perdeu o respectivo tubo de sucção, no valor de umas poucas centenas de contos.

A execução do orçamento é um problema tão importante como o da sua elaboração.

E' um tema que merece bem outra conferência".

*

* *

Respondendo às observações de seus debatedores, falou novamente o Sr. Corrêa Ramalho, em improviso que encerrou a reunião de estudos.

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil

1.^a PARTE

Panorama geral anterior a 1930

Capítulo V

REGÊNCIAS E MENORIDADE DO 2.^o IMPERADOR

Depois de conhecido o decreto de abdicação de D. Pedro I, lido solenemente ao povo e tropa aglomerados no Campo de Sant'Ana pelo Major Miguel de Frias e Vasconcelos, que o trouxera de S. Cristóvão na própria madrugada de 7 de abril de 1831, foi o então Príncipe Imperial aclamado Imperador pela multidão delirante, passando a praça fronteira ao Quartel General, na qual se haviam desenrolado os memoráveis acontecimentos, a denominar-se daí por diante Campo da Honra.

"Às 10 1/2 da mesma manhã, o General Lima e Silva apresentou-se no Paço do Senado aos membros das duas Câmaras, reunidas em Assembléa Geral, e, introduzido no salão, entregou ao Presidente, Marquês de Caravelas, o decreto de abdicação.

Retirando-se o General, procedeu-se à nomeação da Regência provisória, que deveria governar em nome do jovem Imperador D. Pedro II até a eleição da Regência permanente.

Foram eleitos o Senador Marquês de Caravelas (José Joaquim Carneiro de Campos), com 40 votos; o General Francisco de Lima e Silva, com 35, e o Senador Vergueiro, com 30.

A cadeira da presidência passou a ser ocupada pelo Senador D. José Caetano da Silva Coutinho, bispo do Rio de Janeiro, em cujas mãos prestaram juramento os membros da Regência.

O Ministério foi formado no mesmo dia com os membros do Gabinete destituído no dia 5, menos Holanda Cavalcanti, que não quis voltar ao governo" (1).

Enquanto na "mui leal e heróica" cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro se precipitavam

esses acontecimentos que inflamaram os patriotas exaltados e arrastaram para as ruas até os indiferentes, a bordo da nau inglesa *Warspite*, a que se recolhera em companhia da esposa, da filha Rainha e de pequena comitiva, D. Pedro I escrevia a José Bonifácio de Andrada e Silva a seguinte carta, nomeando-o tutor do Imperador menino:

"Amicus certus in re incerta cernitur.

E' chegada a ocasião de me dar mais uma prova de amizade tomando conta da educação de meu muito Amado e Prezado Filho seu Imperador.

Eu delego em tão Patriótico Cidadão a Tutoria de Meu querido Filho, e espero que, educando-o naqueles sentimentos de Honra e de Patriotismo com que devem ser educados todos os Soberanos para serem dignos de reinar, Ele venha um dia a fazer a fortuna do Brasil de quem me retiro saudoso.

Eu espero que me faça êste obséquio, acreditando que a não mo fazer eu viverei sempre atormentado.

Seu amigo constante — Pedro.

Bordo da Nau Inglesa, surta neste pôrto do Rio de Janeiro — 7 de abril de 1831.

P.S. — Veja se as filhas poderão vir comigo para as fazer bem educar na Europa e serem um dia dignas Princesas do Trono Brasileiro" (2).

Com a tutoria do filho atribuída a "tão Patriótico Cidadão", podia o monarca resignatário reduzir a simples saudades os sentimentos que lhe tumultuavam o peito, já que não lhe deviam restar apreensões sobre a orientação moral a ser dada à criança que mais tarde governaria o Brasil.

Por outro lado, no tocante à atmosfera de carinho e de afetos maternos que devia envol-

(1) BARÃO DO RIO BRANCO — *Efemérides Brasileiras* — 2.^a edição — pág. 277.

(2) Autógrafo pertencente ao arquivo do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.

ver o pequeno Príncipe, para quem a abdicação importava em segunda e completa orfandade, partia D. Pedro I de ânimo tranqüilo, pois desde 2 de dezembro de 1825, quando nascera, ficara o herdeiro do trono aos cuidados de D. Mariana Carlota de Verna Magalhães, posteriormente Condessa de Belmonte (3), que, na realidade, foi quem serviu de mãe ao nosso segundo Imperador.

"Órfão de mãe, o pequeno Príncipe encontraria em Dona Mariana, senão os carinhos maternos, que, estes, são insubstituíveis, em todo o caso um zelo e um amor jámais diminuídos. Desde então a boa Senhora seria o seu verdadeiro anjo protetor, quem primeiro lhe abriria o espírito para a objetividade deste mundo e lhe incutiria aqueles são princípios de moral cristã, que tão larga e profundamente deviam prevalecer, depois, na formação do caráter do homem" (4).

D. Pedro I estava certo disso, tanto que, em carta dirigida de Paris à futura Condessa de Belmonte, não hesitou em declarar que ela "sempre se tem mostrado digna de educar um Imperador" (5).

A apresentação do jovem Imperador ao povo se deu no dia 9 de abril, sendo essa, na realidade, a data da sua verdadeira aclamação. Heitor Lira chama a esse dia "a verdadeira jornada da independência nacional" (6). Realizou-se, então, na Capela Imperial, um solene *Te Deum* em ação de graças pela aclamação de D. Pedro II e a multidão, vibrando de verdadeiro entusiasmo, comprimia-se pelas ruas por onde devia passar o cortejo imperial.

"Ondas de povo se haviam reunido para o verem passar. Apenas despontou em um côche, puxado por inúmeros braços, rebentou uma imensidade de vivas. Todos se abraçavam e se con-

(3) A Condessa de Belmonte não tinha nenhum parentesco com o Conde e Condessa de igual nome que vieram para o Brasil com a corte de D. João em 1808. Em companhia do marido — Joaquim José de Magalhães Coutinho, de uma filha e de um filho, veio ela para o Rio na mesma ocasião, aqui se fixando. Só muito mais tarde, a 5 de maio de 1844, mais de 20 após a morte do espôso, é que foi D. Mariana Carlota de Verna Magalhães agraciada com o título de Condessa de Belmonte, com que passaria à História do Brasil pelo papel maternal que desempenhou junto a D. Pedro II (*N. do A.*)

(4) HEITOR LIRA — *História de Dom Pedro II*, Companhia Editora Nacional, 1938, Volume 1.º, pág. 45.

(5) Carta datada de 10 de janeiro de 1834 e pertencente a D. Eugênia Leopoldina Monteiro de Barros Cavalcanti de Albuquerque, casada com o Vice-Almirante Pedro Cavalcanti de Albuquerque e bisneta, pelo lado materno, da Condessa de Belmonte.

(6) *Op. cit.*, pág. 49.

gratulavam. Após os Juizes de Paz, que iam a cavalo, com as bandeiras verdes desenroladas, seguiam mais de 500 cidadãos com os braços entrelaçados" (7).

"Sentado ao fundo do carro, "como um deus de amor", o jovem Imperador nada podia compreender, na despreocupação dos seus cinco anos, da cena histórica que os seus olhinhos azuis ali presenciavam. Às aclamações repetidas do povo, que comprimia a carruagem, ele respondia com o mais inocente sorriso infantil, cheio de curiosidade e de ternura. Ao seu lado, velando pela perfeita compostura do Monarca, segredava-lhe de vez em quando D. Mariana de Verna: *Imperador, cumprimente; cumprimente, Imperador*. E o menino, muito solene, muito compenetrado, mas já desde então muito dócil e obediente, balançava a cabecinha loura, ora para a direita, ora para a esquerda" (8).

Depois da solenidade religiosa, o pequeno Imperador foi apresentado ao povo, de uma das janelas do Paço da Cidade (9) pelo seu tutor José Bonifácio.

Quatro dias mais tarde, isto é, na manhã de 13 de abril, deixavam o pôrto do Rio de Janeiro a fragata inglesa *Volage*, a corveta francesa *La Seine* e a brasileira *D. Amélia*. Na primeira seguiam para sempre do Brasil D. Pedro I e a Imperatriz D. Amélia. Na segunda iam D. Maria II, Rainha de Portugal, sua tia a Marquesa de Loulé e o Marquês, depois Duque de Loulé (10).

A Regência comunicou o fato em proclamação dirigida ao povo, recomendando calma, e enviou ao governo das províncias um Aviso (11) em que sucintamente expunha os princípios de ordem política que pretendia pôr em prática no governo da Nação.

No entanto, apesar de todas as medidas de precaução, as agitações políticas não tardaram em repontar na Corte e nas províncias, mal haviam passado os primeiros momentos de regozijo popular.

A situação econômico-financeira do país era desalentadora.

"O comércio, a indústria e a agricultura de-finhavam a olhos vistos. Todas as fontes de renda escasseavam sensivelmente, com a falta consi-

(7) PINTO DE CAMPOS — *O Senhor Dom Pedro II*.

(8) HEITOR LIRA, *op. cit.*, pág. 50.

(9) Hoje Departamento dos Correios e Telégrafos.

(10) BARÃO DO RIO BRANCO, *op. cit.*, pág. 284.

(11) Aviso n.º 60, de 15 de abril de 1831.

derável de numerário e quase paralização das transações mercantis. Decrescia a riqueza pública e avolumava-se a emigração de braços e capitais, drenados do Império para o Velho Mundo. Retraíram-se, assim, o crédito do Estado e o individual; o câmbio, que, antes de 7 de abril, regulava entre 50 e 52, baixou de 20 a 21; as apólices da dívida pública então a 90 não obtinham compradores na Bolsa a 30%; os prédios nem preço venal, nem de aluguer encontraram, e o valor da terra, comparado ao do período anterior, apresentava extraordinário contraste" (12).

Voltavam a reproduzir-se nas ruas e praças da Capital os tumultos e conflitos de outros tempos, mostrando-se a Polícia impotente para prevenir ou reprimir os atentados e depredações que se verificavam sobretudo à noite e em que tomavam parte ativa, quase sempre, os portugueses.

A luta partidária acendeu-se logo entre as três facções políticas que agitaram todo o período regencial. Eram os *liberais moderados* ou *chimangos*, cujos principais chefes foram Evaristo da Veiga e Bernardo de Vasconcelos, os *farroupilhas liberais exaltados* ou *jurujubas* e os *caramurus*, *retrogrados* ou *restauradores*, cujas principais figuras eram os irmãos Andrada, os três partidos que lutavam porfiadamente pelo poder (13).

José Bonifácio não era visto com bons olhos na Tutoria imperial e a sua permanência na função foi a princípio tolerada em respeito à última vontade do primeiro Imperador, resolvendo-se, afinal, que a nomeação do Tutor competia à Assembléia Geral. Eleita por esta, a 17 de junho de 1831, a Regência permanente, composta do General Francisco de Lima e Silva e dos deputados José da Costa Carvalho (depois Barão, Visconde e Marquês de Monte Alegre) e João Braulio Moniz, logrando o velho Andrada, a 30 do mesmo mês, maioria de votos para Tutor da Família Imperial, mantendo-se nessa situação até 15 de dezembro de 1833, quando foi suspenso da função e obrigado a retirar-se do Paço por ato do Governo, assinado na véspera.

"Reuniu-se o Ministério na noite desse dia, em casa do Ministro da Justiça, Aureliano (14), que ali durante um sarau assinou os decretos sus-

pendendo o Tutor e nomeando para substituí-lo o Marquês de Itanhaém" (15).

Logo depois José Bonifácio recebia ordem para abandonar o Palácio de São Cristóvão. Declarando não reconhecer na Regência o direito de suspendê-lo do exercício do cargo de Tutor, recusou-se, com as seguintes palavras, a cumprir a ordem:

"Cederei à força, pois que não a tenho, mas estou capacitado que muito obro conforme a lei e a razão, pois que nunca cedi a injustiças, despotismos, há longo tempo premeditados e ultimamente executados para vergonha deste Império. Os Juizes de Paz fizeram tudo para me convencerem, porém a tudo resisti, e torno a dizer que só cederei à força" (16).

"O Governo fê-lo, então, prender pelos Brigadeiros José Joaquim de Lima e Silva e Raimundo José da Cunha Matos e embarcar no cais de S. Cristóvão para a ilha de Paquetá" (17).

Que a Regência tinha razões para destituir José Bonifácio da tutoria da Família Imperial, os seus atos o demonstram. D. Pedro I, por seu turno, embora não o declarasse claramente, não devia andar satisfeito com o silêncio em que se mantinha o Andrada do lado de cá do Atlântico. Quase dez meses após a abdicação, não recebera ainda nenhuma carta do Tutor de seu filho. Impaciente, o pai escrevia de Paris, em 9 de janeiro de 1832, ao próprio Imperador menino:

"Mui sentido estou porque José Bonifácio não me tem escrito nem uma só palavra até a data desta. Dize-lhe que se lembre de me mandar notícias tuas, como me prometeu a bordo da nau *Warspite*, e pelas quais suspiro, e às quais tenho direito como pai. Dize-lhe que assim como ele não gostaria de não receber notícias de seus filhos, também eu não gosto. Dize-lhe finalmente que eu espero que ele me corresponda àquela prova de amizade e confiança que lhe dei entregando-lhe o que tinha de mais caro, mandando-me diretamente notícias tuas e de tuas lindas manas... Faze os meus cumprimentos à Regência e também aos Ministros, com muita especialidade ao mui honrado Paulista, que tem sabido conter os anarquistas e apoiar os homens de bem" (18).

O "mui honrado Paulista" a quem o ex-Imperador se referia, era o Padre Diogo Antônio Feijó — a grande figura do período regencial,

(12) MAX FLEIUSS — *História Administrativa do Brasil* — 2.^a edição, págs. 156-7.

(13) O partido Chimango manteve o poder de 1831 a 1837.

(14) Aureliano de Souza e Oliveira Coutinho (N. do Autor).

(15) MOREIRA DE AZEVEDO — *Apontamentos históricos*.

(16) *Apud* HEITOR LIRA, *op. cit.*, pág. 86.

(17) MAX FLEIUSS, *op. cit.*, pág. 169.

(18) Carta pertencente ao arquivo da Família Imperial Brasileira.

que, à época em que era escrita a carta acima reproduzida, ocupava a pasta da Justiça com excepcional energia e descortino.

Feijó foi nomeado Ministro da Justiça em 5 de julho de 1831.

"Suposto de medianos talentos e apoucada ilustração, sobressaía em qualidades morais de tempera antiga e em força de vontade. Aliava às doutrinas anárquicas instintos de ordem e de autoridade. Fôra talhado pela natureza para épocas críticas e perigosas, materiais, antes que morais. Não podia escolha de ministro ser mais acertada naquêlo período vertiginoso, anuviado por teorias as mais subversivas e a todo o instante sacudido por tumultos anárquicos e desordens perigosas" (19).

Em seu famoso jornal *Aurora Fluminense*, assim se referia Evaristo da Veiga à atuação de Feijó na pasta da Justiça:

"No Brasil, um patriota conhecido pela firmeza de caráter e retidão de espírito, de tal mérito que aos mesmos anarquistas foi impossível recusar-lho, não duvidando sacrificar-se pela pátria em perigo, tomou em circunstâncias delicadíssimas a pasta da Justiça, e tem aí feito aparecer uma força de alma, uma constância que antes dêle não fôra conhecida entre nós. Não se fizeram mais vergonhosas capitulações com o crime ufano de suas vitórias. Os olhos da população ameaçada voltaram-se para êste homem forte e íntegro; é dêle que aguardam as providências com que a sociedade se mantenha sem risco de ser invadida por hordas de bárbaros; e a confiança veio finalmente coroar os esforços do digno membro da administração pública..."

Em virtude dos dois levantes ocorridos no Rio a 12 e a 14 de julho, dias depois da sua investitura como Ministro da Justiça, o Padre Feijó dissolveu, por insubordinação, o Corpo de Polícia da Capital e promoveu a expedição da Lei de 18 de agosto de 1831, pela qual foi criada a Guarda Nacional, como auxiliar do Exército, com o fim de defender a Constituição, a liberdade, a independência e a integridade da Nação. A Guarda Nacional era de organização permanente, seu serviço era pessoal e obrigatório para todos os homens maiores de 18 anos, excetuados os militares de terra e mar na ativa, os senadores, os deputados, os conselheiros de Estado, os clérigos, os carcereiros, os oficiais da Justiça e da Polícia, os maiores de 50 anos, os reformados do Exército e da Armada, os empregados postais e os provavelmente inaptos para

as armas. Faziam parte da 2.^a linha de reserva os funcionários públicos, os advogados, médicos, cirurgiões, boticários, acadêmicos, estudantes de seminários e escolas públicas e os empregados dos arsenais e oficinas do Estado. A despesa da Nação com a Guarda Nacional se dividia entre armas e munições de guerra, bandeiras, tambores, cornetas, papel, sôlido para os trombetas, cornetas e tambores, vencimentos e sôlido dos instrutores e ainda fardamento e equipamento completo somente para os guardas sem recursos.

Apesar da gravidade da situação do país e dos constantes motins que volta e meia espoucavam aqui e ali, encontrava, ainda, a Regência ocasião para resoluções pitorescas! Uma lei de 6 de dezembro de 1831 mandava abolir o uso dos bigodes no Exército.

A par disso, desdobrava-se o Governo em medidas administrativas de alto interesse para a coletividade nacional. Recomendava-se a intensificação do serviço de vacinação contra a varíola. Reformavam-se as duas academias médico-cirúrgicas do Rio e da Bahia, dando-se-lhes a denominação de Faculdade de Medicina e a prerrogativa de concederem diplomas de Doutor em Medicina, de farmacêutico e de parteira, ficando dispensada a exigência de pergaminho para os sangradores. Fundia-se a Academia Militar com a da Marinha. Promulgava-se o Código de Processo Criminal e dava-se à Intendência Geral de Polícia a denominação de Chefatura de Polícia. Criava-se uma comissão para estudar o meio circulante e a reforma monetária, bem como a do sistema de pesos e medidas, e outra para rever a nossa legislação, à qual, mais tarde, se determinava que apresentasse um projeto de lei geral sobre o montepio dos empregados públicos (20). Modificava-se o sistema de inspeção de saúde do porto do Rio de Janeiro. Fixava-se o novo padrão monetário (21). Criava-se um banco de circulação e reforma. Estabeleciam-se bases para a celebração de contratos para mineração. Alterava-se o imposto do sêlo. Fixava-se o tempo para contagem dos juros da dívida flutuante. Providenciava-se a construção de uma Casa de Correção e decretava-se a demolição da força, que, permanentemente armada no Largo da Prainha, caía em ruínas.

(19) MAX FLEIUSS, *op. cit.*, pág. 159.

(20) Aviso de 13 de novembro de 1833.

(21) Lei de 8 de outubro de 1833.

Um mês antes da morte de D. Pedro I, ocorrida a 24 de setembro de 1834 no mesmo aposento em que nascera, no Palácio de Queluz, fôra aprovada pelas Câmaras a Lei n.º 16, de 12 de agosto daquele ano, que vinha alterar a Constituição do Império e que ficou conhecida como *Ato Adicional*. Entre medidas de caráter democrático e uma quase autonomia atribuída às províncias, determinava o *Ato Adicional* que o Poder Executivo Regencial fôsse uno.

Em virtude dessa disposição, foi, na manhã de 7 de abril de 1835, eleito Regente do Império o Padre Diogo Antônio Feijó, por 2.826 votos contra 2.251 atribuídos a Holanda Cavalcanti (Visconde de Albuquerque), seu principal competidor. Segundo o Barão do Rio Branco, os outros sufrágios se dividiram por 268 nomes, sendo os mais votados Costa Carvalho (Marquês de Monte Alegre) com 847 votos, Araújo Lima (Marquês de Olinda), com 760, General Francisco de Lima e Silva com 629, Pais de Andrade com 605 e Bernardo de Vasconcelos com 595 (22).

Bernardo de Vasconcelos, a quem o Barão do Rio Branco chama "o verdadeiro mestre do parlamentarismo no Brasil" (23), moveu, através do seu jornal *O Sete de Abril*, tremenda campanha contra o governo de Feijó, que teve de

enfrentar, aliás, um dos mais difíceis períodos da nossa História, com a revolução chamada *Guerra dos Farrapos* incendiando os confins meridionais do país.

"Convenceu-se Feijó, ante a maioria esmagadora de seus adversários, de que lhe era impossível, parlamentarmente, manter-se no governo, sem que tivesse de pôr em prática medidas urgentes e violentas de ordem tal que provocariam, de certo, uma conflagração em todo o país" (24).

"Resolvido a entregar o poder à oposição parlamentar, chama a uma conferência (25) o Senador Pedro de Araújo Lima, e, anunciando-lhe a sua decisão, nomeia-o Ministro do Império, para que, na forma da Constituição, assumisse a Regência" (26).

No dia seguinte, isto é, a 19 de setembro de 1837, Feijó renunciou à Regência, assumindo-a Araújo Lima interinamente, até ser eleito, a 22 de abril de 1838, por 4.308 votos, contra 1.981 atribuídos a Holanda Cavalcanti, que foi, novamente, o principal competidor.

Araújo Lima, uma das quatro grandes figuras do período das regências, governou o Brasil até a revolução parlamentar de 22 de julho de 1840, que pretendia e conseguiu a maioria do jovem Imperador, com 15 anos incompletos.

(22) *Op. cit.*, pág. 277, cit.

(23) *Op. cit.*, pág. 305.

(24) MAX FLEIUS, *op. cit.*, pág. 174.

(25) Em 18 de setembro de 1837 (N. do A.).

(26) BARÃO DO RIO BRANCO, *op. cit.*, pág. 520.

