REVISTA DO SERVIÇO PVBLICO

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO VII — SETEMBRO DE 1944 — Vol. III - N. 3

SUMÁRIO

EDITORIAL — Págs.

A União e os Estados 3

COLABORAÇÃO

Edifícios públicos — JORGE OSCAR DE MELO FLORES 5
As novas diretrizes internacionais para os serviços de assistência médica — R. ALADAR METALL 20
Administração e legislação de fronteiras — OCÉLIO DE MEDEIROS 30
Proporcionalidade e progressividade tributárias — RICHARD LEWINSOHN 42
O seguro facultativo como suplemento da previdência social — JOSÉ AUGUSTO SEABRA 47
Pode haver uma administração internacional? — EGON F. RANSHOFEN WERTHEIMER 52
Considerações gerais sôbre a organização de almoxarifados — SPERIDIÃO DE CARVALHO JÚNIOR 63
O Hospital dos Servidores do Estado (II) — ARY C. FERNANDES 74
Dos deveres e da ação disciplinar (II) — LUIZ V. BELFORT DE OURO PRETO 81
A Exposição de Edifícios Públicos — ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO 90

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Novas formas da delegação administrativa do Estado — OSCAR SARAIVA 114
Crimes contra a administração pública (VI) — ROBERTO LYRA 117
Pareceres — Julgados 119

VIDA ADMINISTRATIVA

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL:

Normas para apuração de antiguidade de classe 144
Notas para o funcionário 145

APERFEIÇOAMENTO:

Considerações sôbre o problema do treinamento 152
Sétima reunião mensal de 1944 — "Organização e administração da higiene industrial" 153

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS:

Dívida do Amazonas — Parecer do Sr. LUIZ SIMÕES LOPES 158

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil 170
Fundação Getúlio Vargas — Elaborado o projeto de Estatutos dessa entidade 174
O sexto aniversário do D.A.S.P. — A Exposição de Edifícios Públicos 175
Assistência financeira aos Estados 179
Normas relativas a especificações e padronização de materiais 180
Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Bibliotecário 181
Ministro Edmundo Lins 189
Plantas topográficas das pequenas cidades do Brasil 190

BIBLIOGRAFIA

Crítica — Indicações — Publicações recebidas 192

REVISTA
DO
SERVIÇO PÚBLICO

ORGÃO DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO

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

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda - 6.° andar — Sala 615

Rio de Janeiro — Brasil

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

Expedição..... 22-9961 Ramal 525

Diretor: PAULO LOPES CORRÊA

Expediente

Assinatura anual ..... Cr$ 50,00

Assinatura anual para o exterior ..... Cr$ 100,00

Número avulso ... Cr$ 5,00

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

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

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

A Redação não endossa os conceitos emitidos em artigos assinados.

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

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

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

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

A União e os Estados

O DECRETO-LEI n.º 6.763, de 3 de agôsto de 1944, que autoriza a União a liquidar dívidas do Estado do Amazonas, tem significação muito mais profunda do que à primeira vista se lhe pode atribuir. Não se trata apenas de considerá-lo — o que a muitos parecerá suficiente para proferir em princípio uma condenação sumária — como novo e veemente indício das tendências centralizadoras que se registram em nosso país, à semelhança, aliás, do que acontece em qualquer outro de evolução política avançada. Essas tendências têm sido tantas vêzes malsinadas que mesmo os casos mais justos que as revelam não deixam de provocar juízos críticos desfavoráveis. Dir-se-ia que hoje, quando se quer descobrir um vício originário na mais simples medida administrativa, logo êle tem de ser localizado na centralização política, ostensiva ou disfarçada. Contudo, o decreto-lei que ora nos ocupa talvez só não provoque essas críticas porque será tomado como exemplo de intervenção benéfica do Govêrno federal na vida de um dos Estados-membros; isto é: por se não cogitar de intervenção que apresenta aspecto coercitivo, que vem impedir, retificar ou prescrever qualquer ação administrativa. Se fôsse esta a sua feição característica, todos os velhos lugares comuns de uma sediça concepção de federalismo, ainda em voga em certos meios, não deixariam de ser reeditados; mas, como tal não é o caso, provàvelmente êsses conhecidos refrães serão poupados desta feita.

Eis porque não se pediria muito se antes de emitir juízos em qualquer hipótese — tanto na da centralização com caráter munificente, como na de caráter repressivo ou normativo — fôsse lealmente ponderada a natureza particular de cada uma delas. Verificar-se-ia então que, em regra, a centralização só pode ser benéfica depois de haver fixado um teor político restritivo. Por outras palavras: só lhe podemos conhecer os frutos depois de nos havermos dobrado às suas imposições. A liquidação da dívida passiva interna do Amazonas pelo Govêrno federal exemplifica o que vimos de observar: não é digna de elogios apenas por estimular o soerguimento da economia pública de um Estado e pelo fato de reparar e expungir uma série de erros da indisciplina passada; precisamente não lhe devemos regatear aplausos porque se segue com irrepreensível lógica às limitações constitucionais que se vêm opondo nos últimos anos a certos aspectos da autonomia dos Estados-membros.

Quem já se deu ao trabalho de estudar, sem ânimo prevenido, a evolução que sofreram as nossas disposições constitucionais de 1891 até hoje, relativamente à liberdade de os Estados-membros contraírem empréstimos internos e externos, há de concordar em que evoluímos a pouco e pouco do regime da licença para o do bom senso. As condições econômicas em que passamos a viver, típicas do atormentado interregno das guerras mundiais dêste século, demonstraram que não podia subsistir êsse regime de polido e cético respeito pelas prerrogativas asseguradas aos Estados-membros, de conduzirem a própria vida financeira descuidados das influências desastrosas que exerceriam sôbre a dos outros e — o que mais importa — sôbre a da própria Nação. A história financeira de tôdas as nossas unidades federativas repete, na verdade, com variantes mínimas, a acidentada

experiência amazonense. Os empréstimos externos e as emissões de apólices se sucederam ininterruptamente sem que a economia pública de qualquer uma delas permitisse êsse abuso de crédito.

Demais, todos os brasileiros, sofrendo — direta ou indiretamente — as conseqüências de tão ilimitado arbítrio que foi dado aos Estados, não ignoram o que quatro décadas de licença financeira e particularismo legaram ao constituinte de 1934; e êste, aliás, não se fôrrou ao dever — seja dito em sua honra — de aproveitar a lição que lhe era ministrada. Daí o dispositivo previdente consagrado no art. 19, V: "E' defeso aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios... contrair empréstimo externo sem prévia autorização do Senado Federal". A Constituição de 1937 cingiu-se à mesma norma, coerente com o espírito que a modelou. E o Decreto-lei n.º 1.202, de 8 de abril de 1939, em que pese o seu caráter de legislação transitória, não vacilou em dilatar a precaução já estipulada, prescrevendo: "E' vedado ao Estado e ao Município... contrair empréstimo, externo ou interno, sem licença do Presidente da República". Esta a providência mais sábia. Não faltará quem declame enfàticamente contra essas limitações; mas qualquer pessoa de boa fé não deixará de sentir que, se os governos estaduais usufruírem irrestrita liberdade de negociar empréstimos, fàcilmente escravizarão a própria economia, ao passo que cerceados por um estatuto e autoridade superiores serão quase constrangidos a ponderar mais longamente, à luz de seus interêsses particulares e dos nacionais, a conveniência de tais operações de crédito. A regra os libertará do êrro e da escravização a que a liberdade fatalmente os arrastaria; e talvez não tenhamos de reparar no futuro situações dolorosas como era a do Estado do Amazonas.