Organização racional do trabalho e preparo de pessoal para a administração pública e privada

Dois importantes decretos-leis concernentes ao assunto — As declarações do Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público à imprensa — A Exposição de motivos do D. A. S. P. — A Comissão designada

O Presidente da República assinou, em 14 de julho último, dois decretos-leis de mais alta importância para o país, cujos textos são os seguintes:

DECRETO-LEI N.º 6.693 — DE 14 DE JULHO DE 1944

Dispõe sobre a criação de uma entidade que se ocupará do estudo da organização racional do trabalho e do preparo de pessoal para as administrações pública e privada

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

Art. 1.º O Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público fica autorizado a promover a criação de uma entidade que se proponha ao estudo e à divulgação dos princípios e métodos da organização racional do trabalho e ao preparo de pessoal qualificado para a administração pública e privada, mantendo núcleos de pesquisas, estabelecimentos de ensino e os serviços que forem necessários, com a participação dos órgãos autárquicos e para-estatais, dos Estados, Territórios, do Distrito Federal e dos Municípios, dos estabelecimentos de economia mista e das organizações privadas.

Um mês antes da morte de D. Pedro I, ocorrida a 24 de setembro de 1834 no mesmo aposento em que nascera, no Palácio de Queluz, fôra aprovada pelas Câmaras a Lei n.º 16, de 12 de agosto daquele ano, que vinha alterar a Constituição do Império e que ficou conhecida como *Ato Adicional*. Entre medidas de caráter democrático e uma quase autonomia atribuída às províncias, determinava o *Ato Adicional* que o Poder Executivo Regencial fôsse uno.

Em virtude dessa disposição, foi, na manhã de 7 de abril de 1835, eleito Regente do Império o Padre Diogo Antônio Feijó, por 2.826 votos contra 2.251 atribuídos a Holanda Cavalcanti (Visconde de Albuquerque), seu principal competidor. Segundo o Barão do Rio Branco, os outros sufrágios se dividiram por 268 nomes, sendo os mais votados Costa Carvalho (Marquês de Monte Alegre) com 847 votos, Araújo Lima (Marquês de Olinda), com 760, General Francisco de Lima e Silva com 629, Pais de Andrade com 605 e Bernardo de Vasconcelos com 595 (22).

Bernardo de Vasconcelos, a quem o Barão do Rio Branco chama "o verdadeiro mestre do parlamentarismo no Brasil" (23), moveu, através do seu jornal *O Sete de Abril*, tremenda campanha contra o governo de Feijó, que teve de

enfrentar, aliás, um dos mais difíceis períodos da nossa História, com a revolução chamada *Guerra dos Farrapos* incendiando os confins meridionais do país.

"Convenceu-se Feijó, ante a maioria esmagadora de seus adversários, de que lhe era impossível, parlamentarmente, manter-se no governo, sem que tivesse de pôr em prática medidas urgentes e violentas de ordem tal que provocariam, de certo, uma conflagração em todo o país" (24).

"Resolvido a entregar o poder à oposição parlamentar, chama a uma conferência (25) o Senador Pedro de Araújo Lima, e, anunciando-lhe a sua decisão, nomeia-o Ministro do Império, para que, na forma da Constituição, assumisse a Regência" (26).

No dia seguinte, isto é, a 19 de setembro de 1837, Feijó renunciou à Regência, assumindo-a Araújo Lima interinamente, até ser eleito, a 22 de abril de 1838, por 4.308 votos, contra 1.981 atribuídos a Holanda Cavalcanti, que foi, novamente, o principal competidor.

Araújo Lima, uma das quatro grandes figuras do período das regências, governou o Brasil até a revolução parlamentar de 22 de julho de 1840, que pretendia e conseguiu a maioria do jovem Imperador, com 15 anos incompletos.

(22) *Op. cit.*, pág. 277, cit.

(23) *Op. cit.*, pág. 305.

(24) MAX FLEIUS, *op. cit.*, pág. 174.

(25) Em 18 de setembro de 1837 (N. do A.).

(26) BARÃO DO RIO BRANCO, *op. cit.*, pág. 520.

Organização racional do trabalho e preparo de pessoal para a administração pública e privada

Dois importantes decretos-leis concernentes ao assunto — As declarações do Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público à imprensa — A Exposição de motivos do D. A. S. P. — A Comissão designada

O Presidente da República assinou, em 14 de julho último, dois decretos-leis de mais alta importância para o país, cujos textos são os seguintes:

DECRETO-LEI N.º 6.693 — DE 14 DE JULHO DE 1944

Dispõe sobre a criação de uma entidade que se ocupará do estudo da organização racional do trabalho e do preparo de pessoal para as administrações pública e privada

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

Art. 1.º O Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público fica autorizado a promover a criação de uma entidade que se proponha ao estudo e à divulgação dos princípios e métodos da organização racional do trabalho e ao preparo de pessoal qualificado para a administração pública e privada, mantendo núcleos de pesquisas, estabelecimentos de ensino e os serviços que forem necessários, com a participação dos órgãos autárquicos e para-estatais, dos Estados, Territórios, do Distrito Federal e dos Municípios, dos estabelecimentos de economia mista e das organizações privadas.

Art. 2.º O Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público designará uma Comissão para auxiliá-lo no desempenho das atribuições que lhe são cometidas por esta lei.

Parágrafo único. Caberá a esta Comissão estudar a forma jurídica mais conveniente à entidade a que se refere esta lei e promover a satisfação das providências legais necessárias à aquisição de personalidade jurídica, elaborando, ainda, o projeto de Estatutos que, depois de submetido aos interessados, deverá ser aprovado pelo Ministro da Justiça, mediante a expedição de portaria.

Art. 3.º O Presidente do D.A.S.P. representará o Governo Federal nos atos de constituição da entidade.

Art. 4.º O presente decreto-lei entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 5.º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 14 de julho de 1944, 123.º da Independência e 56.º da República.

(D. O. de 15-7-44).

DECRETO-LEI N.º 6.694 — DE 14 DE JULHO DE 1944

Eleva a Taxa de Educação e Saúde de Cr\$ 0,20 para Cr\$ 0,40 e dá outras providências

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

Art. 1.º Fica elevada de Cr\$ 0,20 para Cr\$ 0,40 a taxa de Educação e Saúde, criada pelo Decreto n.º 21.335, de 29 de abril de 1932.

Art. 2.º O Governo Federal contribuirá anualmente com uma quantia não inferior a 50% da arrecadação da Taxa de Educação e Saúde para a entidade a que se refere o Decreto-lei n.º 6.693 de 14 de julho de 1944 e para a organização que tiver a seu cargo a assistência médico-hospitalar e social dos servidores do Estado.

§ 1.º No corrente exercício será aberto crédito especial para atender à despesa, tomando-se por base a estimativa orçamentária.

§ 2.º Nos exercícios subseqüentes, o orçamento consignará verba própria, calculada na base da estimativa orçamentária e discriminada para cada uma das entidades acima referidas.

Art. 3.º Este decreto-lei entrará em vigor trinta dias após a sua publicação, cabendo ao Ministério da Fazenda transmitir seu texto para todos os Estados por via telegráfica.

Art. 4.º Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, em 14 de julho de 1944, 123.º da Independência e 56.º da República.

(D. O. de 15-7-44).

AS DECLARAÇÕES DO PRESIDENTE DO D.A.S.P. À IMPRENSA

No dia seguinte ao da assinatura dos decretos-leis acima transcritos, o Sr. Luiz Simões Lopes, Presidente do D.A.S.P., convidou os diretores

dos órgãos da imprensa desta capital para uma reunião em seu gabinete, a fim de lhes comunicar, de viva voz e em primeira mão, os importantes atos que acabavam de ser assinados pelo Chefe do Governo. Perante os representantes da imprensa carioca, fez o Presidente do D.A.S.P. as seguintes declarações:

"Tomei a iniciativa de solicitar aos Sr. Diretores dos jornais desta Capital a gentileza de participarem desta reunião, porque tenho uma importante comunicação a fazer e me quis reservar o prazer de fazê-la pessoalmente.

Animou-me, também, nesse propósito, o desejo de que a colaboração de nossa imprensa, que se tem pôsto por tantas vezes e tão decisivamente ao serviço das boas causas, não falte ao relevante empreendimento cujas idéias gerais vou lançar nessa comunicação.

Falando diretamente aos orientadores da opinião pública estou certo de contar com o seu apoio, que virá representar, em última análise, uma ação em favor dos superiores interesses do país.

O Sr. Presidente da República acaba de assinar um decreto-lei autorizando o Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público a promover a criação de uma entidade que se ocupe do estudo da organização racional do trabalho e do preparo de pessoal para as administrações pública e privada, devendo manter, para isso, núcleos de pesquisas, estabelecimentos de ensino e os serviços que forem necessários, com a participação dos órgãos autárquicos e paraestatais, dos Estados, Territórios, do Distrito Federal e dos Municípios, dos estabelecimentos de economia mista e das organizações privadas.

Essa organização, destinada a resolver, satisfatoriamente, no Brasil, o problema da formação de técnicos de que tanto necessitam os serviços públicos, a indústria e o comércio, é um simples imperativo das novas condições impostas a todos os países nos domínios da produção.

Foi a entidades desse tipo — de que são exemplo a "American Society of Mechanical Engineering", que estudou e divulgou os métodos de Taylor, e a "American Management Association" de New York — que os Estados Unidos deveram o impulso para o excepcional desenvolvimento de sua indústria e a racionalização de seus serviços públicos.

O nosso país trilha, agora, os mesmos rumos, graças, sobretudo, à clarividência e ao agudo senso de realidade que caracterizam o Sr. Getúlio Vargas.

Ao eminente estadista que dirige os destinos do Brasil, devemos o primeiro movimento de nossa História em favor de uma organização administrativa conforme aos princípios científicos e da implantação de novos processos de trabalho nos serviços públicos.

Essa mesma orientação que o fez criador do Serviço Civil Brasileiro e entre cujos reflexos mínimos se deve contar o da democratização da função pública, hoje acessível a todos os cidadãos, segundo a capacidade de cada um, levou-o agora ao complemento natural da obra iniciada: ao grito de que não é mais possível contemporizar em face dos instrumentos e dos processos de trabalho, que se renovam continuamente, no prodigioso avanço do progresso.

A própria necessidade de promover a eficiência no campo administrativo, que levou o Sr. Presidente da República a inscrever na Constituição Federal, como normas obrigatórias, o princípio de que ela deve constituir preocupação permanente do Poder Público, depende, de maneira substancial, de organismos especiais como a entidade que se vai fundar.

A insuficiência de preparo especializado nos candidatos à função pública é um fato fartamente averiguado pelo D.A.S.P. em seis anos de seleção de pessoal para a administração.

Mais de cem mil pessoas já compareceram aos nossos concursos e a porcentagem dos habilitados é alarmantemente baixa.

Isso demonstra que o nosso sistema educativo, dada a rapidez com que se processou a evolução das novas exigências, não teve tempo de se adaptar a fim de atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados, numa hora em que a especialização passou a dominar todas as atividades.

Foi para fazer face a essa situação, que criamos no D.A.S.P. os Cursos de Administração, cuja frequência atingiu, em 1943, cerca de quatro mil alunos e a cada hora estamos organizando ou reestruturando novos setores de ensino nos ministérios, como os cursos de aperfeiçoamento e especialização do Ministério da Agricultura, os Cursos do D.N. de Saúde, os do Departamento Nacional da Criança, Curso de Biblioteconomia e o Curso de Museus, no Ministério da Educação.

A entidade que vai ser fundada ampliará de muito esse propósito, pois formará uma vasta rede de institutos especializados, cobrindo todo o nosso território, preparando verdadeiras elites trabalhadoras e profissionais devidamente habilitadas ao exercício das várias naturezas de funções existentes no serviço público e nas empresas comerciais e industriais. Nela, os técnicos pesquisarão os novos princípios da racionalização do trabalho, estabelecendo cientificamente os melhores métodos de produção. As escolas divulgarão por todo o país os conhecimentos adquiridos incorporando-os ao patrimônio dos que os procurarem.

Antes de solicitar ao Sr. Presidente da República a responsabilidade de promover uma organização de tamanho vulto, que vem dar conteúdo ao pensamento do Chefe da Nação, este Departamento não apenas mediu bem as suas próprias possibilidades, como estudou detidamente o assunto ouvindo e acolhendo sugestões de eminentes personalidades da administração, do comércio e da indústria. E devo declarar que durante esses permanentes contactos, cujo início data de alguns meses, pude verificar o quanto a idéia vinha ao encontro de uma premente necessidade nacional.

Em São Paulo, onde estive, foi ela acolhida em todos os círculos, com as mais inequívocas demonstrações de apoio e entusiasmo.

Um grande industrial, o Conde Francisco Matarazzo Júnior, cuja organização cogitava, de há muito, em dotar o país de uma Faculdade de ensino de ciências econômicas, propôs-se, desde logo, num gesto de grande patriotismo, não só a contribuir para o custo integral dos edifícios a serem construídos em São Paulo, no valor aproximado de Cr\$ 20.000.000,00, como, ainda, a concorrer, durante os

cinco primeiros anos, com Cr\$ 500.000,00 para o contrato de professores de alto valor.

Essa atitude do representante de uma casa que é pioneira da emancipação industrial do Brasil, em vários ramos, é muito elucidativa no que toca ao valor e ao alcance do empreendimento projetado.

Um outro decreto-lei acaba, também, de ser expedido pelo Presidente da República e esse majorando, de 20 para 40 centavos, a taxa de Educação e Saúde, passando o Governo Federal a contribuir com quantia não inferior a 50% da arrecadação dessa taxa para a entidade a que me refiro e para outra entidade que estamos organizando e que visa dar ampla assistência médico-hospitalar e social aos servidores do Estado.

O plano de assistência do Governo aos servidores públicos, previsto em linhas gerais no Estatuto, vem sendo executado gradativamente e terá como pedra angular, nesta Capital, o Hospital dos Servidores do Estado, grandiosa obra capaz de rivalizar com as melhores do gênero em todo o mundo.

Penso ter justificado com estas notícias a satisfação patriótica que quis ter de anunciá-las pessoalmente, tão certo estou de que os nossos interesses se harmonizam num só objetivo: o do interesse coletivo.

Com a colaboração da nossa imprensa, em sua alta missão orientadora e educativa, tudo o que intentarmos em favor do Brasil terá sua vitória assegurada.

Eu tenho certeza de que pensamos em comum ao proclamar que sem pessoal formado, sem pesquisa, sem a compreensão dos benefícios da produção organizada, sem uma contínua vigilância da evolução nos domínios da técnica, não é possível falar em industrialização do país e em situação de prestígio na competição internacional.

*

* *

Findas as declarações do Sr. Luiz Simões Lopes, os presentes se manifestaram com uma calorosa salva de palmas. Falou então, em nome dos jornalistas, o Sr. Herbert Moses, Presidente da A.B.I., que começou dizendo que as palmas já haviam exprimido muito bem o sentir dos presentes. Declarou que, realmente, sem a colaboração da imprensa, nenhuma iniciativa que necessite do apoio do público pode chegar a bom êxito. Citou, a propósito, o fato de já se haver dito que — houvesse diamantes à venda no alto do Corcovado, a preços cem vezes mais baratos do que cá embaixo, ninguém iria lá comprá-los se não fôsse feito anúncio a respeito. Afirmou, a seguir, o propósito da imprensa em colaborar com o governo no empreendimento que acabava de ser anunciado pelo Presidente do D.A.S.P., sem dúvida do mais alto interesse para o país, e agradeceu ao Sr. Luiz Simões Lopes o "furo" que proporcionara, desta vez não aos leitores dos jornais, mas aos próprios

homens da imprensa. E terminou dizendo que seria com o maior prazer que os jornalistas atenderiam, sempre que convocados pelo Sr. Luiz Simões Lopes.

A EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO D.A.S.P.

A exposição de motivos do D.A.S.P. sobre o assunto consubstanciado no Decreto-lei n.º 6.693 foi do seguinte teor:

1.796 — Em 4 de julho de 1944.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

A fase de intensa reorganização do trabalho processada no país no último decênio veio salientar, de uma parte, as grandes e reais possibilidades da gente brasileira na conquista de novos objetivos, de novas formas e de novos métodos de produção; de outra parte, veio evidenciar, no entanto, que essa reorganização, para completo desenvolvimento, com o sentido de coordenação que lhe é indispensável, está a carecer do estudo, da divulgação e do ensaio sistemático dos problemas de administração, nos mais variados níveis e setores de aplicação.

2. É fato incontestável, colhido da experiência dos tempos modernos, que a disciplina do trabalho produtivo está sujeita a princípios racionais, que o homem pode conhecer e aplicar para mais seguras realizações de eficiência e de harmonia social; mas é fato, também inegável, que tais princípios, além de complexos, não admitem fórmulas universais, exigindo, para perfeita aplicação em cada caso, o exame acurado de determinadas condições do meio social, das suas possibilidades, das aspirações dos diferentes grupos de trabalho em conflito, da articulação, enfim, das energias produtoras com o próprio plano político da Nação.

3. Se estas afirmações já se justificavam à luz da observação da mudança social que as novas formas de produção trouxeram a este século, pela aplicação da ciência, e que os inelutáveis efeitos da primeira grande guerra deviam fazer acelerar, nesta hora, em que o mundo todo se debate em procura de novas soluções, mais fortemente podem ser proclamadas e mais a fundo devem ser meditadas por todos quantos tenham responsabilidades diretas na gestão das organizações de trabalho.

4. O que de tudo se patenteia é que não há soluções acabadas, que se possam copiar e aplicar *urbi et orbe*, nem, também, passíveis de improvisar, ao sabor do arbítrio e da inspiração do momento. O que há são princípios e métodos a estudar e a aplicar, de modo específico, em cada grupo social e em cada instante, mediante reajustamentos graduais e sucessivos, para aplicação que lhes empreste o valor da solidariedade social e daquele sentido profundamente humano, que é a característica mesma das autênticas conquistas de organização.

5. Seria injusto desconhecer o que já se tem realizado em nosso país com esses altos propósitos e esse sentido, graças à atuação direta do Estado, à colaboração, nunca recusada, das grandes empresas de produção e ao apoio geral do grande público. Os esforços pela racionalização dos serviços públicos; a introdução dos processos de organização

menos empíricos, no trabalho em geral; a compreensão dos benefícios da produção organizada, com a conseqüente elevação do padrão de vida do trabalhador, do qual se poderá esperar, por isso mesmo, mais perfeita produção e maior capacidade de consumo; a revisão, enfim, dos objetivos e dos meios de trabalho tanto nos seus aspectos propriamente técnicos quanto nos de sentido social — tudo veio mudar, em poucos anos, a situação da vida brasileira.

6. Novas e mais intrincadas questões agora se apresentam, porém, desafiando a argúcia, a capacidade de previsão, o senso de objetividade, o poder de compreensão de relações mais complexas, o domínio, afinal, de novos fatos em novas circunstâncias, da parte de todos quantos possuam responsabilidades de administração. Variados e complexos problemas estão, na verdade, surgindo, quer no domínio da administração pública, quer no dos empreendimentos privados e, o que é mais de notar-se, por efeito da elevada orientação do Estado, no último decênio, mais e mais esses problemas se entrelaçam, apresentando aspectos comuns e fases de mútua dependência.

7. É notório o esforço de órgãos do Estado, e de empreendimentos particulares, no sentido de procura das melhores e mais eficientes soluções para algumas dessas importantes questões: a revisão dos moldes administrativos, a formação e aperfeiçoamento de pessoal, a padronização de material, a orientação e a seleção profissional. Todo esse já notável e patriótico esforço vem sendo empregado, no entanto, em tentativas dispersas que, pela natureza mesma das circunstâncias em que se processam, hão de produzir, nalguns pontos, evidente conflito. Mas, ainda que isso não ocorresse, são elas de modo geral pouco econômicas, quer pela repetição de experiências, nem sempre frutuosas, quer pela manutenção de custosos serviços de estudo, de caráter permanente; quer ainda pela ausência de maiores e naturais entendimentos entre os órgãos da administração pública e de empresas privadas, dos quais a experiência comum, se devidamente documentada e elaborada, poderia fornecer bases para realizações de grande eficiência e de maior segurança nos resultados.

8. Não se deverá negar que alguns órgãos especializados de administração pública bem como várias organizações de iniciativa particular vêm trabalhando de forma a tornar conhecido o resultado de seus estudos e experiências; contudo, nem aqueles órgãos, por isso que têm um programa definido a cumprir, nem outros quaisquer, dados os seus campos de restrita atuação, poderão constituir-se num desejado *centro de documentação, pesquisa e divulgação dos princípios e normas administrativas*, que a todas as grandes organizações de trabalho possam interessar, pelas bases mesmas de que resultem, recursos de informação de que disponham e melhor aproveitamento do reduzido número de especialistas na matéria, até agora existentes.

9. Essa tendência está a indicar a própria solução que convém. O mais simples exame da questão leva a concluir pela necessidade de uma organização em que colaborem os órgãos da administração pública, os de caráter autárquico e paraestatal, os governos estaduais e municipais, os estabelecimentos de economia mista e, ainda, as grandes empresas particulares, todos, neste momento, interessados na indagação de novos princípios e na experimentação de novas formas de ação. A organização de um instituto oficial, por

mais bem aparelhado que fôsse, à vista mesmo dos problemas que teria de defrontar, não poderia atender às atuais exigências. Uma organização cooperativa entre entidades particulares, com exclusão do Estado, não lograria pelas mesmas razões todos os elementos de bom êxito. A congregação de esforços entre os poderes públicos e entidades particulares deverá ser, portanto, a condição primeira do empreendimento que a organização do trabalho nacional está reclamando.

10. Aceito o princípio, verifica-se que a forma associativa mais adequada é a de entidade privada, que venha a dispor, desde início, dos recursos que lhe garantam perfeito funcionamento e continuada existência. Os fundos necessários, constituídos por doações dos poderes públicos, de entidades autárquicas e paraestatais, de estabelecimentos de economia mista e de empresas privadas, representarão o mais reprodutivo emprêgo de capital, pelos benefícios diretos a colhê-lo e, ainda, pelos resultados gerais que, de uma tal organização, hão de vir, em curto prazo.