A centralização política restringe, impõe e preceitua, é certo, mas previne, zela e provê também. A liquidação do pesadíssimo acervo que era a dívida interna do Amazonas, determinada pelo Govêrno federal de acôrdo com o estadual e em harmonia com normas acauteladoras do interêsse público — dívida que tolhia permanentemente a execução de qualquer plano administrativo, mesmo o mais despretensioso e modesto — desafogará as finanças do Estado e permitirá que, dentro de suas possibilidades orçamentárias, se realize em prazo relativamente breve o resgate de compromissos à primeira vista aterradores. É, assim, muito mais que um ato de acertada política financeira: reveste aspectos de redentora política social.

Poucos decretos-leis documentarão de maneira tão exemplar o derradeiro estágio do "processus" habitual de centralização política e administrativa como êsse da liquidação da dívida interna do Amazonas. É um ato de assistência financeira pelo qual ela se revela tão claramente como naquelas limitações constitucionais. A Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais compreendeu com inegável penetração as funções que lhe foram atribuídas: não se limitou a uma atitude negativa, de simples desaprovação aos projetos que lhe foram apresentados; pela iniciativa autorizada de um de seus membros, proporcionou solução que beneficia grandemente a um Estado e que honra o Govêrno federal. Eis porque não há exagêro em afirmar-se — como o fêz o Presidente da aludida Comissão — que, em última análise, se trata de serviço prestado ao Brasil.

EDIFÍCIOS PÚBLICOS

JORGE OSCAR DE MELO FLORES
Diretor da Divisão de Edifícios Públicos do D.A.S.P.

1. INTRODUÇÃO

RECÉM-FOCALIZADO com a exposição anual do Departamento Administrativo do Serviço Pblico, e bem assim com a expedição de três importantes decretos-leis, tornou-se o problema de edifícios públicos assunto debatido, parecendo útil a divulgação de uma síntese elucidativa a respeito, no intuito de esclarecer, cada vez mais, a ação do Govêrno neste particular.

Dêste modo, passamos a descrever um apanhado sôbre as atividades federais no setor básico em questão, transcrevendo um esbôço histórico, em que são tratados com maiores minúcias os trabalhos do ano em curso, e terminando com uma breve descrição do panorama que ora se apresenta.

2. A SITUAÇÃO ANTERIOR À AÇÃO DO D.A.S.P.

Antes da expedição do decreto-lei n.º 1.720, de 30 de outubro de 1939, que deu atribuições ao D.A.S.P. de órgão orientador, normativo e controlador, no tocante às obras de "construção, remodelação ou adaptação" dos edifícios públicos, a situação do país quanto ao assunto em aprêço apresentava uma feição algo caótica, ao menos em determinados Ministérios.

Isso foi resultado, em grande parte, do surto notável que tomaram as obras do Govêrno no último decênio e, em especial, a partir de 1937, encontrando a Administração pouco aparelhada para tal, já pela organização inadequada, já por deficiências de ordem material, já ainda pela carência de pessoal habilitado em qualidade ou quantidade, já, finalmente, pela falta de convenientes normas técnicas, contábeis e administrativas, em lugar das quais vigoravam certos preceitos de natureza burocrática, incompatíveis com o espírito que lògicamente deve presidir ao planejamento e à realização de obras.

Por êste ou aquêle motivo, o fato é que, exceção feita de alguns Ministérios, beneficiados mais por iniciativas individuais que pela eficiência das organizações respectivas, constatava-se, por via de regra, ser o planejamento de obras pràticamente inexistente: estudos preliminares sôbre capacidade e funcionamento dos serviços, sua expansão futura, possíveis atividades correlatas a serem acrescidas, característicos exigindo condições particulares nas construções, etc., constituíam assuntos em geral não cogitados; os projetos, o mais das vêzes, limitavam-se a simples esboços, que nem de anteprojetos poderiam ser taxados; as especificações em poucas repartições eram cuidadas e, quando o eram, não raro sua elaboração se resumia à cópia de outras, referentes a casos assás diversos dos considerados; os orçamentos, se chegavam a merecer exame, consistiam freqüentemente em trabalhos sumários, em muitos casos se afastando bastante da realidade; enfim, estudos prévios sôbre localização, orientação, influência de agentes físicos e fatores climatéricos, recursos locais em materiais de construção, etc., surgiam como requintes, cuja satisfação não era lícito esperar.