11. Os exemplos de outros países, especialmente dos Estados Unidos da América do Norte, estão a evidenciar a grande importância de uma entidade desse tipo, na própria estrutura econômica da Nação, mostrando como é possível com a divulgação dos métodos adequados, após sua experimentação cuidadosa, desenvolver a riqueza pública e particular, determinando o máximo de produtividade com o mínimo de esforço.

12. Não há negar que o excepcional desenvolvimento da indústria nos Estados Unidos e o grito pela racionalização dos serviços públicos — “more business in government” — deve o seu impulso às entidades de estudos e pesquisas, cuja importância tão cedo os americanos vislumbraram, e entre as quais se destacam, pela sua importância, como fontes geradoras do progresso, a “American Society of Mechanical Engineering”, que estudou e divulgou os métodos de Taylor, e a não menos famosa “American Management Association”, de New York.

13. Num país como o nosso, em que tudo depende primariamente da própria educação do povo, uma entidade do tipo indicado produzirá, necessariamente, os mais compensadores frutos, podendo acarretar uma verdadeira “revolução industrial”, dentro da própria “revolução” que atualmente se processa.

14. Assim entendendo, tenho a honra de solicitar de V. Excia. a indispensável autorização para promover a criação da entidade em aprêço, submetendo a V. Excia. o projeto de decreto-lei anexo.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito. — *Luiz Simões Lopes*, presidente.

A COMISSÃO DESIGNADA

O Presidente do D.A.S.P., de acôrdo com o art. 2.º do Decreto-lei n.º 6.693 acima transcrito, designou a seguinte Comissão para auxiliá-lo no desempenho das atribuições a êle cometidas pela referida lei :

Abgar Renault; Alfredo Nasser; Arízio de Viana; Astério Dardeau Vieira; Benedito Silva; Carlos Alberto Lúcio Bittencourt; Carlos Medeiros Silva; Euvaldo Lodi; Fábio Prado; Felinto Epitácio Maia; Francisco Matarazzo Júnior; Frederico Hermann Júnior; Guilherme Guinle; Henrique Domingos Ribeiro Barbosa; Horácio Lafer; João Alberto Lins de Barros; João Carlos Vital; João Daut de Oliveira; João Marques dos Reis; Joaquim Rufino Ramos Jubé Júnior; Jorge Felipe Kafuri; Jorge Oscar de Melo Flores; José Carneiro Felipe; Júlio de Barros Barreto; Lino Leal de Sá Pereira; Manoel Bergström Lourenço Filho; M. A. Teixeira de Freitas; Mario Bittencourt Sampaio; Mario de Brito; Moacir Ribeiro Briggs; Murilo Braga de Carvalho; Napoleão Alencastro Guimarães; Paulo de Assis Ribeiro; Paulo de Lyra Tavares; Rafael Xavier; Roberto Simonsen; Samuel Ribeiro; Teodoro Arthou.

Cursos de Administração Pública no Paraguai

A missão de técnicos brasileiros enviada ao Paraguai por solicitação do Governo do país amigo, a fim de colaborar na reforma administrativa ali empreendida, deu cabal desempenho à tarefa que lhe foi cometida. Já regressaram os Srs. Moacir Briggs, Mário Bittencourt Sampaio e Oscar Vitorino Moreira, permanecendo ainda em Assunção o Sr. Cleantho de Paiva Leite, que acompanhará por algum tempo os trabalhos de execução das medidas sugeridas pelos técnicos do D.A.S.P. e adotadas pelo Governo do Paraguai.

Como um dos frutos da visita da missão brasileira, o Governo do General Higinio Morínigo

acaba de criar no serviço civil paraguaio, à semelhança do que se fez no Brasil, cursos de Administração Pública. A inauguração dos referidos cursos teve lugar no dia 20 de junho último, em sessão solene que contou com a presença do Presidente da República e de todo o Ministério. Assim noticiaram o fato nossos brilhantes confrades de “El Paraguay”, de Assunção, em sua edição de 23 de junho :

“Na tarde de terça-feira, 20 do corrente, foram inaugurados no Teatro Municipal, pelo Sr. Ministro da Fazenda, Dr. Rogelio Espinoza, os cursos sobre Organização Administrativa, com a presença dos senhores : Presidente

mais bem aparelhado que fôsse, à vista mesmo dos problemas que teria de defrontar, não poderia atender às atuais exigências. Uma organização cooperativa entre entidades particulares, com exclusão do Estado, não lograria pelas mesmas razões todos os elementos de bom êxito. A congregação de esforços entre os poderes públicos e entidades particulares deverá ser, portanto, a condição primeira do empreendimento que a organização do trabalho nacional está reclamando.

10. Aceito o princípio, verifica-se que a forma associativa mais adequada é a de entidade privada, que venha a dispor, desde início, dos recursos que lhe garantam perfeito funcionamento e continuada existência. Os fundos necessários, constituídos por doações dos poderes públicos, de entidades autárquicas e paraestatais, de estabelecimentos de economia mista e de empresas privadas, representarão o mais reprodutivo emprêgo de capital, pelos benefícios diretos a colhê-lo e, ainda, pelos resultados gerais que, de uma tal organização, hão de vir, em curto prazo.

11. Os exemplos de outros países, especialmente dos Estados Unidos da América do Norte, estão a evidenciar a grande importância de uma entidade desse tipo, na própria estrutura econômica da Nação, mostrando como é possível com a divulgação dos métodos adequados, após sua experimentação cuidadosa, desenvolver a riqueza pública e particular, determinando o máximo de produtividade com o mínimo de esforço.

12. Não há negar que o excepcional desenvolvimento da indústria nos Estados Unidos e o grito pela racionalização dos serviços públicos — “more business in government” — deve o seu impulso às entidades de estudos e pesquisas, cuja importância tão cedo os americanos vislumbraram, e entre as quais se destacam, pela sua importância, como fontes geradoras do progresso, a “American Society of Mechanical Engineering”, que estudou e divulgou os métodos de Taylor, e a não menos famosa “American Management Association”, de New York.

13. Num país como o nosso, em que tudo depende primariamente da própria educação do povo, uma entidade do tipo indicado produzirá, necessariamente, os mais compensadores frutos, podendo acarretar uma verdadeira “revolução industrial”, dentro da própria “revolução” que atualmente se processa.

14. Assim entendendo, tenho a honra de solicitar de V. Excia. a indispensável autorização para promover a criação da entidade em aprêço, submetendo a V. Excia. o projeto de decreto-lei anexo.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito. — *Luiz Simões Lopes*, presidente.

A COMISSÃO DESIGNADA

O Presidente do D.A.S.P., de acôrdo com o art. 2.º do Decreto-lei n.º 6.693 acima transcrito, designou a seguinte Comissão para auxiliá-lo no desempenho das atribuições a êle cometidas pela referida lei :

Abgar Renault; Alfredo Nasser; Arízio de Viana; Astério Dardeau Vieira; Benedito Silva; Carlos Alberto Lúcio Bittencourt; Carlos Medeiros Silva; Euvaldo Lodi; Fábio Prado; Felinto Epitácio Maia; Francisco Matarazzo Júnior; Frederico Hermann Júnior; Guilherme Guinle; Henrique Domingos Ribeiro Barbosa; Horácio Lafer; João Alberto Lins de Barros; João Carlos Vital; João Daut de Oliveira; João Marques dos Reis; Joaquim Rufino Ramos Jubé Júnior; Jorge Felipe Kafuri; Jorge Oscar de Melo Flores; José Carneiro Felipe; Júlio de Barros Barreto; Lino Leal de Sá Pereira; Manoel Bergström Lourenço Filho; M. A. Teixeira de Freitas; Mario Bittencourt Sampaio; Mario de Brito; Moacir Ribeiro Briggs; Murilo Braga de Carvalho; Napoleão Alencastro Guimarães; Paulo de Assis Ribeiro; Paulo de Lyra Tavarès; Rafael Xavier; Roberto Simonsen; Samuel Ribeiro; Teodoro Arthou.

Cursos de Administração Pública no Paraguai

A missão de técnicos brasileiros enviada ao Paraguai por solicitação do Governo do país amigo, a fim de colaborar na reforma administrativa ali empreendida, deu cabal desempenho à tarefa que lhe foi cometida. Já regressaram os Srs. Moacir Briggs, Mário Bittencourt Sampaio e Oscar Vitorino Moreira, permanecendo ainda em Assunção o Sr. Cleantho de Paiva Leite, que acompanhará por algum tempo os trabalhos de execução das medidas sugeridas pelos técnicos do D.A.S.P. e adotadas pelo Governo do Paraguai.

Como um dos frutos da visita da missão brasileira, o Governo do General Higínio Morínigo

acaba de criar no serviço civil paraguaio, à semelhança do que se fez no Brasil, cursos de Administração Pública. A inauguração dos referidos cursos teve lugar no dia 20 de junho último, em sessão solene que contou com a presença do Presidente da República e de todo o Ministério. Assim noticiaram o fato nossos brilhantes confrades de “El Paraguay”, de Assunção, em sua edição de 23 de junho :

“Na tarde de terça-feira, 20 do corrente, foram inaugurados no Teatro Municipal, pelo Sr. Ministro da Fazenda, Dr. Rogelio Espinoza, os cursos sobre Organização Administrativa, com a presença dos senhores : Presidente

da República, General Higinio Morínigo; Ministro do Interior e Justiça, Coronel Amancio Pampliega; Ministro das Relações Exteriores e Culto, Dr. Horacio Chiriani; Ministro da Educação, Dr. Juan Dario Quiroz; Ministro da Indústria e Comércio, Dr. Juan Félix Morales; Ministro da Saúde Pública e Previdência Social, Dr. Gerardo Buonghermini; Ministro da Defesa Nacional, General Vicente Machuca; Ministro da Agricultura, Dr. Juan Plate; Embaixador do Brasil, Dr. Francisco Negrão de Lima; Chefe do Estado Maior do Exército, Coronel Bernardo Aranda; Prefeita Municipal de Assunção, Don Alfonso Dos Santos; Chefes de Repartições da Administração Pública, Oficiais do Exército e Marinha, funcionários públicos e jornalistas.

Às 15,30 horas, o Sr. Ministro da Fazenda, em rápida síntese, assinalou as transformações cada dia mais evidentes e imperiosas das atividades do Estado, que o têm transformado num organismo complicado no qual já não é possível administrar a coisa pública sem um programa pré-estabelecido, elaborado por técnicos especializados, mediante uma coordenação de serviços cada vez mais racionalizada, serviços esses que devem ser executados por pessoal eficiente e providos de material adequado. A consciente interpretação desse problema decidiu o Governo a solicitar o concurso e a experiência do Brasil, adquirida com a aplicação das normas de racionalização administrativa desde 1937, país que conta com um organismo especializado que centraliza o estudo e a solução desses problemas.

O Senhor Ministro entrou acompanhado dos técnicos brasileiros postos à disposição de nosso governo pelo do Exmo. Presidente Vargas; e dirigindo-se aos mesmos, expressou que essa ajuda já se estava plasmando em realidade com o estudo e conversão dos programas de trabalho em três interessantes projetos de leis que seriam brevemente apresentados. Acrescentou que a contribuição dos citados técnicos se prolongaria através de cursos sobre organização administrativa, cuja inauguração dava lugar ao solene ato que se honrava com a presença do Excelentíssimo Sr. Presidente da República.

Em seguida, usaram da palavra os técnicos da missão do D.A.S.P. brasileiro. Os oradores foram apresentados pelo Sr. Enrique Máas (h), funcionário do Ministério da Fazenda, que estivera no Brasil comissionado pelo mesmo Ministério, para especializar-se em estudos sobre administração pública e organização do departamento de material incumbido de centralizar as compras do Estado.

Em prosseguimento, foram exibidos dois filmes, relacionados com a seleção de pessoal, a coordenação de serviços e a compra de material para os serviços públicos.

Reproduzimos a seguir o texto do discurso pronunciado pelo doutor Moacir Ribeiro Briggs, Diretor de Organização e Coordenação do Dasp Brasileiro, que se referiu em sua brilhante exposição às vantagens alcançadas no Brasil com a aplicação do novo sistema.

Em edições posteriores daremos à publicidade as conferências pronunciadas no mesmo ato pelos senhores doutores Cleantho de Paiva Leite e Oscar Vitorino Moreira, referindo-se ao conteúdo dos cursos que, desde quarta-feira, entraram a funcionar para os funcionários públicos”.

O DISCURSO DO SR. MOACIR BRIGGS

“O Governo do Paraguai, conhecedor da reforma administrativa que se vem realizando no Brasil, e dos resultados com ela já alcançados, manifestou o desejo de obter a colaboração do Governo brasileiro no estudo e preparação de um plano de reorganização do seu serviço civil. Assim, quando de sua visita ao Brasil, o ilustre Dr. Sigfrido Gross Brown, então Ministro da Educação, teve oportunidade de participar no exame dos pontos fundamentais da reforma projetada.”

Em consequência dessa visita, foi formulado pelo Governo paraguaio um convite ao do Brasil no sentido de serem enviados alguns funcionários brasileiros a Assunção. Este convite foi recebido pelo D.A.S.P. com satisfação e orgulho, não apenas por ser mais uma oportunidade de estreitar os laços de solidariedade e da política de boa vizinhança, mas também por constituir a maior consagração da doutrina e da experiência que vêm servindo de base à reforma administrativa levada a efeito pelo Governo Federal brasileiro.

Essa reforma começou em 1936. Antes da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, que reajustou os quadros e os vencimentos dos funcionários públicos civis do Brasil, o funcionalismo federal achava-se distribuído pelas repartições públicas, constituindo pequenos quadros e, em muitos casos, ocupando cargos isolados, sem possibilidade de acesso. A melhoria de vencimentos mediante promoção era difficilima e muitas vezes não se sabia a quem cabia a promoção, visto que os cargos tinham denominações as mais diversas, sem nenhuma correspondência com a natureza das funções exercidas.

O princípio fundamental dessa Lei foi o grupamento dos funcionários por profissão, constituindo carreiras que integram grandes “quadros”, facilitando assim as promoções e, ao mesmo tempo, proporcionando mais perfeita seleção de valores. O esquema é o seguinte: dentro de cada Ministério há um *quadro*; este se compõe de várias *carreiras* e estas de *classes*, sendo as classes formadas de determinado número de cargos. Alguns quadros, todavia, não podem, por sua natureza, constituir *carreira* e, sendo isolados, caracterizam uma função.

A todas as profissões necessárias ao serviço do Estado correspondem carreiras; os cargos distribuídos pelas repartições em número determinado constituem a lotação de cada repartição. O sistema de lotação permite notável flexibilidade na movimentação do pessoal, porque é possível, sempre que necessário, alterar por decreto do Presidente da República os regimentos internos das repartições e redistribuir os cargos de acordo com as conveniências do serviço.

A nomenclatura das funções públicas, antes sem nenhuma significação, foi, com a formação de carreiras, adaptada às atribuições reais do funcionalismo, reduzindo-se assim alguns milhares de denominações a menos de duas centenas de carreiras profissionais e de cargos isolados. Por um sistema engenhoso de supressão e criação de cargos em várias classes (excedentes e vacantes), foi possível dar às carreiras uma estrutura razoável, guardando mais ou menos a forma de pirâmide.

Tratou também, aquela lei, do ingresso nos cargos públicos. Este passou a ser feito, em regra geral, pelas classes iniciais, mediante provas que atestam, pelo menos, a capacidade intelectual mínima exigida, devendo o candidato provar ainda possuir os requisitos físicos necessários ao exercício da função. Foi este o ponto de partida para um critério mais científico de recrutamento: o do exame vocacional prévio.

E' que a serviço do Estado — responsável pelos bens comuns da Nação — devem estar os melhores elementos do país, aqueles a quem caberá a honrosa responsabilidade de orientar a coisa pública. A base de tal programa é um recrutamento perfeito, e seus complementos são a garantia de acesso e uma remuneração razoável.

Grandemente melhorado pela instituição de carreiras, foi o acesso regulado de forma equitativa. O funcionário pode esperar justiça, visto que não mais está na dependência de amparos políticos, e, sim, somente, nos casos de merecimento, da aplicação de métodos objetivos para apreciação de seu valor.

E, finalmente, convém ressaltar a precaução da lei ao declarar que a criação de repartições e as reformas de serviços públicos não poderão permitir nomeações contrárias aos princípios gerais fixados, nem tampouco a isenção de concursos para o provimento efetivo dos cargos exercidos interinamente e cujo preenchimento definitivo não dispensa essa exigência.

E' evidente que nada seria possível aplicar, no tocante às inúmeras inovações da Lei n.º 284, sem a criação de órgãos próprios, consultivos e deliberativos, tendo a seu cargo o estudo permanente dos problemas, e colocados em plano capaz de lhes dar uma visão de conjunto indispensável à concepção e realização de programas gerais.

Com esse objetivo, e aproveitando os ensinamentos que outros países nos trouxeram sobre o assunto, a mesma Lei n.º 284 instituiu o Conselho Federal do Serviço Público Civil, subordinado diretamente ao Presidente da República. Estudando a organização dos serviços públicos, promovendo a realização de concursos para o preenchimento dos cargos, organizando programas e nomeando bancas examinadoras, estabelecendo normas e prescrevendo condições para o exercício de cargos e funções especializadas, estudando a possibilidade de redução dos quadros do funcionalismo e opinando, entre outros assuntos, sobre normas e planos de racionalização, prestou o Conselho Federal relevantes serviços à Administração Pública, pela intensidade e amplitude de ação que lhe coube exercer.

Assim, o que era preciso realizar, inicialmente, no Brasil, foi realizado e — cumpre acrescentar — com larga visão e coragem, vencendo a rotina e a tradição e orientando, no sentido do progresso, a organização dos serviços públicos.

Não parou, muito embora, aí, a fase construtiva na administração federal. O Governo, com a prudência e a reflexão que a magnitude do problema exigia, continuou estabelecendo medidas necessárias à perfeita, completa e racional organização da máquina administrativa, por constituir esse assunto permanente preocupação dos poderes públicos.

Foi o que se verificou pela expedição de Leis, Decretos e Circulares, tendo em vista aperfeiçoar, desenvolver e completar o plano adotado. Conseguiu-se desta maneira unidade de orientação, vontade de bem servir e um programa de ação. Já se havia conseguido muito, mas não o suficiente, pois pesava ainda sobre os serviços públicos o pior dos males — a interferência da política partidária — asfixiando as organizações e desvirtuando-lhes as finalidades.

A solução do problema tornou-se muito mais fácil quando, em 10 de novembro de 1937, foi modificado radicalmente o panorama político do Brasil.

Com o Estado Nacional, o Poder Executivo passou a ter ingerência direta em seus vários e diferentes órgãos. Desde então a inteira responsabilidade pela condução dos negócios públicos cabe ao Chefe da Nação que, por sua vez, conta com elementos indispensáveis para orientar, coordenar e fiscalizar os serviços do Estado. Outro não poderia ter sido o princípio constitucional. O Estado moderno é um organismo vivo, permanentemente mobilizado e pronto para atuar em qualquer setor. Para alcançar esses fins, precisa de órgãos especializados e bem equipados, capazes de fazer com que todas as atividades nacionais obedeçam às diretrizes do espírito renovador.

Assim nasceu o Departamento Administrativo do Serviço Público. Instituiu-o a Constituição de 10 de novembro em seu art. 67, e organizou-se o Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, como imperativo da nova ordem de cousas. Não se conceberia o regime, tal como se acha delineado na Constituição, sem um órgão ativo, diretamente subordinado ao Presidente da República, destinado a auxiliar o Chefe Supremo do País na delicada missão que lhe confiou expressamente a Carta Política, de supervisionar a administração pública.

Se era indiscutível a relevância das funções a cargo do Conselho Federal do Serviço Público Civil, sobressai de maneira considerável a importância da missão atribuída ao órgão controlador do Serviço Civil. E se antes da vigência da Constituição de 10 de novembro, o Conselho era útil e vantajoso, pode-se atualmente afirmar sem exagero que o D.A.S.P. é órgão imprescindível, indispensável ao funcionamento da máquina administrativa. Isso porque, pondo de lado a elaboração e fiscalização do orçamento, cuja importância não é preciso ressaltar, o D.A.S.P. tem como função principal conseguir dos Serviços Públicos o máximo de eficiência com o máximo de economia. O Estado deve despendar o mínimo necessário e obter o maior rendimento possível.

Não é empiricamente que se há de chegar a esse resultado. Só o estudo profundo, detalhado, metódico, de todas as repartições e estabelecimentos públicos, dos respectivos métodos e normas de trabalho, da padronização e abastecimento de material, poderá levar a resultados positivos.

Este, justamente, o principal objetivo do D.A.S.P.: o estudo pormenorizado dos serviços, das necessidades dos diversos estabelecimentos tanto no que concerne ao pessoal quanto ao material, para propor ao Presidente da República as modificações que se tornarem úteis e necessárias.

Muito já se fêz desde Outubro de 1936: a fixação de normas para a seleção de candidatos a cargos públicos, a padronização do material, a lei orgânica do pessoal extranumerário, o regulamento de promoções, a lei sobre consignações em folhas de pagamento, a criação de órgãos de administração geral nos ministérios, reformas completas de repartições, além de outros trabalhos de real valor para a administração federal brasileira.

Cerca de 80.000 cargos e funções são hoje preenchidos mediante rigorosas provas de seleção, pelas quais se apreciam a inteligência, os conhecimentos e as aptidões dos candidatos aos empregos públicos. Para se ter uma idéia da confiança do público no sistema de seleção mantido pelo D.A.S.P., basta saber que o número de candidatos inscritos em 1937 foi apenas de 140, ao passo que os inscritos em 1943 alcançaram a elevada cifra de 40.000.

Constitui também amostra eloquente da atividade do D.A.S.P. no campo da seleção, o aumento do número de concursos e provas de habilitação realizados desde 1937 até 1940. No primeiro ano de funcionamento do Conselho Federal, apenas três concursos foram iniciados e nenhum inteiramente concluído; esse número subiu a 11 em 1938 e alcançou 239 no ano passado, dos quais 204 inteiramente concluídos.

O grande interesse despertado pelos cursos do D.A.S.P. revela-se no elevado número de 6.384 alunos inscritos em 1943, dos quais 3.387 homens e 3.097 mulheres. O D.A.S.P. distribuiu gratuitamente aos alunos 98.289 folhetos de resumo das aulas, enquanto que o número de folhetos de provas de aperfeiçoamento alcançou 16.671.

Nesta rápida exposição procuramos exemplificar as inovações profundas e ao mesmo tempo prudentes com as quais o Presidente Getúlio Vargas transformou a fisionomia do serviço federal brasileiro, mediante reforma que, longe de estar terminada, prossegue cada dia com mais ardor e maior firmeza, servida pela experiência adquirida no curso do trabalho já realizado. O que se destaca preponderantemente durante todo esse período é o extraordinário sentido de previsão aliado ao realismo que fêz com que o trabalho, em tôdas as suas fases, assentasse no terreno já conquistado e preparasse a etapa seguinte.

Nos objetivos que sucessivamente se propõe e nos resultados que se vão alcançando, tem essa obra o mérito incontestável de ir vencendo gradualmente, pelo exemplo e pelos resultados, as resistências inevitáveis geradas pelo ceticismo.

Sem dúvida, não é possível distinguir entre as necessidades do Estado e da Administração, que deram origem à reforma, e as conseqüências que da reforma resultaram para o mesmo Estado. Isso constitui processo em que ambas as fases se influenciam mutuamente, e as conseqüências de hoje formarão as fontes das novas necessidades de amanhã.

Mas em suas repercussões imediatas, podemos assinalar, além das que, sob a forma de garantias e exclusão das contingências estranhas ao próprio interesse da administração, beneficiam o funcionário — aquelas que atingem o público. Cumpre considerar que o Estado manifesta sua atividade sob dois aspectos distintos: pela prestação

de serviços e pela intervenção na ordem econômica e social.

No primeiro caso, age como educador, como sanitarista, como construtor e realizador; no segundo, como distribuidor de justiça, como orientador das atividades econômicas e sociais. Esses dois aspectos não se excluem e alguns dos exemplos têm características de ambos. Por sua vez, o cidadão perante o Estado assume, de um lado, o papel de contribuinte fornecendo-lhe os recursos financeiros para sua atuação; de outro, o de cliente, recebendo os serviços que aquele lhe presta e tendo sua vida e a da comunidade por ele disciplinadas e impulsionadas. Como contribuinte, seu maior interesse é o do máximo rendimento e o da aplicação honesta de seu dinheiro; como cliente, o de ser bem servido, isto é, que os serviços sejam eficientes e econômicos.

E não é outra cousa o que a reforma dos serviços administrativos no Brasil procura dar ao público mediante a constituição de organismos adequados ao desempenho das funções do Estado e a racionalização dos serviços. Esses são os objetivos para os quais está dirigida a atividade do D.A.S.P. do Brasil, através de suas diferentes divisões e serviços.

E como demonstração viva de algumas atividades do D.A.S.P., vamos agora apresentar uma curta película pela qual os funcionários do Paraguai poderão apreciar alguns aspectos do funcionamento do D.A.S.P. e ter rápida impressão do trabalho que estamos realizando no Brasil.

A seguir, outra sobre a exposição comemorativa do 5.º aniversário do D.A.S.P. Nesta exposição se exibem os trabalhos de uma das Divisões do Departamento, a Divisão do Material; através do filme, podem ser apreciadas as vantagens decorrentes dos estudos da padronização de material e simplificação do processo de compra, que estão a cargo da citada Divisão.

Senhores: Faço votos no sentido de que a imagem de nossas realizações possa constituir um estímulo para que os funcionários deste país continuem sem desfalecimento a contribuir com seu esforço, dedicação e espírito de sacrifício para a grandeza e o progresso da terra guaraní.

A ALOCUÇÃO DO SR. CLEANTHO DE PAIVA LEITE

"A Ciência da Administração ainda não conseguiu libertar-se inteiramente de outros setores do conhecimento que tradicionalmente merecem a preferência dos estudiosos, principalmente o Direito Administrativo e a Ciência Política.

Entretanto, várias circunstâncias influíram, nos últimos quarenta anos, para tornar imprescindível o estudo da administração como disciplina autônoma. Em primeiro lugar, está o progresso técnico do mundo moderno, que modificou radicalmente o aspecto das atividades governamentais.

Hoje em dia, o Estado não utiliza apenas pena e papel; utiliza também máquinas de escrever e de calcular, de estatística, telefone, utensílios mecânicos e aparelhos os mais diversos.

Anteriormente o Estado tinha por missão apenas garantir a ordem e assegurar a aplicação do direito objetivo; hoje, desempenha um sem-número de atividades, tôdas elas especializadas, exigindo para seu desenvolvimento uma organização também especializada e técnicos dos mais diferentes conhecimentos.

O Estado de hoje é industrial, comerciante, criador e até, por vèzes, hoteleiro; edita filmes cinematográficos, imprime periódicos e livros, fabrica álcool, produz vacinas em seus laboratórios, instala serviços hospitalares, explora vias férreas, etc., tudo isso para prestar aos cidadãos as diferentes espécies de serviços que se supõe deva o Estado organizar e manter, pois, como disse um professor norte-americano, "todo mundo espera que o Estado faça alguma coisa em seu favor, ainda quando receia que o faça em excesso".

Assim, a empresa que se chama Estado é um organismo complexo e difícil, a realização dos serviços públicos uma tarefa nada leve e o funcionário público, profissional e permanente, é hoje a figura mais típica e representativa do Estado Moderno, segundo a frase de Griffith.

Neste rápido curso que o Governo do Paraguai me concedeu a honra de proporcionar aos funcionários dêste país, procuraremos, no curto espaço de tempo de que vamos dispor, examinar alguns dos aspectos mais importantes da administração pública.

Três assuntos principais constituirão o objeto do nosso trabalho:

I — Princípios científicos que regem a organização dos serviços públicos e aspectos práticos de sua aplicação na racionalização administrativa.

II — O problema do pessoal, condições que devem existir para que os empregados do governo possam exercer suas funções com eficiência.

III — Teoria do orçamento, como se elabora a proposta orçamentária e como se controla a sua execução. Princípios da Ciência das Finanças relativos ao orçamento.

Começaremos pelo estudo do conceito amplo de administração pública, isto é, do conjunto de "atividades que têm por objetivo a execução e a aplicação do direito público tal como fôr estabelecido pelos poderes competentes". Veremos as analogias e as diferenças entre a administração pública e a administração particular, e a influência que a racionalização da indústria, operada no fim do século XIX, teve no atual movimento de renovação da administração pública. Nossos pontos de referência serão as doutrinas de F. W. Taylor e Henri Fayol.

Depois estudaremos os dois princípios fundamentais da ciência da organização: a divisão do trabalho e a coordenação; e os outros princípios e normas que se aplicam sempre que há uma conjugação de esforços para a realização de certo fim: autoridade, responsabilidade, unidade de comando, prevalência do interesse geral sobre o particular, etc.

Baseados nesses princípios existem vários tipos de organização, que são as normas segundo as quais se pode distribuir a autoridade e assegurar a coordenação do traba-

lho em um organismo qualquer. Esses tipos variam segundo a magnitude e a natureza do serviço que se quer organizar. Assim, para organizar um departamento de Fazenda, adotamos um tipo, e para organizar um serviço de natureza industrial — como a Imprensa Nacional ou a Casa da Moeda — escolhemos outro tipo.

Além disso, veremos em nosso curso como devem ser divididas e depois agrupadas as diferentes atividades do Estado, os critérios que se deve seguir ao criar as repartições, os departamentos e os ministérios. Os diferentes princípios para o agrupamento das atividades, bem como os diversos tipos de organização, têm suas vantagens e desvantagens, e são aplicados em função do serviço que se pretenda organizar.

Depois que estudarmos a administração pública do ponto de vista da organização, passaremos ao elemento que faz funcionar a máquina do Estado: o pessoal.

A fim de que os serviços públicos sejam realizados com eficiência, é preciso que o governo disponha de funcionários competentes, dedicados e honestos. Para tanto, os cargos públicos devem ser preenchidos por candidatos cujo valor haja sido comprovado, de antemão, em concursos franqueados extensivamente a todos os cidadãos. Uma vez ingressos, deve-se assegurar-lhes condições de estabilidade para que possam trabalhar com honestidade, critério e com independência dos partidos ou facções políticas. Estudaremos em nosso curso os meios de assegurar tais condições, isto é, quais os processos de que o Estado lança mão para obter esses elementos ou exercer o necessário controle sobre suas atividades.

Após estudarmos o problema do pessoal, passaremos a analisar o processo de preparação do orçamento e de controle de sua execução.

O assunto é amplo e por isso estudaremos somente os pontos principais, o que me dispensa de dizer-lhes que não pretendo ensinar muitas coisas. Falarei sobre os problemas que a Administração Pública apresenta e sobre as soluções indicadas pela ciência e pela experiência de outros povos.

Caberá aos funcionários paraguaios escolher dessas soluções e resultados alheios o que fôr adequado aos seus próprios problemas".

A EXPOSIÇÃO DO SR. OSCAR VITORINO MOREIRA

"Apresentado por Sua Excia. o Senhor Ministro da Fazenda, tenho a honra de dirigir-lhes a palavra, em reunião que me ficará inolvidavelmente gravada no coração.

Cabe-me o prazer de expor nesta curta alocução a parte que me toca nos cursos que agora se iniciam. A palestra versará sobre dois temas importantes:

- A Administração de material no Serviço Público; e o
- Orçamento do Material.

Os tópicos que desenvolverei oportunamente a meus colegas são os seguintes, e por eles os senhores poderão avaliar a verdadeira magnitude da matéria a ser tratada.

Eis o programa :

O significado administrativo da expressão — material — no Brasil, e da palavra — procurement — na América do Norte.

As etapas do trabalho

Determinar, quando se apresenta a necessidade, a quem compete a providência do fornecimento e a quem cabe adquirir os materiais.

Espera do órgão central

Particularidades do trabalho de ordem geral.

- a) o conhecimento das necessidades;
- b) o estudo do material de uso nos serviços;
- c) a simplificação dos tipos e a uniformidade da nomenclatura;
- d) a uniformidade dos materiais;
- e) a standardização e a especificação;
- f) o controle de garantia de qualidade.

A utilização de materiais nacionais e o recurso da importação.

Estudo da posição do Estado perante a concorrência e a propaganda comerciais.

A livre concorrência como meio de melhoria da qualidade e da baixa dos preços.

O Estado como orientador da indústria privada por meio de suas aquisições.

Os elementos informativos que o comércio e a indústria fornecem ao Estado, por meio das cotações de bolsa, do comércio e outros meios de divulgação.

A proteção do Estado ao produtor honesto. Como impedir a concorrência desleal.

As marcas, patentes, privilégios e as exclusividades. Até que ponto deve o Estado aceitar as preferências.

O fornecedor do Governo como padrão de honestidade.

O exemplo inglês.

A compra

- a) Princípios fundamentais
- b) Eficiência
- c) Fatores que os agentes devem considerar :

- 1. Econômico
- 2. Financeiro
- 3. Psicológico
- 4. Urgência
- 5. Distância para a distribuição

d) Autoridade e responsabilidade do agente comprador

e) Preços

f) Lugar de obtenção da mercadoria e do fornecimento

g) Flutuações do mercado; épocas

- h) 1. Que se deseja comprar?
- 2. Quando?
- 3. Onde?
- 4. De quem?
- 5. De que modo?
- 6. Em que condições?
- 7. Como pagar?
- 8. Como se verifica a entrega?
- 9. Como fiscalizar a quantidade e a qualidade?
- 10. Em que época?

i) O papel relevante da compra no Serviço Público

j) O nível em que encontra o agente comprador

O Estado Federal Brasileiro como Comprador

- 1. Noção histórica
- 2. Código de Contabilidade Pública
- 3. Legislação específica
- 4. O regime de adiantamentos
- 5. O Estado como concorrente no mercado
- 6. Processos de compra

- a) Concorrência pública
- b) Concorrência administrativa
- c) Coleta de preços
- d) Editais
- e) Anulação de atos
- f) Cauções de garantia
- g) Execução da compra
- h) Pagamento

7. Regime para os serviços industriais do Estado

8. Orientação central atingindo a esfera estadual, coordenando atividades e estabelecendo uniformidade de métodos.

A compra racional

(Segundo os norte-americanos — compra científica)

A centralização permite :

- 1. Pessoal especializado;
- 2. Menor custo de pessoal;
- 3. Maiores lotes de compras;
- 4. Previsão de gastos;
- 5. Classificação e ordenação;
- 6. Armazenamento dos materiais de uso freqüente.

Os resultados que serão obtidos :

Técnicos,
Econômicos e
Financeiros.

A organização do sistema de material

Sua origem e sua constituição atual.

Orçamento do material

O orçamento como programa de Governo

- 1. Preparação do orçamento do material nas Repartições
- 2. Apreciações da proposta :
Pelo Ministério e pelo órgão de orçamento

3. Elaboração do orçamento
4. Execução do orçamento, compreendendo :
 - Registo e distribuição
 - Aplicação
 - Contrôle.

— Reflexo da organização do sistema de material no estudo e elaboração orçamentária

— Os benefícios financeiros

— A verdade orçamentária como resultante da perfeita coordenação do sistema

Parte específica

Depósitos
Organização
Funcionamento
Guarda
Conservação
Distribuição
Registro de escrituração
Balanço

Fundo de movimento
Provisão de consumo ; pautas de consumo e
Precauções contra acidentes
Deteriorações
Incêndios
Envelhecimento
Desvios, etc.

Desperdício

Suas causas e como evitá-las.

Recuperação

O que deve ser recuperado ;
Apreciação financeira dos resultados ;
Material excedente e sua redistribuição ;
Capital de movimento.

Este é o programa que espero poder desenvolver, graças à boa vontade, à inteligência e à compreensão que tenho encontrado na Terra Guarani, a par da acolhida que me foi dispensada e que agradeço sinceramente.

Muito obrigado".

Exposição de Edifícios Públicos

Terá lugar durante a primeira quinzena do mês de agosto corrente, a Exposição de Edifícios Públicos Federais, patrocinada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, a qual promete obter o mesmo sucesso que as exposições lançadas anteriormente pelo referido órgão da Administração.

Em uma época de intensa atividade construtiva do país, em que se fomentam os meios de transporte, criam-se novas indústrias e a produção, em seus múltiplos aspectos, intensifica-se por todo o território nacional, nada mais lógico que o Governo procurasse acompanhar e incentivar o surto geral, com um vasto programa de obras assistenciais, quer de caráter social, em que avultam as iniciativas ligadas à saúde e à educação, quer de natureza econômica, entre as quais se destacam as destinadas a orientar a racionalização da produção, como sejam as de pesquisa e experimentação agrícola, e as diversas formas de colaboração efetiva com as atividades produtivas privadas.

Tal programa, entretanto, desenvolve-se com a procura de zonas adequadas aos fins que se tem em vista, o que não raro determina a localização das obras em pontos afastados dos centros populosos, circunstância que, em face das dificuldades de comunicações do país, origina um quase geral desconhecimento da ação governamental neste particular.

Assim, a grande maioria da população do país ignora que, de 1932 para cá, e mais intensamente a partir de 1937, foram atacados importantes setores assistenciais, com a execução de obras de construção e de reforma, relativas aos seguintes edifícios :

- 25 preventórios para filhos de lázaros (auxílios à F.S.A.L.D.C.L.)
- 4 preventórios para crianças débeis
- 18 centros de saúde
- 3 maternidades
- 31 leprosários
- 13 sanatórios para tuberculosos
- 5 hospitais psiquiátricos
- 2 hospitais de clínicas
- 2 hospitais diversos
- 5 institutos de saúde especializados
- 1 escola secundária tipo
- 11 escolas superiores
- 17 escolas profissionais
- 10 aprendizados agrícolas
- 1 biblioteca
- 2 instituições educativas
- 5 estabelecimentos penais
- 2 patronatos agrícolas
- 18 fazendas e postos experimentais de criação
- 5 postos agrícolas diversos
- 19 centros de experimentação agrícola
- 1 instituição de fomento e defesa agrícola
- 6 entrepostos
- 8 colônias e núcleos agrícolas
- 2 exposições agropecuárias
- 2 hortos florestais
- 3 parques nacionais
- 2 frigoríficos
- 1 estação de expurgo
- 2 fábricas
- 3 estabelecimentos industriais diversos

3. Elaboração do orçamento
4. Execução do orçamento, compreendendo :
 - Registo e distribuição
 - Aplicação
 - Contrôle.

— Reflexo da organização do sistema de material no estudo e elaboração orçamentária

— Os benefícios financeiros

— A verdade orçamentária como resultante da perfeita coordenação do sistema

Parte específica

Depósitos
Organização
Funcionamento
Guarda
Conservação
Distribuição
Registro de escrituração
Balanço

Fundo de movimento
Provisão de consumo ; pautas de consumo e
Precauções contra acidentes
Deteriorações
Incêndios
Envelhecimento
Desvios, etc.

Desperdício

Suas causas e como evitá-las.

Recuperação

O que deve ser recuperado ;
Apreciação financeira dos resultados ;
Material excedente e sua redistribuição ;
Capital de movimento.

Este é o programa que espero poder desenvolver, graças à boa vontade, à inteligência e à compreensão que tenho encontrado na Terra Guarani, a par da acolhida que me foi dispensada e que agradeço sinceramente.

Muito obrigado".

Exposição de Edifícios Públicos

Terá lugar durante a primeira quinzena do mês de agosto corrente, a Exposição de Edifícios Públicos Federais, patrocinada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, a qual promete obter o mesmo sucesso que as exposições lançadas anteriormente pelo referido órgão da Administração.

Em uma época de intensa atividade construtiva do país, em que se fomentam os meios de transporte, criam-se novas indústrias e a produção, em seus múltiplos aspectos, intensifica-se por todo o território nacional, nada mais lógico que o Governo procurasse acompanhar e incentivar o surto geral, com um vasto programa de obras assistenciais, quer de caráter social, em que avultam as iniciativas ligadas à saúde e à educação, quer de natureza econômica, entre as quais se destacam as destinadas a orientar a racionalização da produção, como sejam as de pesquisa e experimentação agrícola, e as diversas formas de colaboração efetiva com as atividades produtivas privadas.

Tal programa, entretanto, desenvolve-se com a procura de zonas adequadas aos fins que se tem em vista, o que não raro determina a localização das obras em pontos afastados dos centros populosos, circunstância que, em face das dificuldades de comunicações do país, origina um quase geral desconhecimento da ação governamental neste particular.

Assim, a grande maioria da população do país ignora que, de 1932 para cá, e mais intensamente a partir de 1937, foram atacados importantes setores assistenciais, com a execução de obras de construção e de reforma, relativas aos seguintes edifícios :

- 25 preventórios para filhos de lázaros (auxílios à F.S.A.L.D.C.L.)
- 4 preventórios para crianças débeis
- 18 centros de saúde
- 3 maternidades
- 31 leprosários
- 13 sanatórios para tuberculosos
- 5 hospitais psiquiátricos
- 2 hospitais de clínicas
- 2 hospitais diversos
- 5 institutos de saúde especializados
- 1 escola secundária tipo
- 11 escolas superiores
- 17 escolas profissionais
- 10 aprendizados agrícolas
- 1 biblioteca
- 2 instituições educativas
- 5 estabelecimentos penais
- 2 patronatos agrícolas
- 18 fazendas e postos experimentais de criação
- 5 postos agrícolas diversos
- 19 centros de experimentação agrícola
- 1 instituição de fomento e defesa agrícola
- 6 entrepostos
- 8 colônias e núcleos agrícolas
- 2 exposições agropecuárias
- 2 hortos florestais
- 3 parques nacionais
- 2 frigoríficos
- 1 estação de expurgo
- 2 fábricas
- 3 estabelecimentos industriais diversos

Entre 1932 e 1943, apenas no setor saúde foram aplicados mais de cento e cinquenta milhões de cruzeiros, e no setor educação perto de cento e vinte milhões de cruzeiros. Por outro lado, a partir de 1937, os setores entregues ao Ministério da Justiça, onde no interesse social predominam os estabelecimentos penais e os de assistência a menores, tiveram despesas montando a quase cento e trinta e cinco milhões de cruzeiros.

E' fora de dúvida, pois, que o Governo se empenha com afinco em resolver problemas sociais e econômicos fundamentais, sem que disso tenha ciência, em geral, a grande massa do povo.

Dessa forma, quando se comenta o assunto edifícios públicos, vêm logo à baila as sedes dos Ministérios do Trabalho, Fazenda e Educação, a que alguns acrescentam o grupo de prédios da praça Mauá e avenida Rodrigues Alves. Do resto, uma ou outra citação, de alguém que por dever profissional, diletantismo ou acaso, teve contacto com uma iniciativa do Governo nesse sentido.

Por isso, o mais das vezes, as referências feitas à atuação federal no âmbito das edificações públicas, traduz-se por uma crítica tendente a acusar os órgãos públicos de procurarem apenas o conforto respectivo, deixando de parte obras sobremodo mais úteis e urgentes.

Aliás, mesmo que as construções se limitassem ao campo referido, a acusação acima se ressentiria de base, porquanto o aparelhamento material dos órgãos administrativos, sobre ser fator essencial do rendimento e produção correspondentes, favorece o próprio público, além de representar, com frequência, uma economia nos gastos em aluguéis.