Outra circunstância comum, residia em atribuir-se ao orçamento das obras um valor bem menor que o que havia sido previsto, a fim de não "assustar" as autoridades encarregadas da respectiva aprovação, conseguindo assim o assentimento das mesmas e, em conseqüência, lançando mais uma "pedra fundamental". O resultado é que, se o orçamento previsto estava por sua vez errado para menos, o custo oficialmente adotado ficava uma fração mínima da realidade, e, com a repetição de fatos análogos, o Govêrno vinha assumindo, inconscientemente, compromissos de vulto excessivo. Daí, ou o crescimento vertiginoso das verbas destinadas a obras, ampliação que se fazia muitas vêzes para atender construções prescindíveis, ou então a diminuição do ritmo geral, não raro acar-

retando a paralisação de obras, o que evidentemente as encarecia.

Na fase de execução, a variedade de processos e critérios administrativos adotados, a ausência de normas técnicas, a multiplicidade de formas de pagamento, davam às obras de edifícios públicos um caráter de empirismo e falta de segurança.

A fiscalização, a não ser quando pela ação exclusiva de servidores zelosos era levada a bom têrmo, podia ser considerada como nula. Principalmente nas obras esparsas pelo interior do país, os trabalhos se processavam quase sem contato com os técnicos oficiais, que às vêzes só as inspecionavam depois de acabadas, por ocasião de seu recebimento; assim mesmo, isso era falho, e houve o caso de um edifício recebido com um único exame feito à noite e que foi dado como pronto, quando na verdade uma parte não havia sido construída. Outro prédio foi admitido como terminado em certa cidade e posteriormente edificado em localidade diversa. Ainda há casos de prédios concluídos e que não puderam ser habitados sem grandes consertos ou modificações, por terem sofrido abatimentos de fundações ou apenas da laje do piso térreo, fendilhamentos em estruturas, etc., por terem ficado em más condições higiênicas, em péssima situação quanto ao confôrto térmico, etc., e por muitas outras conseqüências da falta de planejamento e fiscalização.

Ùnicamente os fatos mencionados, alguns dentre os muitos inconvenientes da época que precedeu a ação do D.A.S.P., constituem elementos bastantes para justificar a intervenção do referido órgão.

3. A AÇÃO DO SERVIÇO DE OBRAS

3.1) *Decreto-lei n.º 1720, de 30 de outubro de 1939*

Estudando a situação anteriormente aludida e verificando a interdependência dos problemas de planejamento de edifícios públicos com os de organização e de aparelhamento material dos serviços a serem atendidos, houve o D.A.S.P. por bem inovar na orientação seguida pelos países tomados como padrão, acrescentando aos campos correntes de administração geral, isto é, aos de pessoal, material, organização e orçamento, o novo campo representado pelos edifícios públicos.

Para êsse fim, foi expedido o decreto-lei número 1720, de 30 de outubro de 1939, cujo esquema está abaixo transcrito, e que deu ao D.A.S.P. as necessárias atribuições, marcando o início de uma nova era para o importante setor em questão.

Decreto-lei n.º 1720, de 30/10/1939

Competência :

Órgão de orientação e estudos (art. 1.º, alínea *a*). Órgão normativo (art. 1.º alínea *b*). Órgão revisor do planejamento (art. 1.º, alínea *c*). Órgão supervisor da execução (art. 1.º, alínea *d*).

Campo de ação :

Obras de construção. Obras de remodelação. Obras de adaptação (art. 2.º). Excluem-se : Obras de conservação.

Modo de contrôle :

Autorização do Presidente da República (artigo 2.º). Revisão e parecer prévio do D.A.S.P. (arts. 2.º e 3.º).

3.2) *O Serviço de Obras e suas atribuições*

A fim de se ocupar do novo campo de atividades confiado ao D.A.S.P., foi criado, dentro da respectiva Divisão de Material, o Serviço de Obras, em virtude do decreto-lei n.º 2143, de 22 de abril de 1940.