Dessa forma, foi agindo dentro de diretrizes acertadas que ultimamente se executaram obras de construção ou de reforma, referentes a :

- 3 edifícios-sedes de Ministérios
- 7 alfândegas
- 2 mesas de rendas
- 6 delegacias fiscais
- 2 agências fiscais
- 4 edifícios-sedes dos correios e telégrafos
- 11 agências postais telegráficas
- 5 prédios para serviços rádio-telegráficos
- 1 edifício para órgãos policiais

Tôdas as iniciativas citadas corresponderam a uma abertura de créditos orçamentários e adicionais, que, para os ministérios civis, importaram nos últimos anos em uma média vizinha de cem milhões de cruzeiros. No atual exercício, porém, com a criação do "Plano de Obras e Equipamentos", o crédito anual atingiu perto de cento e oitenta e cinco milhões de cruzeiros, sem contar as possíveis aplicações em edifícios, das disponibilidades orçamentárias previstas.

Com um tal incremento de atividades construtivas, era evidente que não podia perdurar a desordem existente há alguns anos atrás.

Assim, os esboços de edifícios que muitas vezes nem ante-projetos podiam ser considerados, a inexistência de especificações, os orçamentos empiricamente calculados e,

o mais das vezes, meras adaptações a verbas disponíveis, a ausência quase total de fiscalização e a falta absoluta de planejamento, eram infelizmente os característicos vigorantes, que forçosamente deviam ser corrigidos.

Todavia, tratava-se de tarefa árdua, cuja execução, sob pena de acarretar males maiores que os defeitos a obviar, teria de ser feita progressivamente, conjugando um controle de rigor crescente, com a necessária doação de meios de agir aos órgãos executivos.

Para isso, o primeiro passo foi constituído pela expedição do Decreto-lei n.º 1.720, de 30 de outubro de 1939, o qual atribuiu ao Departamento Administrativo do Serviço Público competência para rever projetos, orçamentos e contratos, estabelecer normas e padrões de construção, supervisionar a fiscalização, na fase de realização das obras, e propor as medidas que julgasse convenientes à eficiência da nova orientação administrativa.

A seguir, a circular DM-203, de 24 de dezembro de 1940, regulou a apresentação de projetos, especificações e orçamentos e a elaboração de relatórios de fiscalização.

Mais tarde, a 9 de setembro de 1943, o acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas veio permitir o início de estudos para a adoção de normas e padrões indispensáveis à execução dos edifícios nas melhores condições técnicas e econômicas.

De todos os atos mencionados decorreram atribuições de complexidade e responsabilidade cada vez maiores para o órgão encarregado, dentro do Departamento Administrativo do Serviço Público, do cumprimento das atividades em apreço. Daí, a necessidade de sua independência da Divisão do Material, onde fôra criado, e sua transformação em Serviço de Obras autônomo, que, finalmente, no começo do ano em curso, foi elevado a Divisão de Edifícios Públicos.

Tôdas as providências efetivadas de então para cá, tendentes a uma racionalização, normalização e planificação das atividades federais, relativas a edifícios públicos, têm-se processado, entretanto, com o desconhecimento quase integral do país.

O esforço despendido, as normas e padrões adotados, os processos seguidos, as obras realizadas e os resultados obtidos, geralmente são ignorados do grande público.

Fica pois salientada a relevância e a oportunidade da Exposição de Edifícios Públicos, que permitirá a divulgação da obra governamental aludida, facultando as apreciações gerais acerca do valor da mesma.

As sínteses e mapas elucidativos, os gráficos, organogramas e fluxogramas, bem como as "maquetes", fotografias e outros elementos esclarecedores, tornarão compreensível ao grande público como têm sido aplicadas, no setor em questão, as receitas federais para as quais contribuiu.

E' pois a Exposição referida iniciativa de grande merecimento, que ainda terá a vantagem de antecipar as tendências atuais do Governo, com relação aos edifícios públicos.

De fato, os três decretos-leis sobre planejamento e auto-
rização, sobre fiscalização e sobre a constituição do sis-

Operações

- () Aceite de uma letra de câmbio;
- () Venda a dinheiro de produtos industriais;
- () Registo de juros creditados por um banco;
- () Remessa de mercadorias em consignação;
- () Consumo de matérias primas na produção de uma fábrica.

Fórmulas de "Diário"

- | | |
|---|---|
| 1 — Letras Aceitas a Contas Correntes | 11 — Produtos Vendidos a Caixa |
| 2 — Banco X a Juros Devedores | 12 — Contas Correntes a Obrigações a Pagar |
| 3 — Mercadorias Consignadas a Comissários | 13 — Caixa a Matérias Primas |
| 4 — Caixa a Letras de Câmbio Aceitas | 14 — Contas Correntes a Produtos |
| 5 — Comissários a Consignações | 15 — Banco X a Juros e Descontos |
| 6 — Consumo de Matérias Primas a Produtos | 16 — Caixa a Vendas de Produtos |
| 7 — Juros Bancários a Juros e Descontos | 17 — Consignações C/Próprias a Mercadorias |
| 8 — Custo de Produção a Matérias Primas | 18 — Caixa a Mercadorias |
| 9 — Contas Correntes a Letras de Câmbio | 19 — Produtos a Matérias Consumidas |
| 10 — Caixa a Juros Bancários | 20 — Comitentes — C/Consignação a Mercadorias |

— Utilizando a folha encontrada a seguir, que representa o riscado de um "Caixa", escreva as seguintes operações:

- a) Recebido por mercadorias vendidas a dinheiro Cr\$ 25.000,00
- b) Pago por ordenados de empregados Cr\$ 6.000,00
- c) Depósito feito em c/c no Banco do Brasil Cr\$ 5.000,00
- d) Recebido de A. Santos para crédito em c/c Cr\$ 8.000,00
- e) Pago por móveis adquiridos à dinheiro Cr\$ 4.000,00

A seguir encerre e reabra o "Caixa"

- Na conta corrente de J. Novais foi escriturada a crédito a importância de Cr\$ 10.000,00 que devia ter sido debitada. Na folha própria, que apresenta o riscado de um c/c, faça os lançamentos de correção.
- A fábrica X fabricou num determinado mês os produtos A e B dependendo as seguintes parcelas:

Produto A

- | | |
|-----------------------|----------------|
| Matérias primas | Cr\$ 80.000,00 |
| Mão de obra | Cr\$ 60.000,00 |
| Ingredientes | Cr\$ 10.000,00 |

Produto B

- | | |
|-----------------------|-----------------|
| Matérias primas | Cr\$ 120.000,00 |
| Mão de obra | Cr\$ 80.000,00 |
| Ingredientes | Cr\$ 18.000,00 |

Nesse mesmo período os gastos indiretos da fábrica importaram em Cr\$ 140.000,00. Queira distribuir esses gastos em função do consumo de matérias primas e apurar o custo de cada produto, utilizando o quadro abaixo.

Especificação	Produto A	Produto B	Totais
Matérias primas...			
Mão de obra.....			
Ingredientes			
Gastos gerais de fabricação			

- Castro & Cia. vendem a J. Peixoto diversas mercadorias no valor de Cr\$ 45.000,00, emitindo a respectiva fatura e duplicata, sendo esta paga dias depois pelos compradores com o desconto de 3%. Queira fazer todos os lançamentos relativos à operação nos livros de Castro & Cia., figurando um "Diário".

- A seguir encontrará uma série de contas com seus respectivos saldos. Queira organizar com elas um balanço, agrupando as contas segundo a padronização determinada pelo Decreto-lei n.º 2.627, de 26-9-1940.

Caixa	Cr\$ 26.500,00
Mercadorias	Cr\$ 650.600,00
Devedores Hipotecários	Cr\$ 200.000,00
Contas Correntes	Cr\$ 562.400,00
Capital	Cr\$ 1.200.000,00
Contas a Pagar	Cr\$ 105.400,00
Móveis e Utensílios	Cr\$ 130.000,00
Imóveis	Cr\$ 480.000,00
Consignações — C/Própria	Cr\$ 96.300,00
Fundo de Reserva	Cr\$ 200.000,00
Reserva para Depreciações	Cr\$ 52.000,00
Despesas Diferidas	Cr\$ 4.200,00
Contas Correntes	Cr\$ 365.500,00
Bancos — C/Movimento	Cr\$ 296.400,00
A — C/Lucros e Perdas	Cr\$ 260.000,00
B — C/Lucros e Perdas	Cr\$ 260.000,00
Juros a Creditar	Cr\$ 3.500,00

*

* *

CONTABILIDADE PÚBLICA

Complete o sentido das frases que se seguem preenchendo com palavras ou expressões adequadas, os espaços pontilhados.

- Denomina-se ano financeiro o período dentro do qual tem vigência o

- O exercício financeiro inclui o e mais o período
- Os saldos de adiantamentos recolhidos dentro do exercício em que tenham sido concedidos constituem.....
- A Constituição de 10 de novembro de 1937 criou junto à Presidência da República um para elaborar a proposta do Orçamento Geral da União e fiscalizar a execução do orçamento, e instituiu um para acompanhar a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos.
- Um imposto federal que deixou de ser pago na época legal, após esgotados todos os prazos para a sua cobrança amigável, é considerado cobrado mediante e escriturado como
- Os créditos adicionais dividem-se em :
 - a)
 - b)
 - c)
- Os estágios da despesa pública são os seguintes :
 - a)
 - b)
 - c)
- Indique as verbas pelas quais se distribui a despesa pública :
 - Verba 1
 - Verba 2
 - Verba 3
 - Verba 4
 - Verba 5

— Indique 4 casos em que a lei permite a realização de despesas públicas pelo regime de adiantamento :

- I —
- II —
- III —
- IV —

Para cada uma das questões que se seguem são sugeridas várias respostas das quais apenas algumas são verdadeiras. Leia atentamente cada questão e as respostas que lhe correspondem e, dentre estas, assinale com uma cruz nos parênteses as verdadeiras.

- A regra da universalidade do orçamento é aquela que
 - () determina a inclusão no orçamento de todas as receitas e despesas públicas
 - () prescreve a existência de um único orçamento
 - () veda a inclusão na lei orçamentária de dispositivos estranhos à receita prevista e à despesa fixada
 - () determina a existência de uma só lei para a receita e a despesa públicas

— O método de estimativa da receita pública, que consiste em se reproduzir no orçamento o resultado da arrecadação no último exercício liquidado, denomina-se

- () Automático
- () Das majorações
- () Das médias
- () Da previsão direta
- () Estatístico

— As quotas partes de multa a que têm direito os agentes fiscais são escrituradas como

- () renda tributária
- () renda extraordinária
- () depósitos de diversas origens
- () rendas eventuais
- () indenizações

— Com o símbolo próprio classifique as rendas abaixo indicadas.

- | | |
|---------------------|---------------------|
| P — Patrimoniais | I — Industriais |
| T — Tributárias | D — Diversas Rendas |
| E — Extraordinárias | |

- a) Taxa de Educação e Saúde
- b) Direitos de Importação para consumo
- c) Laudêmios
- d) Renda da Imprensa Nacional
- e) Imposto de Indústrias e Profissões
- f) Emolumentos Consulares

*

* *

LEGISLAÇÃO FAZENDÁRIA

— Escreva ao lado de cada um dos impostos abaixo enumerados o nome do poder competente para decretá-lo (União, Estado ou Município) :

- Imposto territorial
- Imposto de licenças
- Imposto sobre vendas e consignações
- Imposto predial urbano
- Imposto sobre transferência de fundos para o exterior
- Imposto de renda
- Imposto de transmissão de propriedade "causa mortis"

Para cada uma das questões que se seguem são sugeridas várias respostas das quais apenas algumas são verdadeiras. Leia atentamente cada questão e as respostas que lhe correspondem e, dentre estas, assinale com uma cruz nos parênteses as verdadeiras.

— São impostos diretos :

- () o imposto do selo
- () o imposto de renda
- () o imposto de importação
- () o imposto territorial
- () o imposto de consumo

— Os pagamentos exigidos compulsoriamente pelo Estado, como contra-prestação aos serviços fornecidos ou pres-

tados pela administração pública e que conferem um benefício imediato, real e suscetível de avaliação, denominam-se :

- () Impostos
- () Taxas
- () Contribuições de melhoria
- () Licenças

— São produtos sujeitos ao imposto de consumo, no Brasil :

- () Farinha de trigo
- () Alcool
- () Móveis
- () Carvão de pedra
- () Eletricidade
- () Gás de iluminação
- () Cimento

— O imposto progressivo sobre a renda é

- () O tributo mais antigo no Brasil
- () Da competência concorrente da União e dos Estados
- () O mais justo sob o ponto de vista social
- () De incidência incerta e indeterminada
- () De fácil e imediata translação

— O imposto de importação, além do objetivo de proporcionar recursos para o Tesouro, tem a finalidade de

- () Promover uma mais justa distribuição das riquezas
- () Proteger a indústria nacional
- () Favorecer o comércio internacional
- () Fazer recair o ônus fiscal sobre o produtor estrangeiro
- () Impedir o contrabando

— São considerados impostos internos no sistema tributário federal

- () O imposto de importação
- () A taxa de previdência social
- () O imposto de renda
- () O imposto sobre vales para brindes
- () O imposto de farol

— As contravenções relativas ao registro são punidas mediante

- () Auto de infração
- () Notificação do agente fiscal
- () Apreensão da mercadoria
- () Representação do coletor federal
- () Auto de desacato

— Os papéis em que o ônus do imposto recair exclusivamente sobre os Estados e Municípios estão

- () sujeitos à selagem por verba
- () isentos do selo
- () sujeitos apenas à "taxa de Educação e Saúde"
- () sujeitos ao selo proporcional
- () sujeitos ao pagamento do selo por estimativa

— No financiamento da guerra o governo brasileiro tem se utilizado *preponderantemente* :

- () do imposto de renda
- () do imposto sobre lucros excessivos
- () de operações de crédito
- () do imposto de consumo
- () de taxas regulatórias

Complete o sentido das frases que se seguem preenchendo com palavras ou expressões adequadas, os espaços pontilhados.

— Em matéria de imposto de consumo as decisões por equidade são da privativa competência do
....., mediante proposta do

— A inspeção permanente dos serviços do imposto de consumo nos Estados é exercida por
....., designados pelo
....., mediante proposta do

— O julgamento dos autos lavrados por infração da lei do selo é da competência :

- No Distrito Federal
- Na Capital do Estado de São Paulo
- Nos Estados

— Os contribuintes, responsáveis ou fiadores, que não tiverem solvido seus débitos para com a Fazenda Nacional, nas repartições arrecadadoras competentes, uma vez esgotados os prazos estabelecidos nos regulamentos fiscais respectivos, não poderão :

- a)
- b)
- c)

— O lançamento *ex-officio* do imposto de renda tem lugar quando o contribuinte

- a)
- b)
- c)

Aplicação da legislação

— Hipótese —

Joaquim Serafim dos Santos, agente fiscal do imposto de consumo, havendo recebido uma denúncia de que, no estabelecimento comercial de João Ribeiro de Carvalho, estabelecido com armazem de secos e molhados na Praça João Pessoa s/n, em Ouro Fino, Minas Gerais, existiam ocultos diversos garrafões de aguardente, não selados, para ali se dirigiu às 9 horas da manhã, do dia 28-10-43, a fim de constatar a veracidade da denúncia. Solicitada ao proprietário, que no momento se encontrava à frente do estabelecimento, autorização para examinar um compartimento adjacente ao cômodo do negócio, no qual existiam mercadorias em depósito, recusou-se o comerciante a permitir a entrada do agente fiscal no aludido compartimento, sob a alegação de que ali não se encontrava nenhuma mercadoria sem selo. Insistindo o agente fiscal no seu intuito de dar uma busca no compartimento, colocaram-se o proprietário do estabelecimento e dois empregados seus diante da porta que servia de comunicação com a sala do negócio e

declararam ao agente fiscal que não permitiriam a sua entrada no local. A ocorrência foi presenciada pelos senhores Evilásio Fonseca, Francisco Silva Teixeira e Pedro Antunes, agricultores, que se encontravam no momento no interior do estabelecimento comercial.

*
* *
*

Os candidatos deverão, à vista da legislação aqui transcrita, lavrar, nas folhas de papel almaço, o competente auto, observando, dentre os modelos anexos, aquele aplicável ao caso.

*
* *
*

Decreto-lei n.º 301, de 24 de fevereiro de 1938

Art. 150. Os agentes fiscais, bem como quaisquer funcionários incumbidos da fiscalização, poderão penetrar nas fábricas e nas casas comerciais de produtos tributados, assim como nos respectivos depósitos, a fim de exercerem a fiscalização, a qualquer hora do dia ou da noite, desde que tais estabelecimentos estejam em funcionamento.

Art. 153. Os que desacatarem, por qualquer maneira, os funcionários incumbidos da fiscalização, no exercício das suas funções, e os que, por qualquer meio, impedirem a fiscalização, serão punidos na forma do Código Penal, lavrando o funcionário ofendido o competente auto, segundo o modelo LII, acompanhado do rol das testemunhas, a fim de ser remetido ao Procurador da República pela reparação local.

Parágrafo único. Verificada qualquer das hipóteses mencionadas neste artigo, o funcionário poderá prender o ofensor ou infrator e solicitar, para esse fim, auxílio da força pública ou das autoridades policiais.

Art. 219. Aos contraventores das disposições deste regulamento serão aplicadas as multas nelas estabelecidas, devendo ser impostas as seguintes aos infratores dos dispositivos que não as cominarem.

.....

§ 8.º De Cr\$ 5.000,00 a Cr\$ 10.000,00.

- a)
b) aos que, por qualquer forma, embarçarem a ação fiscal.

*
* *
*

DIREITO COMERCIAL

Para cada uma das questões que se seguem, são sugeridas várias respostas, das quais *apenas uma é verdadeira*. Leia atentamente cada questão e as respostas que lhe correspondem e, dentre estas, assinale com uma cruz, nos parênteses, a verdadeira.

— Não podem fazer parte de sociedades em nome coletivo:

- () os menores de 21 e maiores de 18 anos
- () as mulheres casadas
- () os trabalhadores sindicalizados

- () os funcionários públicos
- () os acionistas de bancos de depósitos

— Uma das características do *mandato mercantil* é

- () o mandante pode não ser comerciante
- () o objeto não versa obrigatoriamente sobre ato ou negócio mercantil
- () o mandato sempre se presume gratuito
- () o mandatário deve ser comerciante
- () o mandante deve ser comerciante

— No contrato de *comissão mercantil*,

- () o comissário não é comerciante
- () o comitente deve ser comerciante
- () o comitente e o comissário devem ser comerciantes
- () o comissário deve ser comerciante
- () O objeto versa, facultativamente, sobre ato ou negócio mercantil.

— Nas sociedades em comandita simples, o sócio comanditário

- () responde solidária e ilimitadamente pelos compromissos assumidos, com o seu consentimento, pela sociedade;
- () responde, somente, pelos compromissos que pessoalmente assumir em nome da sociedade;
- () não é obrigado além dos fundos que forem declarados no contrato;
- () tem responsabilidade idêntica à de todos os demais sócios;
- () é, obrigatoriamente, o gerente da sociedade.

— A sociedade anônima é mercantil

- () se o seu objeto for mercantil
- () se os acionistas forem, em sua maioria, comerciantes
- () qualquer que seja o objeto
- () se os respectivos administradores exerciam, anteriormente, o comércio
- () se os estatutos o declararem expressamente

— Indique, dentre os livros adiante enumerados, qual o não exigido por lei às sociedades anônimas

- () de transferência de ações nominativas
- () de atas das reuniões da diretoria
- () de atas do Conselho Fiscal
- () de eleições
- () de registro das partes beneficiárias nominativas

— Os diretores das sociedades anônimas

- () não podem ser destituídos
- () exercem o mandato, obrigatoriamente, pelo prazo para que foram eleitos
- () podem ser destituídos pelo Conselho Fiscal
- () podem ser destituídos a todo tempo, pela assembléia geral
- () somente quando já houverem exercido o mandato por seis meses, pelo menos

Complete o sentido das frases que se seguem preenchendo com palavras ou expressões adequadas os espaços pontilhados.

— São livros obrigatórios para o comerciante :
..... e
.....

— A cláusula penal ou pena convencional pode referir-se à

- inexecução completa da obrigação
- inexecução completa de alguma cláusula especial e ainda à

— O contrato de compra e venda, para que se possa reputá-lo mercantil, apresenta, obrigatoriamente, além do elemento característico do intuito de especulação, mais os seguintes :

1.
2.

— Para que a fiança possa ser reputada mercantil exige-se que :

1.
2.

— As "cartas de crédito" que não abriam crédito pecuniário com determinação do máximo, atribui a lei efeitos de

— Quando todos os sócios respondem, solidária e ilimitadamente, por todos os compromissos assumidos pela sociedade, esta se denomina

— A falência pode ser decretada dentro do prazo de.... anos após a cessação do exercício do comércio.

— A reabilitação do devedor que houver sido condenado por falência fraudulenta, culposa, ou crime a elas equiparado, somente se poderá verificar anos depois de cumprida a pena.

— O falido poderá propor concordata a seus credores depois de

— Nas sociedades anônimas, a responsabilidade dos sócios ou acionistas será limitada ao

— Indique dois casos em que as sociedades anônimas dependem de autorização do Governo Federal :

1.
2.

— O Conselho Fiscal das sociedades anônimas deve ser composto, no mínimo, de membros e suplentes.

— Ao inventor que, antes de obter a patente de invenção, pretenda experimentar em público a sua invenção ou

queira exibí-la em exposição oficial ou reconhecida oficialmente, no país ou no estrangeiro, poderá ser concedido

— A concessão de patentes de invenção e o registro de marcas de indústria e de comércio competem ao
....., subordinado ao

— Indique, adiante, com as letras C ou F, os casos em que a falência será culposa ou fraudulenta, quando decorrer dos seguintes fatos :

— excesso de despesa no tratamento do pessoal do falido em relação ao seu cabedal e número de pessoas da família

— pagamento antecipado a uns credores em prejuízo de outros

— compra, pelo comerciante, de bens em nome de terceira pessoa, ainda que cônjuge, ascendente, descendentes e irmãos

— falta de livros ou de escrituração em livros apropriados

— existência de duplicatas que não representam operações reais

— Indique, adiante, com as letras P, C ou M, a sociedade que seja de pessoas, de capitais ou mixta :

Sociedade em nome coletivo

Sociedade em comandita por ações

Sociedades anônimas

Sociedades por quotas, de responsabilidade limitada

*

* *

DIREITO ADMINISTRATIVO

Para cada uma das questões que se seguem, são sugeridas várias respostas, das quais apenas uma é verdadeira. Leia atentamente cada questão e as respostas que lhe correspondem e, dentre estas, assinale com uma cruz, nos parênteses, a verdadeira.

— A Comissão de Orçamento é diretamente subordinada

- () ao Presidente da República
- () ao Presidente do D.A.S.P.
- () ao Ministro da Fazenda
- () ao Tribunal de Contas
- () à Contadoria Geral da República

— As coletorias federais são direta e imediatamente subordinadas :

- () ao Diretor Geral da Fazenda Nacional
- () ao Ministro da Fazenda
- () ao Diretor das Rendas Internas
- () aos Delegados Fiscais
- () aos Inspetores de Alfândegas

— A fiscalização das operações bancárias compete

- () à Casa da Moeda
- () à Diretoria das Rendas Internas

- () à Caixa de Amortização
 () à Diretoria da Despesa Pública
 () ao Segundo Conselho de Contribuintes
- A revisão dos despachos de mercadorias importadas é ordenada
- () pela Diretoria das Rendas Internas
 () pelas Alfândegas
 () pelas mesas de rendas alfandegadas
 () pela Coordenação da Mobilização Econômica
 () pela Diretoria das Rendas Aduaneiras
- Se um agente fiscal do imposto de consumo retarda ou deixa de praticar, indevidamente, ato de ofício ou o pratica contra disposição expressa da lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal, comete o crime de
- () concussão
 () prevaricação
 () peculato doloso
 () peculato culposo
 () advocacia administrativa
- Ao funcionário cujo deslocamento da sede constitui exigência permanente do cargo
- () concede-se diária para as despesas de alimentação e pousada
 () concede-se somente meia diária
 () não pode receber diárias
 () recebe diária somente quando se afastar por mais de trinta dias
 () recebe diárias, a juízo do chefe imediato.
- Ao agente fiscal que fôr designado para serviço ou estudo no estrangeiro, será paga ajuda de custo arbitrada pelo
- () Presidente da República
 () Ministro da Fazenda
 () Diretor das Rendas Internas
 () Delegado Fiscal
 () Presidente do D.A.S.P.
- O ressarcimento do prejuízo que o funcionário, por ignorância, frouxidão, indolência, negligência ou omissão, causar à Fazenda Nacional
- () é suficiente para eximi-lo da responsabilidade criminal
 () deve eximi-lo de pena disciplinar
 () não o exime de pena disciplinar
 () encerra qualquer procedimento contra o funcionário
 () serve para a caracterização da falta, como dolosa ou culposa
- Ao funcionário que, sem causa justificada, faltar ao serviço, é aplicada a pena de
- () advertência
 () repreensão
 () suspensão
 () demissão
 () disponibilidade
- Qual dos órgãos adiante enumerados é tipicamente arrecadador de rendas federais?
- () Diretoria das Rendas Internas
 () Instituto de Assistência e Previdência dos Servidores do Estado
 () Conselho Superior de Tarifas
 () Recebedoria do Distrito Federal
 () Banco do Brasil
- O Departamento Federal de Compras é subordinado diretamente
- () à Presidência da República
 () ao Ministro da Fazenda
 () ao Presidente do D.A.S.P.
 () à Divisão de Material do D.A.S.P.
 () à Diretoria do Domínio da União
- Complete o sentido das frases que se seguem preenchendo com palavras ou expressões adequadas, os espaços pontilhados.
- Compete ao o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros públicos.
- A centralização e superintendência dos serviços relativos à emissão, ao trôco, à substituição e ao resgate do papel moeda é atribuição da
- O funcionário nomeado em virtude de concurso adquire estabilidade depois de anos de exercício.
- Indique, a seguir, os órgãos que, em segunda instância, resolvem as questões entre a Fazenda e os Contribuintes, originadas de interpretação de lei, de cobrança de impostos, taxas e emolumentos, e de infração ou de dívida fiscal:
1.
 2.
 3.
- A inscrição da dívida pública da União compete no Distrito Federal à nos Estados, às
- O direito de pleitear, na esfera administrativa, o cancelamento de pena de suspensão prescreve em dias.
- *
* *
- ### MATEMÁTICA
- Resolver as questões colocando as respostas nos respectivos lugares. Não serão aceitas rasuras ou emendas.
- $$\frac{1}{3} \div 2,5433... \times \frac{769}{50} =$$
- $$\frac{2}{5} + \frac{3}{7} \times \frac{21}{9} \div 0,02 = 0,01 =$$

— Completar :

0,309 a = dm² = m²
 30,5 hg = t = g
 20,32 dal. = m³ = cl
 450,5 hm = m = km

— A quantia de Cr\$ 1.500,00 colocada num Banco sob a taxa de 6 % a.a. durante 12 anos, rende o mesmo juro que Cr\$ 1.800,00 colocado durante 5 anos, sob a taxa de % a.a.

— Sob a taxa de 4 % a.a. um capital duplica de valor no fim de anos.

— Na fórmula dos juros, $j = \frac{cid}{36000}$, se o denominador for um múltiplo da taxa, poderemos reduzi-la à seguinte:
 $j = \frac{cd}{D}$, em que D é um
 e o produto cd toma o nome de

— Completar :

Se efetuarmos a operação $\frac{nit}{100} - \frac{ait}{100}$ sendo n o valor nominal de uma letra, a o valor atual, i a taxa e t o tempo, encontraremos, na resposta, uma quantia que é igual ao juro do

Notas : $\frac{ait}{100} =$ fórmula do desconto por

$\frac{nit}{100} =$ fórmula do desconto por

— Um comerciante deve pagar Cr\$ 1.500,00 no fim de 65 dias, Cr\$ 1.800,00 no fim de 25 dias e Cr\$ 800,00 no fim de 80 dias. Saldando tudo no fim de 48 dias, sob a taxa de 6 % a.a., deverá pagar Cr\$

— Sacando-se sobre Londres 14 £ 14 sh ao câmbio de 12 1/4 e 1.500 frs. sobre Paris ao câmbio de 778, gastar-se-ão Cr\$

— Dividir 2500 em partes diretamente proporcionais a 2, 4 e 15 e, ao mesmo tempo, inversamente proporcionais a $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{3}$ e 3.

Resposta : e

(Faça os cálculos nas folhas em branco).

PORTUGUÊS

Na qualidade de Inspetor Fiscal no Estado de Mato Grosso, o candidato vai redigir um ofício ao Delegado Fiscal do Tesouro Nacional, sugerindo a criação, no município de Campo Belo, de uma coletoria das rendas federais. Justificar a necessidade da medida à vista das condições econômicas do município, da comodidade dos contribuintes locais e do interesse da Fazenda Nacional.

Observações :

- a) Tratamento : V.S.
 b) Extensão : 20 a 30 linhas.

- c) Não assine seu nome nem cite qualquer nome suposto.
 d) Faça apenas o contexto do ofício utilizando a folha de papel almaço.
 e) O fecho do ofício deverá ser o seguinte :

Atenciosas saudações

Luiz de Sousa

Inspetor Fiscal

GEOGRAFIA

Para cada uma das questões que se seguem são sugeridas várias respostas. Leia, atentamente, cada questão e as respostas sugeridas. Depois, assinale com uma cruz a resposta ou respostas certas.

— As mais importantes jazidas de ferro do Brasil estão situadas :

- () no maciço Central () na serra do Mar
 () na serra Geral () no maciço das Guianas
 () na serra do Espinhaço () na maciço Nortista

— Em Minas Gerais, a região que mais se destaca pela cultura de café é

- () o Triângulo Mineiro () o vale do rio Doce
 () A Zona Sul () o vale do S. Francisco
 () a Zona da Mata () as encostas da Mantiqueira

— Das regiões enumeradas a seguir, a que apresenta grande importância na cultura de cacau é

- () o interior de Pernambuco
 () o norte do Pará
 () a região meridional do Espírito Santo
 () o recôncavo baiano
 () a faixa litorânea ao sul da baía de Todos os Santos
 () o vale do S. Francisco

— Assinale as duas cidades da lista que se segue que constituem centros de importantes zonas de exploração de carvão

- () Bagé () São Fidelis
 () Campinas () Lafaiete
 () São Jerônimo () Tubarão
 () Taubaté () Rezende

— Os dois Estados brasileiros que apresentam mais importantes reservas de manganês

- () Sta. Catarina () Minas Gerais
 () Ceará () Alagoas
 () Mato Grosso () Espírito Santo
 () Pará () Rio de Janeiro

— Os três Estados de maior destaque na indústria açucareira são :

- () Pernambuco () Paraíba
 () Minas Gerais () Bahia
 () Alagoas () São Paulo
 () Rio de Janeiro () Sergipe

- Há, a seguir, duas listas de Estados do Brasil. Assinale, na lista da esquerda, os Estados banhados por rios da *bacia do Prata* e, na lista da direita, os Estados banhados por rios da *bacia do S. Francisco*.

() Rio de Janeiro	() Amazonas
() Goiás	() São Paulo
() São Paulo	() Bahia
() Pernambuco	() Rio de Janeiro
() Amazonas	() Espírito Santo
() Bahia	() Pará
() Minas Gerais	() Maranhão
() Sta. Catarina	() Sergipe
() Espírito Santo	() Minas Gerais
() Sergipe	() Pernambuco

Complete o sentido das frases que se seguem preenchendo as lacunas com as palavras ou expressões convenientes.

- Das regiões naturais do Brasil, a que apresenta área mais extensa é e a mais importante cidade dessa região é
- Das estradas de ferro que servem exclusivamente ao Estado de São Paulo a mais extensa e importante é
- Dos Estados do Brasil os dois que contribuem com maiores quantidades para o total da produção de arroz são e
- Na região sul do Brasil, o Estado mais importante na produção de mate é e, na região centro-oeste, o mais importante é
- A penetração por estrada de ferro no sul de Goiás é feita através de uma importante região do Estado de Essa região é denominada
- Os três Estados brasileiros que apresentam, de maneira mais característica, formação de lagoas costeiras, são:, e
- Na produção de carnaúba, os dois Estados da União que mais se destacam são: e
- O Estado do Brasil que possui maior número de quilômetros,
- de vias fluviais é
- de vias férreas é
- de rodovias é
- A mais importante cidade *
- da região norte é
- da região nordeste é
- da região leste é
- da região sul é
- da região centro-oeste é
- O Estado que possui maiores rebanhos em cada uma das 5 regiões naturais do Brasil, são (dê somente um em cada região):
- na região norte:
- na região nordeste:
- na região leste:

na região sul:

na região centro-oeste:

- Há, a seguir, uma relação de cidades precedidas de parênteses. Coloque dentro desses parênteses:

- o número 1, se a cidade fôr um porto de mar
- o número 2, se a cidade fôr um porto fluvial
- nada coloque dentro do parêntese se a cidade não se enquadrar em nenhum dos dois casos

() Pesqueira	() Blumenau
() Camocim	() Friburgo
() Barbacena	() Florianópolis
() Vitória	() Porto Velho
() Belo Horizonte	() Joazeiro
() Pirapora	() Porto Nacional
() Oeiras	() Curitiba
() Aracaju	

- Coloque, dentro de cada parêntese, o número correspondente ao Estado mais importante para cada recurso econômico da lista à direita:

1 — Sta. Catarina	() laticínios
2 — Paraíba	() trigo
3 — Amazonas	() borracha
4 — Paraná	() fumo
5 — Minas Gerais	() algodão
6 — Pará	() babaçu
7 — São Paulo	() madeiras
8 — Piauí	() gado bovino
9 — Rio Grande do Sul	() gado ovino
10 — Pernambuco	() vinho
11 — Maranhão	
12 — Bahia	

*

* *

ESTATÍSTICA

- Observe a distribuição da frequência dada e, depois, complete os claros

Frequência

32 — 35,999..	6	O intervalo de classe é.....
36 — 39,999..	—	O ponto médio da classe de
40 — 43,999..	15	frequência nula é.....
44 — 47,999..	16	O limite inferior da classe
48 — 51,999..	2	em que está a mediana
52 — 55,999..	1	é.....

- Os dados que se seguem referem-se à arrecadação geral brasileira no 1.º semestre de 1942 (dados aproximados). Apresente-os, sob a forma de números índices, tomando por base o mês de março:

		Nos. índices
Janeiro....	256.000.000 cruzeiros	—
Fevereiro..	274.000.000 "	—
Março.....	313.580.000 "	—
Abril.....	256.600.000 "	—
Maió.....	302.300.000 "	—
Junho.....	296.000.000 "	—

- Se se apresentassem os dados da questão acima em um gráfico de setores, o setor correspondente ao mês de janeiro seria de graus.

(Use o espaço abaixo para os cálculos).

Reorganização do Curso de Museus

Acaba de ser promulgada a legislação que reorganiza o Curso de Museus, no Ministério da Educação e Saúde, de acordo com a proposta do D.A.S.P. Essa reorganização amplia o campo do aperfeiçoamento dos servidores públicos, abrangendo mais esse setor. Vai assim, o programa do aperfeiçoamento, numa progressiva extensão de suas atividades, atacando em vários sentidos, concorrentemente, o complexo problema de preparar candidatos a ingresso no serviço público e o de aperfeiçoar os servidores já em exercício. A legislação referida prevê a formação de técnicos de museus e, ao mesmo tempo, o treinamento dos que já trabalham nessas repartições.

O ensino de museologia vinha sendo feito pelo Curso existente no Museu Histórico Nacional, que ministrava conhecimentos relativos aos museus históricos. Pela presente organização do curso, o currículo passa a ser desenvolvido em 3 anos, facultando especialização em museus históricos e de belas artes. Os dois primeiros anos letivos são comuns, constituindo a parte fundamental ou básica; e o terceiro ano, de opção entre a Secção de Museu Histórico e a de Museu Artístico.

O Curso não só objetiva preparar técnicos em museus, como também transmitir conhecimentos especializados, ligados às atividades desses órgãos, e ainda incentivar o interesse pelo estudo da história e da arte nacional. Para satisfazer essas finalidades, além do curso regular, prevê a realização de cursos avulsos e de conferências, oferece possibilidade de matrícula isolada em uma ou mais disciplinas e a de inscrição de alunos ouvintes, institui bolsas de estudo, permitindo intercâmbio entre funcionários estaduais e

municipais, com intuito de os aperfeiçoar em assuntos referentes às suas atribuições.

Com um sistema regular de provas e exames, sistematiza o controle do aproveitamento escolar, exigindo média nas disciplinas e média global para promoção, bem como obrigatoriedade de frequência. Também recomenda os métodos de ensino mais eficientes de acordo com as disciplinas.

A nova legislação vem contribuir para despertar maior interesse pela museologia, ainda incipiente entre nós, apesar do grande número de seus amadores e curiosos.

E' certo que o curso tenderá a tornar os museus um ativo núcleo de difusão cultural, possibilitando a promoção de estudos e pesquisas nos mesmos. Por outro lado, vem a constituir-se em elemento de ligação entre os museus oficiais, os especialistas e os museus particulares.

A função educativa dos museus se salienta dia a dia e os coloca no verdadeiro lugar de órgãos colaboradores na educação. Assim, de maior importância é o preparo do pessoal a que cabe a tarefa de transmitir conhecimentos ligados às suas especializações. Deixando de ser meros depositários de velharias, os museus renascem em suas funções culturais, tornando-se, ao lado de centros de interesse geral para com a história e a arte, um elemento orientador no estudo da museologia, de modo a encaminhar jovens neste novo gênero de atividade, considerado hoje como uma verdadeira profissão.

A recente organização do Curso de Museus visa especialmente a esse propósito, contendo as providências que a experiência tem indicado para melhorar a administração do ensino em outros cursos semelhantes.

Professor Benedicto Silva

Sua transferência para a carreira de técnicos do DASP

O Chefe do Governo aprovou recentemente uma proposta do D.A.S.P. no sentido de ser transferido *ex-officio*, no interesse da Administração, da carreira de Estatístico do Ministério da Agricultura para a de Técnico de Administração, o Professor Benedicto Silva.

Nome bastante conhecido dos estudiosos da Ciência da Administração, pelos inúmeros trabalhos que tem publicado sobre o assunto, ingressou o Professor Benedicto Silva no serviço público federal em 1933, como Assistente Técnico da antiga Diretoria de Estatística da Produção, do Ministério da Agricultura. O seu interesse pelos altos problemas administrativos data, porém, de muito antes, como o prova a sua atuação à frente do Departamento de Estatística do Estado de Goiás, repartição que organizou e da qual foi o primeiro diretor.

Sendo dos primeiros a compreender a necessidade de profunda e inadiável renovação no nosso aparelhamento administrativo, colocou-se o Professor Benedicto Silva desde logo ao lado daqueles que, com dedicação e entusiasmo, se entregaram ao serviço da reforma que tão excelentes resultados vem trazendo à renovação dos nossos hábitos e práticas administrativas.

A sua sólida cultura, o seu agudo senso de observação, a sua presteza em compreender relações e descobrir tendências fazem com que, em todos os setores por onde passe, deixe o Professor Benedicto Silva marcas inapagáveis do seu entusiasmo e de seu espírito renovador — como o atestam o papel destacado que representou na preparação da reforma do nosso serviço civil; os trabalhos sobre estatística, produzidos quando a serviço do I.B.G.E., então

Instituto Nacional de Estatística; a organização da Secretaria dêste mesmo Instituto, da qual foi o primeiro diretor; a campanha publicitária do Recenseamento Geral de 1940, que, com indisfarçável sucesso, planejou e lançou; o método original de estimativa das rendas públicas, que imaginou e adotou como Diretor da Divisão da Receita da Comissão de Orçamento, método oficialmente reconhecido como mais aproximado do espírito científico do que qualquer outro até agora preconizado.

A reforma introduzida no nosso aparelhamento administrativo em 1936 encontrou no Professor Benedicto Silva excelente e incansável divulgador.

Colaborador da *Revista do Serviço Público* desde o seu lançamento, Benedicto Silva goza hoje de invejável conceito entre os estudiosos de administração pública, em todo

o país, pelos magníficos trabalhos doutrinários com que tem honrado nossas colunas. Aliás, conforme consignou o D.A.S.P., na exposição de motivos com que encaminhou a proposta de sua transferência, foi o Professor Benedicto Silva quem elaborou, em 1937, por incumbência do Senhor Luiz Simões Lopes, o plano de organização desta Revista.

A transferência do Professor Benedicto Silva para o quadro de técnicos do D.A.S.P. representa, sem dúvida, uma aquisição das mais valiosas para o órgão central do serviço civil brasileiro. Para nós, particularmente, da *Revista do Serviço Público*, que temos o privilégio de contar com a colaboração constante de Benedicto Silva, é motivo de júbilo especial a sua transferência para a nova carreira de Técnico de Administração, para a qual dificilmente se poderia encontrar alguém com tantos e tão notáveis títulos.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

CURRENT AMERICAN GOVERNMENT:
WARTIME DEVELOPMENTS — L. VAUGHAN HOWARD e HUGH A. BONE — D. Appleton-Century Company — 1943, 357 págs. —
— \$ 2.75.

WARTIME GOVERNMENT IN OPERATION
WILLIAM H. NICHOLLS e JOHN A. VIEG —
Blakiston Company — 1943 — 109 págs.
\$ 1.50.

(Comentário de LEE S. GREENE, da "University of Tennessee")

Uma descrição e uma apreciação do desenvolvimento recente do sistema constitucional e da administração federal dos EE. UU. constituem a tarefa tentada por HOWARD e BONE em "*Current American Government: Wartime Developments*" e por NICHOLLS e VIEG em "*Wartime Government in Operation*". O volume da autoria de HOWARD e BONE tem por objetivo principal servir de compêndio didático, sendo de amplo alcance, ao passo que NICHOLLS e VIEG se propuseram investigar, de modo crítico, um setor da atividade desenvolvida em tempo de guerra. E' de se esperar, portanto, que a primeira obra seja de caráter principalmente descritivo. As críticas apresentadas neste livro são tais que explicariam o curso dos acontecimentos; os próprios autores raramente tentam fazer uma análise crítica da teoria política e da doutrina constitucional que estão sendo esboçadas sob a pressão da guerra.

O livro de NICHOLLS e VIEG é pequeno. Os fatos são apresentados sumariamente, em seus aspectos essenciais, sem, entretanto, virem acompanhados da riqueza de pormenores que caracterizam a outra obra. Além disso o objetivo de NICHOLLS e VIEG é a interpretação. De certo modo as duas obras se completam, pelo menos naqueles aspectos de nossa vida política abrangidos pelo menor livro.