Mais tarde, o crescimento do volume de trabalhos da alçada do novo órgão e, bem assim, certas distinções fundamentais evidenciadas entre os setores de "material" e "edifícios públicos", tiveram como resultado lógico a emancipação do Serviço de Obras, que, pelo decreto-lei n.º 4630, de 27 de agôsto de 1942, passou a ficar diretamente subordinado ao Presidente do D.A.S.P.

As atribuições do órgão em aprêço, todavia, sòmente foram definidas com maior minúcia, após o advento do decreto-lei n.º 11.101, de 11 de dezembro de 1942, aprovando o Regimento do D.A.S.P. e que deu ao Serviço de Obras competência para :

I — Estudar e sugerir os padrões e normas para a construção de edifícios públicos.

II — Indicar as medidas que julgar convenientes à construção, remodelação ou adaptação dos edifícios públicos.

III — Examinar os projetos, orçamentos e contratos de construção, remodelação ou adaptação dos referidos edifícios.

IV — Apresentar, quando fôr o caso, projetos, orçamentos e especificações, relativos às obras submetidas ao seu exame.

V — Elaborar projetos, orçamentos e especificações de edifícios públicos destinados à instalação de serviços pertencentes a mais de um Ministério.

VI — Dirigir, no caso do item anterior, a construção das obras.

VII — Inspecionar ou fiscalizar, sempre que julgar necessário, a execução dos projetos e contratos submetidos ao seu estudo.

VIII — Estudar, em colaboração com a Divisão de Estudos do Pessoal, a Divisão de Organização e Coordenação e a Secção de Segurança do Ministério correspondente, os edifícios públicos, segundo o seu destino, propondo as adaptações necessárias.

IX — Elaborar, de acôrdo com as entidades próprias, as especificações do material de construção.

X — Organizar o Código de Obras da União.

XI — Manter permanente contacto com os serviços de obras dos Ministérios, no sentido de promover a unidade de métodos de trabalho e contrôle dos resultados.

XII — Manter em dia a estatística dos preços do material de construção e de custo da mão de obra, nas diversas zonas do país.

XIII — Exercer as atribuições da Secção de Padronização da Divisão de Material, no que se referir ao material de construção.

XIV — Estudar, em cooperação com a Divisão de Organização e Coordenação, a Divisão de Material e as repartições interessadas, os projetos de aparelhamento, equipamento e instalação de serviços.

3.3) *Circular DM/203, de 24 de dezembro de 1940*

Do exame cuidadoso do elevado número de trabalhos com que tomou contato, por fôrça de suas atribuições, chegou o Serviço de Obras à conclusão de que já dispunha de elementos para a elaboração das normas cujo emprêgo se tornava mais premente.

Nêsse sentido, foi expedida a Circular DM/203, de 24 de dezembro de 1940, que abordou de modo minucioso os problemas de apresentação dos projetos e confecção dos orçamentos, e com menor detalhe os de especificações, concorrências, relatórios e organização de processos.

No que diz respeito aos projetos, passaram a ser exigidas, de acôrdo com dimensões e modelos fixados, as seguintes peças:

I — Plantas baixas.

II — Fachadas.

III — Cortes longitudinal e transversal.

IV — Planta da cobertura.

V — Detalhes das esquadrias.

VI — Projeto da instalação elétrica.

VII — Projeto da instalação hidráulica.

VIII — Planta de situação amarrada à esquina mais próxima, indicando a posição dos prédios vizinhos, a orientação, as cotas de nível e a direção dos ventos predominantes.

Quanto à elaboração de orçamentos, foi previsto um desdobramento de itens segundo "unidades de obra", em vez das "unidades de serviço" correntemente utilizadas. A orientação preferida, que como qualquer outra está sujeita a críticas, resultou de ter sido comprovado que a mesma dá menor ensejo a enganos e omissões por parte dos calculistas.

Com a norma adotada, a discriminação orçamentária ficou obedecendo aos 22 itens abaixo:

I — Serviços Preliminares (incluindo limpeza do terreno, tapumes, barracão, instalações provisórias de água, luz, etc.).

II — Movimento de terras (incluindo terraplanagem e cavas de fundação).

III — Concreto Simples e Armado.

IV — Alvenarias.

V — Revestimentos (Internos e Externos).

VI — Pavimentações.

VII — Soleiras.

VIII — Rodapés.

IX — Peitoris.

X — Cobertura (incluindo telhado completo, clarabóias com estrutura metálica etc.).

XI — Revestimentos Especiais (incluindo revestimentos decorativos e de proteção das paredes, como mármores, granitos, azulejos, madeira, etc., e rebôcos internos com argamassas especiais, como pó de granito, areia Alba, escaiola, cimento liso, etc.).

XII — Esquadrias (incluindo esquadrias de madeira, ferro, etc., fixas ou móveis, caixilhos de concreto, grades decorativas, persianas de enrolar, venezianas de régua, guarnições em geral, isto é, marcos, aduelas e alizares, tudo convenientemente colocado).

XIII — Ferragens.

XIV — Vidros (incluindo vidros das esquadrias em geral, pavés de vidro, etc.).

XV — Escadas (incluindo capeamentos de escadas e degraus, escadas de ferro, amuradas de alvenaria, ferro ou madeira, chapins etc.).

XVI — Instalações (incluindo instalações de luz, fôrça, telefones, campainhas, rádio, pára-raios, água, gás, esgotos primários e secundários, ar condicionado, águas pluviais, ligações de luz, água, gás, etc., assentamento de aparelhos. etc.).

XVII — Impermeabilização e Isotermia (incluindo impermeabilização em geral e isolamento térmico).

XVIII — Aparelhos Sanitários, de Aquecimentos e de Iluminação.

XIX — Elevadores.

XX — Pintura e Decoração Internas (incluindo pinturas em geral, detalhes decorativos, como molduras etc., trabalhos de revestimento cujo acabamento seja feito com pintura, como graftex, etc.).

XXI — Limpeza (incluindo raspagem e enceramento de assoalho e limpeza em geral).

XXII — Diversos.

Os itens orçamentários acima transcritos, ainda servem de base à apresentação das especificações, à das propostas para concorrência e à dos relatórios de trabalhos efetuados e despesas realizadas.

3.4) *Acôrdo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas*

No intuito de obter a máxima cooperação de estudiosos do problema de padronização de materiais de qualquer natureza empregados nos serviços federais e, em particular, nos respectivos edifícios públicos ,bem como tendo em vista conhecer as realidades industriais do país, a fim de não forçar tipos ou exigências que acarretassem dificuldades injustificadas à indústria e ao comércio nacionais, tomou o D.A.S.P. a iniciativa de entendimentos com a Associação Brasileira de Normas Técnicas, entidade técnica que, por suas atribuições e pelos trabalhos que já efetuara, revelava-se capaz de atender aos objetivos colimados.

Das negociações levadas a efeito, resultou um acôrdo, realizado a 9 de setembro de 1943, pelo qual a Associação obrigou-se a :

a) prestar sua colaboração ao D.A.S.P. em tudo que disser respeito à padronização de materiais para uso nos serviços públicos;

b) estudar todos os assuntos de sua especialidade que forem indicados pelo D.A.S.P.;

c) fazer estudos, pesquisas e reuniões que se tornarem necessários ao cumprimento de programas de trabalho organizados anualmente pelo D.A.S.P.;

d) apresentar ao D.A.S.P., dentro de prazos prefixados, os relatórios dos trabalhos efetuados e dos resultados obtidos.

Em compensação o Govêrno, por intermédio do D.A.S.P., passou a contribuir para a referida Associação, a título de auxílio pelas atividades decorrentes do acôrdo, com uma dotação anual, cujo montante tem sido fixado em cento e cinqüenta mil cruzeiros.