HOWARD e BONE, após traçarem os acontecimentos que precederam a entrada do país na guerra, examinam problemas e diretrizes relativos à Presidência, à Administração e ao Pessoal do Serviço Público Federal. Um capítulo é consagrado ao Congresso e outro aos partidos e grupos de pressão política. A liberdade civil e a informação em tempo de guerra (um casamento de conveniência) são tratados num só capítulo. A seguir há uma série de capítulos sobre inimigos estrangeiros e suas propriedades (organizados pelo professor Joseph A. Kitchin), finanças, indústria, trabalho e assuntos militares. O livro termina com capítulos sobre as relações existentes entre os três níveis de Governo (federal, estadual e local) e sobre o planejamento do após-guerra. NICHOLLS e VIEG estudam o Governo em tempo de guerra, sob dois pontos de vista: potencial humano e controle de salários; e produção de

alimentos e controle de preços. As questões suscitadas podem ser resumidas nas seguintes: Que há com o Congresso? Onde falhou a política do Presidente? Quais são os deveres do público? Os autores não se contentaram apenas em fazer tais perguntas. Pelo contrário, tentaram dar-lhes respostas, propondo soluções adequadas.

Seria fastidioso percorrer todos os pormenores expostos nestes livros. Convém registrar, desde já, a opinião do presente comentarista, de que ambos os livros são bem feitos e dignos de ser lidos. Talvez seja proveitoso trazer à baila, aqui, aqueles aspectos que ao comentarista se afiguram mais vantajosos para uma apreciação das circunstâncias atuais.

Antes de tudo deve dizer-se que as questões mais urgentes apresentadas nestes estudos são questões de teoria política e constitucional, sendo os assuntos administrativos situados em plano secundário. Isso também se aplica a NICHOLLS e VIEG, muito embora o seu livro realce, com maior intensidade, as questões administrativas. Na opinião do comentarista, parece surgirem dos dois tratados os seguintes tópicos principais. Em primeiro lugar, e como assunto mais importante, está o alcance da autoridade presidencial, real e reivindicada. Em segundo lugar, vêm os problemas concomitantes da relação entre o Presidente e o Congresso, e, em menor escala, entre aquele e os Tribunais. Em terceiro lugar, o processo de administração dos negócios públicos (e, nos dias que correm, também o dos negócios particulares). Em quarto lugar, os grupos de pressão política. Em quinto lugar, o direito privado e a liberdade civil. Em sexto lugar, a relação entre o Governo Federal, os Estados e as unidades locais. E, conseqüentemente, para concluir, o futuro e quaisquer planos que possam ser imaginados no tocante a futuras circunstâncias. E' de grande oportunidade que o segundo capítulo do livro de HOWARD e BONE seja intitulado "A Presidência", pois estamos, de fato, experimentando não só uma extraordinária ampliação dos poderes presidenciais, senão ainda uma aceitação extraordinariamente aquiescente desses poderes. O professor HOWARD afirma: "A autoridade do cargo (a presidência) assume proporções gigantescas, principalmente porque o Congresso delega poderes ao Presidente... Além disso, o Presidente é comandante em chefe do exército e da armada, função essa que, por sua natureza, é capaz de expansão ilimitada" (pág. 27). Culminando tudo isso, poder-se-ia lembrar ao autor que o Presidente também controla as relações exteriores.

O capítulo II merece leitura cuidadosa. O Presidente se vale de uma variedade de poderes. Ele declarou a existência de uma emergência — a princípio limitada, mais tarde ilimitada. "Ao proclamar uma emergência nacional limitada, o Presidente criou, entretanto, um conflito de leis, o qual ele decidiu solucionar em favor de seus próprios poderes de ampliar o exército e a marinha e de re-

vogar a proibição que pairava sobre o *deficit spending*" (pág. 28; o grifo é do comentarista).

O Presidente adquiriu controle sobre territórios e desfez-se de vasos de guerra por meio de acordo executivo. (O professor HOWARD afirma que os acordos apresentados ao Senado passam a constituir tratados; os que o não são, constituem acordos executivos (pág. 32). Foi sugerido que alguns dos atos presidenciais eram de legalidade duvidosa, mas receberam a aprovação popular. O Chefe do Executivo tem dado mostras do firme propósito de basear sua autoridade nas suas prerrogativas de comandante em chefe em tempo de guerra. Finalmente, tem dado a entender que seus poderes emanam do povo, a quem serão restituídos após a guerra.

Em suma, essas reivindicações do Presidente, repercutidas, em alguns casos, pelo Procurador Geral, não sofreram grande contestação da parte do professor HOWARD. NICHOLLS e VIEG não se interessam pelo assunto. Numa fraca admoestação final, o professor HOWARD salienta que os poderes constitucionais do presidente não são bastante fortes para comandar as forças econômicas e sociais, e lembra a necessidade da delegação do Congresso para desencorajar a iniciativa de desenvolvimento de uma teoria de poderes presidenciais em tempo de guerra, que poderia servir de obstáculo durante a paz (pág. 44).

O comentarista vacila em dar mais um passo à frente por sobre o gelo da interpretação constitucional. O grande congelamento tem-se feito acompanhar de um rápido degelo, e o gelo já está ficando menos denso. Todavia, num livro que se destina a estudantes, deveria haver espaço para um tratamento mais extenso do ponto de vista da oposição, o qual se torna meramente perceptível através de uma referência de rodapé ao artigo do professor CORWIN, inserto na *American Political Science Review*, de fevereiro de 1943.

Esta opinião pode ser resumida do seguinte modo: "A principal lição da guerra, que marcará época nos anais da hermenêutica constitucional, é a de que a Constituição é um fator perfeitamente prescindível ao nosso esforço de guerra — poder-se-ia, talvez, dizer um fator suscetível de ser usado, quando necessário (*"expendable" factor*) (1). A Constituição confere amplos poderes ao governo nacional para o prosseguimento bem sucedido da guerra. Ainda permanece, todavia, o problema da divisão de autoridade entre vários órgãos governamentais. O presidente tem demonstrado uma tendência para postergar a antiga teoria constitucional sobre a matéria. Por ocasião do Dia do Trabalho, ameaçou rejeitar uma cláusula estatutária promulgada pelo Congresso, sob sua incontestável autoridade. Além disso, o professor CORWIN afirma que o Presidente já havia, no caso da troca dos cinquenta destróiers, "repudiado leis que haviam sido inegavelmente promulgadas pelo Congresso, no exercício de seus poderes constitucionais" (2). O Presidente se apoiou inteiramente em seus poderes de comandante em chefe em tempo de guerra. Tem sido argumentado que a Constituição não reconhece

nenhum cargo com essa denominação. Finalmente, ainda em seu discurso do Dia do Trabalho, o Presidente Roosevelt declarou: "Quando fôr ganha a guerra, os poderes sob os quais venho agindo reverterão automaticamente ao povo — a quem pertencem". Na opinião do professor CORWIN, tal fato "parece sugerir que o Presidente deriva seus poderes de guerra *diretamente* do povo e não *através* da Constituição, doutrina essa em estreita afinidade com o princípio de liderança contra o qual combatem as nossas forças armadas nos quatro quadrantes do globo" (3). Uma crítica justificável que se pode dirigir contra *Current American Government* é o fracasso dos autores em explorar, mais minuciosamente, este sério problema constitucional. É verdade que NICHOLLS e VIEG não dão a primazia aos problemas constitucionais. O problema, entretanto, é tão importante que um estudo cuidadoso de seus aspectos teria sido bem recebido, se aparecesse também no livro. NICHOLLS e VIEG reconhecem a existência desta questão no contexto político. Por exemplo, as relações entre o Congresso e o Presidente ficaram estremecidas pelo "ressentimento" do Congresso no tocante à má aplicação da discricção administrativa que ao Chefe do Executivo fôra concedida em caráter mais amplo pela lei de setembro (págs. 74-75). Mas as questões de interpretação constitucional receberam dos autores escassa atenção.

HOWARD e BONE, consagrando um curto parágrafo ao caso dos sabotadores, são de opinião de que "na realidade, o Presidente, como comandante em chefe em tempo de guerra, tinha, sem dúvida, autoridade para sentenciar contra os prisioneiros, sem lhes permitir o direito de defesa através de qualquer tribunal, civil ou militar" (pág. 37). Esta é a opinião manifestada pelo Procurador Geral, de acordo com o Professor CUSHMAN são dignos de nota: — "Mesmo alguns de nossos liberais explicaram que, embora devêssemos ser naturalmente escrupulosos em administrar uma justiça imparcial segundo a tradicional regra de direito norte-americana, não deveríamos, em meio a uma guerra total, desperdiçar tempo, dinheiro, e potencial humano com esse burlesco ritual judiciário no caso de um grupo de inimigos criminosos que deveriam ser, sem grande alarde, fuzilados ao amanhecer. Creio que este ponto de vista não leva na devida conta diversos fatos significativos relacionados com a solução do caso pela Suprema Corte de Justiça e com os princípios consubstanciados na opinião" (4). Na opinião do professor CUSHMAN, "a suprema Corte (julgando dessa decisão) considerará o caso da detenção de qualquer pessoa, em condições tão raras e suspeitas, de sorte a suscitar a questão de se saber se lhe é permitido o direito de um Julgamento civil" (5).

O caso dos sabotadores provavelmente não justifica muito espaço no capítulo do Professor HOWARD relativo à Presidência. Entretanto, a afirmativa mencionada à página 37 deixa uma impressão do alcance dos poderes presidenciais como comandante em chefe em tempo de guerra, que talvez seja correta se fôr interpretada de maneira restrita, mas que pode ser interpretada mais amplamente do que lhe é permitido. Novamente o presente comenta-

(1) EDWARD S. CORWIN, "The War and the Constitution: President and Congress", 37 *American Political Science Review* 18 (February, 1943).

(2) *Ibid.* pág. 19.

(3) *Ibid.* pág. 20.

(4) ROBERT E. CUSHMAN, "The Case of the Nazi Saboteurs", 36 *American Political Science Review* 1089 (December, 1942).

(5) *Ibid.* — pág. 1090.

rista julga que nessa altura as opiniões do Professor CUSHMAN (citadas no rodapé) deveriam ter merecido maior desenvolvimento.

Pode-se, afinal, dizer, sobre esse assunto constitucional, que alguma atenção podia ter sido dada não só à questão das modificações do nosso direito constitucional, no caso de serem admitidas as reivindicações presidenciais, mas, também, à questão da legalidade dessas modificações. Não basta que o estudioso saiba simplesmente o que a Suprema Corte e, muito menos, o Presidente pensam sobre a Constituição. O presente comentarista não encontra argumentos que o capacitem a formar um julgamento das opiniões de HOWARD e BONE ou de NICHOLLS e VIEG sobre o assunto. Mas talvez uma idéia de suas opiniões possa ser obtida através de um exame dos comentários daqueles autores sobre as relações entre o Congresso e o Presidente.

Ambos os livros apresentam os fundamentos concretos da luta, cada vez mais amarga, entre o Congresso e o Poder Executivo. Ambos tentam fazer um julgamento do Congresso — julgamento esse que, com êxito, se esforça por ser objetivo e imparcial. Entre as críticas ao Congresso, apresentadas por NICHOLLS e VIEG, podem ser enumeradas, do ponto da vista das atitudes assumidas, a subordinação do bem público aos interesses particulares, a inércia provocada pela proximidade das eleições, a falta de compreensão dos problemas do trabalho, e uma atitude inconveniente “de cão na manjedoura” para com o Chefe do Executivo, e a incapacidade de reconhecer a necessidade de uma flexibilidade administrativa. Além do mais, o mecanismo do Congresso dificilmente resiste a um minucioso exame. A responsabilidade vive dispersa, comitês invadem o campo de jurisdição de outros comitês, e os seus membros são incapazes de levar na devida conta os vários interesses contrários que se acham em jogo.

Minucioso e satisfatório é o estudo que o Dr. BONE faz do Congresso. Entre as críticas ao Congresso por ele citadas, encontram-se as da revista *Fortune*, que ele considera “uma enunciação imparcial do argumento contra os Congressos de guerra...” (pág. 101). Parte da opinião de *Fortune* é apenas um desacôrdo com os pontos de vista de alguns membros do Congresso, e o presente comentarista julga ser oportuno, em tais assuntos, assinalar apenas o fato de que o eleitorado aderiu ao Congresso, e não ao periódico *Fortune*. A apresentação do ponto de vista favorável ao Congresso, feita pelo Dr. BONE, constitui uma resposta satisfatória e imparcial a algumas críticas veiculadas por *Fortune*.

As atitudes do Congresso, que em alguns setores causam insatisfação, podem ser devidas ao ressentimento contra atividades do Executivo, as quais são encaradas pelo Congresso como intrusões nos seus poderes. NICHOLLS e VIEG deixam transparecer isso claramente. Os responsáveis do Executivo foram incapazes de mostrar respeito ao Congresso. Não o mantiveram informado. “Por terem, às vezes, ampliado ao limite máximo a sua autoridade estatutária, inclinaram-se a destruir aquela boa fé que é fundamental para que possam manter adequada flexibilidade administrativa. Passou-lhes despercebido o fato de que o Congresso deve demonstrar interesse pela maneira com que são usadas tão amplas delegações de autoridade, e de que

o Congresso deve desempenhar um papel importante na reconciliação dos conflitos de interesse” (pág. 90).

A leitura de ambos os livros fez crer ao presente comentarista que os autores aceitam o princípio de liderança executiva, em tempo de guerra, baseado numa ampla delegação de poderes. Parecem criticar, de maneira muito humilde, as reivindicações em prol de amplos poderes executivos baseados na autoridade que, em tempo de guerra, deve possuir um comandante em chefe. Ambos os livros indicam que esta liderança não tem tido, ainda, adequado conteúdo legal. Nenhum deles parece estar grandemente interessado nos perigos que podem ocorrer em consequência de uma expansão descontrolada da autoridade executiva, embora NICHOLLS e VIEG, numa única passagem, sugiram que o sindicalismo tem-se deixado levar por uma arriscada confiança no poder executivo. Surge, a propósito, a seguinte citação de LEISERSON: “quando um movimento trabalhista principia a não confiar nas instituições representativas de um governo democrático, apelando para o poder executivo, é porque chegou o momento de refletir maduramente sobre o caso. Alguns movimentos trabalhistas europeus tiveram razão para lamentar o crescimento de um sentimento análogo em suas fileiras”. (Página 80).

Estudos sobre a organização administrativa federal, suas dificuldades e falhas, constituem partes importantes de ambos os livros. Uma recapitulação incluiria os seguintes pontos. Ao Presidente têm sido delegados poderes extraordinários para tomar medidas de caráter programático. Além disso, ele possui “poderes quase ilimitados para reorganizar a administração nacional” (HOWARD e BONE, pág. 56). Seus amplos poderes administrativos são demonstrados pelo fato de que mesmo as comissões regulamentadoras (*regulatory commissions*) foram postas sob controle presidencial, pelo menos parcialmente. Todos os órgãos de emergência, recentemente criados, são diretamente responsáveis perante o Presidente e, com poucas exceções, foram criados por decreto executivo. HOWARD e BONE admitem que tal fato constitui uma razoável distribuição de poderes em tempo de guerra. “Uma vez que o Chefe do Executivo é, pela Constituição, comandante em chefe do exército e da armada, ele deve ter, a seu encargo, a supervisão e direção geral de todo o programa de guerra” (pág. 57). Devidamente interpretado, não há, provavelmente, objeção a ser feita, em tempo de guerra, a essa representação do alcance da autoridade presidencial em assuntos administrativos; mas por que motivo deve esta autoridade basear-se no cargo de comandante em chefe? A idéia insinua um totalitarismo militar que suscita um sentimento de inquietação.

Vejam-se, agora, NICHOLLS e VIEG numa enumeração específica das falhas da administração em tempo de guerra. As críticas que daí podem ser extraídas são as mesmas que se encontram na relação concreta apresentada por HOWARD e BONE, mas em *Current American Government* as críticas são feitas com muito maior clareza no que se refere ao potencial humano e aos programas de controle da alimentação. A administração do potencial humano e da política de salários tem-se ressentido de falta de coordenação, delegação inadequada de autoridade e insuficiente

apoio de decisões administrativas. Dificuldades análogas podem ser notadas no programa de alimentação.

O Presidente criou, gradualmente, novos órgãos administrativos. Tal fato, como salientam HOWARD e BONE, foi considerado um erro por WALTER LIPPMAN, que achava que as novas repartições deveriam ter sido implantadas no tronco de instituições já estabelecidas. Seja como for, os novos órgãos deram origem a constantes conflitos de jurisdição.

Esses conflitos de jurisdição não foram prontamente resolvidos. NICHOLLS e VIEG notam, por exemplo, que o Presidente da Comissão de Potencial Humano nunca teve uma clara delegação de autoridade. O Sr. Chester Davis pediu exoneração do cargo de Administrador de Alimentação, insatisfeito com a prática do Executivo de torná-lo responsável por programas sobre os quais não era consultado.

Quando surgiram conflitos de jurisdição, o Presidente seguiu uma "tendência indisfarçável de resolver as complicações administrativas sobrepondo nova autoridade executiva às já existentes" (NICHOLLS e VIEG, pág. 28). Como consequência disso, os próprios órgãos administrativos, se viram forçados, muitas vezes, a se afastar do seus programas de ação, transformando-se em meras repartições de rotina.

Tal método solucionou poucos problemas e causou, segundo pôde observar o presente comentarista, um sentimento de confusão e crítica mordaz no espírito do grande público.

O presidente tem, freqüentemente, deixado de dar apoio às decisões de seus subordinados imediatos. A Junta de Trabalho Bélico tem sido uma das principais vítimas dessa prática.

Que sugestões são feitas por NICHOLLS e VIEG para o aperfeiçoamento da política executiva e sua prática? O Presidente e o corpo de funcionários executivos devem procurar obter a cooperação pública, esclarecendo e reduzindo ao mínimo a confusão. O Presidente deve ser mais o moderador do que o defensor de interesses particulares. Os membros do ramo executivo deveriam observar, mais estritamente, os limites de sua autoridade estatutária. O Presidente deve delegar autoridade, consolidar repartições públicas, e obter uma coordenação adequada. Um ponto particularmente importante é o que se nota na página 102, quando os autores sugerem que "o Congresso deveria ser solicitado para reconciliar, com uma só lei, os conflitos de interesses especiais. Em segundo lugar, sempre que a necessidade de flexibilidade administrativa impedir, de início, tal providência, dever-se-ia solicitar ao Congresso a promulgação legislativa das principais decisões administrativas, a fim de apoiá-las com toda a força do governo".

O professor HART observa que os inimigos do Presidente sempre o condenaram por não ser perfeito (6). NICHOLLS e VIEG condenam tanto o ramo executivo como o Congresso por não serem perfeitos. Deve-se, conseqüentemente, admitir, com toda justiça, que o problema de coor-

denação durante uma guerra total talvez ultrapasse o talento humano. Pelo menos, algumas das medidas de aperfeiçoamento aplicadas a assuntos de relativa importância, e sugeridas por Nicholls e Vieg, deveriam ser postas em e sugeridas por NICHOLLS e VIEG, deveriam ser postas em prática e certamente seriam acatadas.

O professor HOWARD escreveu um capítulo muito interessante sobre o serviço público federal.

Sua opinião é a de que a Comissão do Serviço Civil, apesar de algumas ameaças por ele feitas ao controle centralizado da seleção, tem oferecido um serviço rápido sem perigo permanente, para os padrões do serviço civil.

Um governo bem sucedido se alicerça na síntese de interesses especiais dentro de um plano comum de ação. Tem-se tornado obrigatória, em qualquer estudo relativo aos problemas governamentais do momento, a inclusão de uma parte referente à natureza dos grupos existentes de pressão política. Ambos os livros oferecem dados interessantes sobre o assunto. NICHOLLS e VIEG analisam, com algum cuidado, a composição seccional, nos comitês do Congresso que tratam dos programas de alimentação e trabalho e a fim de garantir uma base mais representativa para todos os interesses envolvidos, foi sugerida uma reestruturação desses comitês. O Dr. BONE investiga aqueles grupos de pressão que buscaram influir na política internacional.

Além disso, o Dr. BONE analisa a atuação dos partidos políticos nestes últimos anos. Neste sentido, a sua contribuição mais valiosa é o relato que faz sobre o crescente emprego de processos destinados a obstruir e punir os terceiros partidos. Seu capítulo foi escrito cedo demais para que lhe fôsse permitido constatar as extravagâncias altamente divertidas do partido comunista, antes da dissolução do Komintern. Igualmente interessantes são os comentários do Dr. BONE sobre o papel do partido oposicionista. Admitindo a dificuldade de definir o papel adequado de um partido oposicionista em tempo de guerra, o autor sugere que "imparcialmente encarado", o dever do partido da minoria é apoiar a Administração nas suas solicitações de verbas para armamentos e para os necessários poderes de guerra. Todo este parágrafo (pág. 123) dá a entender que o partido da minoria deve apoiar a política externa do governo. O presente comentarista não garante a autenticidade desta assertiva. Uma oposição não deve limitar-se à chamada crítica construtiva ao aparelhamento administrativo em tempo de guerra. A própria política externa deve estar exposta ao livre debate. Esperar atitude diferente é simplesmente cair numa espécie de raciocínio totalitário. Digna de aplauso é a inclusão do ponto de vista de KELLAND, de que "em tempo de guerra a política é indispensável... Quando a unidade política aproxima-se para entrar pela porta, as liberdades humanas saem pela janela" (pág. 122).

O capítulo VII de *Current American Government* trata da "Liberdade Civil e Informações de Guerra". A parte mais importante do capítulo é consagrada a informações e propaganda de guerra. A seção relativa aos direitos civis é uma súpula que deixa a impressão de que, neste particular, a crônica do governo nacional é amplamente satisfatória. Esta opinião tem sido, também, corroborada

(6) JAMES HART, "National Administration", 37 (*American Political Science Review* 31 (February, 1943)).

da em outras fontes. Ao mesmo tempo, em benefício dos estudiosos, teria sido bem recebido um estudo mais completo sobre liberdade civil. O presente tratamento é predominantemente estatístico. Não foi sequer mencionado um só dos casos recentes que envolvem as tentativas das repartições municipais para obstar a liberdade de credo e culto religiosos. A descrição feita talvez seja um pouco unilateral. Ao estudioso dos governos estaduais e locais poucos assuntos se afiguram mais importantes do que o curso de desenvolvimento das relações da União com os Estados e da União com os governos locais. HOWARD e BONE contribuem, com um capítulo, a esse importante assunto — capítulo que está cheio de informações detalhadas, abrangendo, de fato, não só as relações entre o Governo Federal, Estados e Municípios, mas também as práticas estaduais e locais. Ninguém ignora que os Estados e as Municipalidades desencadearam, também, uma avalanche de poderes de emergência. Evidentemente, esta doença de decretos ("decree disease" é altamente contagiosa. Assim, o Governador de Massachussets pode "tomar quaisquer medidas que ele possa julgar adequadas para levar a efeito qualquer solicitação do Presidente do E.E. U.U. no tocante a providências relativas à defesa nacional ou à segurança pública" (págs. 303, 304). Os decretos municipais freqüentemente conferem ao Prefeito ampla autoridade para proclamar resoluções de emergência com a força de lei. Nenhuma tentativa é feita, por parte dos autores, para avaliar as conseqüências práticas de tal delegação, ou renúncia, do poder legislativo. Em muitos casos, o presente comentarista supõe que as leis locais de emergência são mais ridículas do que perigosas, mas não pode acreditar que, sob o ponto de vista psicológico, esse modo de agir seja, de modo geral, perfeitamente satisfatório.

O capítulo indica os múltiplos exemplos em que a ação federal tem sido secundada pela legislação estadual e local, bem como por medidas administrativas de caráter regional. Além disso, o período de guerra tem envidado esforços no sentido de obter uma ação estadual uniforme. Depois que o livro foi escrito tem havido, entretanto, casos em que as tentativas federais para conseguir apoio municipal têm sido agressivamente repelidas. O O. P. A. tem feito "um esforço deliberado para persuadir os conselhos municipais a adotarem resoluções, elaboradas e promovidas pelo O. P. A., as quais sobrecarregariam os Municípios com a responsabilidade de, mediante o auxílio da polícia e dos tribunais locais, fazer com que fôssem cumpridos os inconstantes regulamentos federais relativos aos preços e ao racionamento" (7). Evidentemente, os municípios não têm recebido com muito agrado semelhante idéia.

HOWARD e BONE apresentam um satisfatório relato sobre os resultados fiscais da ação federal nos âmbitos estadual e municipal. O governo federal tentou levar avante as suas responsabilidades, oferecendo auxílio para obras públicas necessárias, mediante a localização de projetos federais, próximo ou dentro das áreas municipais afetadas pela crise. Por outro lado, muitas propriedades municipais foram encampadas, sem que isso, na realidade, tenha

sido feito em conseqüência ao desenvolvimento de uma política uniforme. Os órgãos federais, de acordo com as leis do Congresso, estão, evidentemente, assumindo cada vez mais os encargos da política de efetuar pagamentos *in loco* por propriedades que poderiam ser tributáveis, caso não pertencessem ao governo federal.

A questão das relações entre o governo federal e os Municípios é capaz de assumir interesse especial no que se refere ao problema da habitação.

A lei federal não presta a necessária atenção, pelo menos, aos programas e às tradições locais, mas tal atitude pode ser justificada pela necessidade de economizar tempo, material ou potencial humano. Os autores pressupõem que isso é necessário em tempo de guerra, e, talvez, estejam certos. E' de se esperar, entretanto, que daí não surja nenhuma tradição permanente.

Uma das mais interessantes conseqüências da guerra tem sido o incentivo à cooperação entre as unidades governamentais locais. Tal fato, por vezes, tem sido provocado por regulamentos federais, tais como os da Comissão Federal de Comunicações, no que dizem respeito à rádio-comunicação policial. Talvez não se deva confiar demasiado em que os resultados dessa prática irão continuar após a guerra.

O desenrolar dos acontecimentos não permitiu que os autores incluíssem em seus livros os recentes desenvolvimentos, todos eles importantes, verificados no campo das relações entre o governo federal e os locais. Cumpre assinalar, neste comentário, que os órgãos executivos federais fizeram, em três casos pelo menos, tentativas para controlar as diretrizes locais de administração de pessoal, e que essas tentativas foram subsequentemente abandonadas. Essas três tentativas consistiram no controle das relações do pessoal municipal com o público, na estabilização da retribuição municipal, e no congelamento de empregados em cargos municipais. Em todos os três casos, após sofrerem tenaz oposição municipal, os órgãos federais retiraram-se para uma posição mais defensável sob o ponto de vista do sistema constitucional norte-americano (8).

O capítulo final de HOWARD e BONE estuda o campo do planejamento do pós-guerra, tanto sob o ponto de vista nacional, como internacional. O tratamento concedido a esse amplo tema se apresenta tão adequado quanto possa permiti-lo um curto capítulo. A ênfase recai principalmente nas atividades federais. A única observação a ser feita, nesta parte final do livro, é a questão de se saber até que ponto um futuro Congresso, ávido por diminuir as despesas, poderá apoiar, de fato, os esforços de planejamento desenvolvidos pelas municipalidades norte-americanas.

(7) American Municipal Association, 9 *Washington News Letter* 3 (January 31, 1944).

(8) C. Charles S. Rhyne (ed.), *Municipalities and the Law in Action* (National Institute of Municipal Law Officers, 1943), artigos por F. MURRAY BENSON (págs. 141 ff.) e RAYMOND SCHROEDER (págs. 165 ff.); e também 25 *Public Management* 237-38 (August, 1943), e JEREMIAH J. DONOVAN, "Wartime Personnel Practices in Cities", 25 *Public Management* 327 (November, 1943).

INDICAÇÕES

THE UNITED STATES GOVERNMENT AS A
PUBLISHER — LEROY CHARLES MERRITT —
University of Chicago Press — 1943 — 179
págs. — \$ 2.00.

Comentário de J. E. Kallenbach:

E' costume ouvirem-se críticas freqüentes à pretensa extravagância governamental em matéria de impressão e distribuição de publicações documentárias. No presente livro, o Sr. Leroy Charles Merritt esquematiza os fatos relativos às atividades tipográficas do Governo Federal no período compreendido entre 1900 e 1940. Analisa edições escolhidas do *Catálogo Mensal* da Imprensa Nacional dos EE.UU. durante esse período, classificando estatisticamente o material aí encontrado, segundo o órgão editor, assunto e finalidade. Desses dados estatísticos o autor tira algumas conclusões interessantes e esclarecedoras no tocante às tendências e desenvolvimentos das diretrizes publicitárias. São, também, sumariamente investigados, e criticados, os métodos de distribuição. Revelação curiosa é a de que, apesar de as despesas totais de impressão para o Governo se terem elevado, de cerca de quatro milhões de dólares, em 1900, a vinte milhões, em 1940, as atuais despesas de impressão constituem apenas cerca de um quarto de um por cento do total das despesas operacionais (*operating costs*) comparativamente a quase um por cento em 1900. O autor parece concluir que, de modo geral, o Governo tem produzido pouquíssimo neste terreno, em vista de suas responsabilidades de informar, convenientemente, o público em relação às suas atividades, e de tornar acessíveis, às pessoas interessadas, os resultados de suas pesquisas.

*
* *

A NATIONAL HEALTH SERVICE — Ministry
of Health — Department of Health for Scotland
— London — 1944.

Preâmbulo:

O Governo anunciou que pretende estabelecer um serviço geral de saúde para todos os habitantes da Grã-Bretanha. Quer assegurar a cada homem, mulher e criança, a certeza de que podem obter, no futuro, todos os conselhos, tratamentos e cuidados de que necessitarem em matéria de saúde individual; de que conseguirão os melhores recursos médicos disponíveis; de que tais serviços não dependerão de suas possibilidades financeiras, ou de outro qualquer fator estranho à verdadeira necessidade — necessidade, essa que consiste em aproveitar todos os recursos nacionais no sentido de reduzir a insalubridade e de promover a boa saúde em todos os cidadãos.

A idéia de um amplo serviço médico-sanitário para a população inteira não é completamente nova, e apenas surge como parte da reconstrução do após-guerra. No longo e contínuo processo pelo qual a Inglaterra tem visto crescer firmemente os seus serviços de saúde, é chegada a fase em que, na opinião do Governo, a instituição de um único serviço geral ao alcance de todos constitui o próximo desen-

volvimento natural. O fim da guerra apresentará a oportunidade, e os planos de reconstrução do após-guerra fornecem uma condição favorável àquele desiderato, mas a proposta para organização de um serviço geral tem de ser estudada em relação ao passado, bem como ao futuro, e, além disso, tem de ser considerada como parte de uma evolução geral de aperfeiçoados serviços médicos, a qual se vem processando naquele país durante muitas gerações.

O argumento em prol da criação do serviço se baseia nos seus próprios méritos, independentemente da guerra, ou de outras propostas para reorganização do após-guerra, embora deva figurar como parte essencial de quaisquer planos mais amplos de seguro social que possam ser postos em prática. Não constitui mesmo um caso de criação de um serviço inteiramente novo, mas de um serviço cujas bases já se acham bem estabelecidas. Os métodos de sua organização devem relacionar-se estreitamente com a História, e com a experiência nacional, passada e presente.

A decisão sobre o estabelecimento do novo serviço aplica-se, por força, não só à Escócia, como à Inglaterra e ao País de Gales, e o presente trabalho se refere a tôdas estas regiões. As circunstâncias diversas que se observam na Escócia estão sujeitas a provocar diferenças de método e de organização, sem, entretanto, alterar o alcance ou os objetivos do plano. Estabelecer diferenciações, através de todo o trabalho, a respeito da aplicação das novas propostas a cada região, traria, como resultado, indevida complicação do texto. Por esse motivo, as diferenças que surgem com a aplicação das propostas à Escócia foram estudadas, em seu conjunto, no capítulo VII. Semelhantemente, a maior parte do trabalho teve de ser expressa, por conveniência, em termos (por exemplo, em suas referências às autoridades locais) que não são adequados igualmente a ambos os países (Escócia e Inglaterra, inclusive Gales). Submetidos à apreciação geral das principais diferenças mencionadas no capítulo VII, tais termos devem ser normalmente considerados como abrangendo tudo quanto lhes seja diametralmente oposto no que concerne à Escócia. Através de todo o trabalho as referências ao Ministro devem ser interpretadas como referências ao Ministro da Saúde, no caso da Inglaterra e País de Gales, e ao Secretário de Estado da Escócia, no que se refere a este último país.

O objetivo do presente Estatuto é fazer uma investigação geral do assunto, mostrar o que se entende por serviço geral de saúde e como se enquadra este nas realizações passadas ou atuais, de modo que o grande público, de si mesmo, possa, sem grande esforço, estudar o assunto. As propostas feitas neste trabalho (e recapituladas no fim) representam o que o Governo acredita ser o melhor meio de pôr em prática o serviço. O Governo quer que estas propostas sejam livremente examinadas e discutidas. Acolherá, com simpatia, as críticas construtivas que a elas forem feitas, na esperança de que as propostas legislativas, que ele apresentará ao Parlamento possam suceder-se com rapidez e possam ser aprovadas em sua maioria.

*
* *

Ao Conselho Britânico nesta Capital agradecemos a gentileza da oferta.

PUBLIC SERVICE RECRUITMENT IN AUSTRALIA — Melbourne University Press — 1943 — 296 págs.

Comentário de Martin L. Faust :

Em *Public Service Recruitment in Australia*, Robert S. Parker apresenta uma análise e apreciação completas dos métodos e padrões australianos em matéria de técnica de recrutamento para o serviço civil. As partes I e II, embora essencialmente descritivas, são entremeadas de comentários críticos, tornando acessível grande cópia de dados sobre os sistemas de recrutamento usados tanto pela Comunidade como pelos serviços governamentais. Na parte III, o autor apresenta um sumário de suas críticas e delineia propostas construtivas para o aperfeiçoamento do processo de recrutamento. Embora julgue que quase toda a estrutura de um bom sistema de recrutamento já esteja implantada, mostra-se também convencido de que "dentro da estrutura de princípios há muito espaço para aperfeiçoamento técnico; e de que talvez se possam encontrar, fora dessa estrutura, novos princípios que se lhe acrescentem". O que há de mais desconcertante para o autor são a apatia e a complacência generalizadas que, em tão larga escala, prevalecem entre os membros das comissões de serviço civil, no tocante às atuais práticas de recrutamento. Manifestações dessa atitude ele encontra na relutância à experimentação, na má vontade de investigar e estudar até mesmo as possibilidades de aperfeiçoamento, na incapacidade de adotar diretrizes mais progressistas para seleção de administradores, e numa completa indiferença pela importância visceral da psicologia no recrutamento. Uma vez que os serviços administrativos australianos se acham intimamente entrosados com o sistema educacional (exceto no nível universitário), e estão, portanto, grandemente à mercê desse sistema, o estudo, logicamente apresenta, com ênfase, um exame crítico do programa educacional contemporâneo em suas relações com o recrutamento para o serviço público. A análise sagaz e inteligente a que o autor submeteu este problema merece a cuidadosa atenção dos que se interessam pelos métodos de recrutamento e dos que são responsáveis pelas diretrizes educacionais. Um capítulo final estuda demoradamente a necessidade de um quadro administrativo e faz um forte apelo em prol de sua implantação. Apesar de suas limitações, o sistema de recrutamento funciona satisfatoriamente (admite-o o autor) no provimento dos cargos de rotina de categoria superior e dos cargos de chefia de nível inferior, mas é absolutamente inadequado para prover, de pessoal altamente qualificado, os mais elevados postos administrativos. Depois de rejeitar o método inglês de provimento dos cargos de direção como impróprio para a Austrália, o autor delineia uma série de esquemas ou processos cuja combinação acredita possa alcançar os seus objetivos. As principais lacunas a serem preenchidas no atual sistema são a exclusão de pessoas dotadas de instrução superior do recrutamento inicial para os ramos administrativos do serviço público (exceção feita do serviço da Comunidade) e o fato de que a maioria dos servidores tem de permanecer, durante anos, no círculo vicioso do trabalho de rotina antes que possam ocupar cargos de responsabilidade. As propostas delineadas têm por objetivo estabelecer "um quadro administrativo claramente

definido, cujos membros estejam a salvo dos efeitos entorpecedores de um trabalho impróprio, mas cujas carreiras sejam acessíveis, de modo atrativo, aos melhores talentos administrativos existentes no próprio serviço público, e, em menor escala, aos que fora dele possam existir". Embora o trabalho termine pessimisticamente, o tratamento do assunto constitui um incentivo a idéias e ações construtivas.

*
* *

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos :

- Monthly Labor Review* — Vol. 58, n.º 4, abril de 1944 — United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics.
- Engineering Experiment Station News* — The Ohio University — Vol. XVI, n.º 2, abril, 1944.
- Construcciones Antisismicas Con Estructura Monolitica de Hormigon de Cemento Portland Para Edificios Menores* — Abril, 1944 — Instituto del Cemento Portland Argentino.
- Cemento Portland* — Maio, 1944. — Revista del Instituto del Cemento Portland Argentino.
- Interim Report of the County Medical Officer of Health and School Medical Officer for the Year 1942* — London County Council — N.º 3518.
- Ementário e Índice Alfabético do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado* — Organizado por Antônio Barreto Amaral — São Paulo, 1944.
- Report on the Imperial Agricultural Bureaux*, by a Committee under the Chairmanship of The Rt. Hon. Lord Hankey, G.C.B., G.C.M.G., G.C.V.O., F.R.S. — London, 1943.
- Boletin del Instituto Universitario de Investigaciones Cientificas y de Ampliación de Estudios* — Universidad de La Habana, abril de 1944.
- Anuario Estadístico 1941* — Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires — Anuario VI, n. 277, La Plata, enero de 1942.
- Lei Orgânica do Ensino Comercial* — Ministério da Educação e Saúde, Serviço de Documentação, folheto n.º 14 — Rio, 1944.
- Revista Municipal* — Organo Oficial de La Municipalidad de La Capital — Ns. 16, 17 e 18, de abril, maio e junho de 1944 — Asunción.
- A murcha bacteriana da batata* (Circular n.º 47, agosto — 1941); *Rizoctoniose da Alfafa* (Circular n.º 51, novembro — 1942); *Calendário Ovino* (Circular n.º 52, junho — 1943); *Breves Indicações Para a Cultura do Trigo* (Circular n.º 37, fevereiro — 1937); *Instruções para a Colheita de Amostras de Solos para Fins Edafológicos*, por Labieno Jobim (Circular n.º 38, agosto — 1937); *O Combate ao Morcego Hematófago* (Circular n.º 42, agosto, 1938); *Plantação Racional das Videiras* (Circular n.º 45, dezembro — 1940); *Colheita de Material para o Laboratório de Microbiologia* (Circular nú-

- mero 3, junho — 1943); *Análises Químicas de 115 Variedades de Manihot Utilíssima, Cultivada no Campo Experimental de Mandioca, em Capela, Município de Cai (S.I.P.A., — 108 — 1944)*; *Do Cálcio na Terra e sua Dosagem (S.I.P.A. — 107 — 1944)*; *Principais Doenças dos Suínos, (Boletim n.º 94, janeiro — 1942)*; *As Perspectivas da Cultura do Trigo no Brasil (Boletim n.º 83, dezembro — 1940)*; *O Problema do Trigo no Rio Grande do Sul e a Ação da Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio (Boletim n.º 72, junho — 1939)*; *Os Novos Trigos Rio Negro e Frontana à Luz da Colaboração Experimental (Boletim n.º 101, maio — 1943)*; *Experiência de Engorda de Novilhos em Campo Nativo (Boletim n.º 96, abril — 1942)*; *Gramíneas úteis da Flora Rio-Grandense (Boletim n.º 100, março — 1943)*; *As atividades da Estação Experimental de Arroz de Gravataí (Boletim n.º 102, julho — 1943)*; *O que é e o que tem feito a Estação Experimental Fitotécnica de Bagé; Flora do Rio Grande do Sul, Família das Escrofulariáceas (Boletim n.º 104 julho — 1943)*; *Recomendações aos Citricultores (Boletim n.º 105)*; *Apicultura, Fonte de Economia (S.I.A.P. — 106 — 1944)*; *Pragas das Plantas Cultivadas do Rio Grande do Sul (S.I.P.A. — 103 — 1944)*; *Os Problemas Fundamentais da Pecuária Rio-grandense e a Ação do Governo do Estado (Separata Revista Agrônômica, n.º 56, agosto de 1941, Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio — Pôrto Alegre, Rio Grande do Sul.*
- Anais do Ministério da Educação e Saúde —* Fevereiro e março de 1943, Rio.
- A ação dos engenheiros nos melhoramentos do Estado — O Engenheiro Arquiteto Ernani Dias Corrêa, por Oscar de Oliveira Ramos —* 1944, Pôrto Alegre, Rio Grande do Sul.
- Boletim Municipal —* Publicado pela Diretoria Geral do Expediente da Prefeitura Municipal de Pôrto Alegre, Rio Grande do Sul — Ano VI, n.º 16, janeiro a abril de 1944.
- Departamento de Administração — Serviço de Comunicações —* Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Imprensa Nacional, Rio — 1944.
- Labor Conditions in Latin America —* Latin American Series: n.º 16. From the Monthly Labor Review, october, november and december, 1943.
- Jurisprudência —* Órgãos da Administração, vol. XI, 1944 — Rio.
- Revista del Ministerio de Agricultura —* Ano I, n.º 1, abril de 1944 — Asunción.
- Administração Pública —* Órgão do Departamento do Serviço Público de São Paulo — Ano 1, n.º 4, dezembro de 1943.
- Trabalho e Seguro Social —* Ano II, n.ºs 1 e 2, de maio e junho de 1944 — Rio.
- Revista Forense —* Número de abril de 1944 — Rio.
- Ciência Política —* Órgão oficial do Instituto Nacional de Ciências Políticas — Números de fevereiro e março de 1944 — Rio.
- Boletim Técnico da Secretaria de Viação e Obras Públicas —* Ano VI, vol. X, janeiro, fevereiro e março de 1944 — Pernambuco.
- Boletim do Ministério das Relações Exteriores —* N.º 4, abril de 1944 — Rio.
- Boletim do Conselho Nacional de Trânsito —* Ministério da Justiça e Negócios Interiores — N.º 10, junho de 1944, Rio.
- Revista do Conselho Nacional do Trabalho —* Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — N.º 19, março e abril de 1944, Rio.
- Nação Brasileira —* Ano XXII, n.ºs 250 e 251, de junho e julho de 1944 — Rio.
- Revista do Comércio de Café do Rio de Janeiro —* Ano III, n.º 42, maio de 1944 — Rio.
- Revista do IRB —* Instituto de Resseguros do Brasil — Ano V, n.º 25, junho de 1944 — Rio.
- Inapiários —* Órgão dos Funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — N.º 74, junho de 1944 — Rio.
- IBM —* Publicação do Instituto Brasileiro de Mecanização — N.º 4, abril de 1944 — Rio.
- Boletim da União Panamericana —* Maio de 1944 — Washington.
- Relatório e Balanço Geral —* Instituto de Previdência dos Servidores do Estado — Exercício de 1943 — Rio, 1944.
- A Engenharia e a Pesquisa Técnica, por Adriano Marchini Separata n.º 109); A Expansibilidade do Cimento em Autoclave, por Gilberto Molinari (Separata n.º 110); Contribuição para o Estudo da Dosagem dos Concretos, por Jayme Ferreira da Silva Júnior (Separata n.º 111). Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo, São Paulo, 1944.*
- Decreto n.º 13.979 — De 16 de maio de 1944 (Dispõe sobre reorganização do Instituto de Pesquisas Tecnológicas e dá outras providências) —* São Paulo.
- International Conciliation —* Carnegie Endowment for International Peace, Division of Intercourse and Education — N.º 400, maio de 1944.