Quanto à elaboração dos programas de que trata a letra *c*, é feita tendo em vista :

a) a fixação de tipos e padrões;

b) o estabelecimento de especificações destinadas a definir a qualidade, bem como a regular o recebimento de materiais;

c) a unificação dos métodos de ensaio;

d) a adoção de normas relativas a materiais e serviços ligados à execução de obras;

e) a unificação e fixação da terminologia e dos símbolos.

Dentro da orientação traçada, já foram abordados os seguintes assuntos : normas estruturais, desenho técnico, tubos de concreto simples de secção circular, telhas e tijolos, tintas e vernizes, material elétrico, normas de estruturas de concreto simples, especificações e padronização de madeira, aglomerantes e normas de cálculos de estruturas de madeira.

3.5) *Outras atividades do Serviço de Obras*

Além dos trabalhos anteriormente mencionados, que permitiram fixar diretrizes para o contrôle do planejamento (projetos, especificações e orçamentos) e da fiscalização (relatórios de serviço) de obras, bem como para a elaboração de normas para os materiais de construção (acôrdo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas), muitas outras atividades foram desenvolvidas pelo Serviço de Obras.

Salientam-se entre elas :

a) a organização do fichário de composição de preços, para o qual sòmente falta completar a parte de instalações e fazer uma revisão geral;

b) a execução de um inquérito sôbre custos unitários de material e mão de obra, ba-

seado em questionários fartamente distribuídos por todo o território nacional e periòdicamente renovados;

c) o estabelecimento do sistema de fichas de contrôle do resultado de concorrências, execução de trabalhos e realização de despesas;

d) a criação dos arquivos das segundas vias de projetos, especificações e orçamentos.

Quer os trabalhos de rotina, quer os estudos especiais, assumiram um vulto crescente, obrigando a elevação do nível do Serviço de Obras, o qual, pelo decreto-lei n.º 5993, de 16 de novembro de 1943, foi transformado em Divisão de Edifícios Públicos, dispositivo cuja vigência teve lugar apenas a partir de 1 de janeiro do ano fluente.

4. A AÇÃO DA DIVISÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS (D.E.P.)

4.1) *Propósitos iniciais*

De acôrdo com o que foi visto no título anterior, o contrôle do planejamento de obras relativas a edifícios públicos, bem como a fiscalização da respectiva execução, ficaram perfeitamente delineados durante a atuação do Serviço de Obras.

Além disso, várias providências de ordem técnica se achavam encaminhadas, como as referentes à padronização de materiais, à normalização de métodos e serviços e à constituição do fichário de composição de preços.

Por outro lado, um inquérito havia sido procedido no tocante aos custos unitários de material e mão de obra, em todo o território nacional, levantamento cuja atualização estava impossibilitada, em virtude da situação anormal que presentemente atravessa o país.

Dessas circunstâncias e de outros exames de aspecto do problema dos edifícios públicos, resultaram os seguintes propósitos iniciais da D.E.P.:

a) completar e sistematizar as medidas decorrentes das diretrizes adotadas para o planejamento e a fiscalização das obras, bem como assegurar a respectiva efetivação;

b) continuar a elaboração de padrões e normas, em colaboração com a Associação Brasileira de Normas Técnicas;

c) organizar as especificações gerais para as obras concernentes a edifícios públicos;

d) rever e terminar o estudo de composição de preços, já bastante adiantado;

e) constituir um sistema com os órgãos regionais da Diretoria do Domínio da União, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e dos vários Institutos de previdência social, além de órgãos locais dos Estados, Territórios e Municípios, tendo em vista manter permanentemente atualizado o cadastro de custos unitários de material e mão de obra para todo o país;

f) estudar as ocorrências de material de construção em todo o território nacional, a fim de que o planejamento de obras se faça, tanto quanto possível, utilizando os recursos locais, o que proporciona soluções mais econômicas, incentiva atividades regionais e alivia os transportes;

g) fixar característicos funcionais de construções para fins específicos, como sejam as rurais, hospitalares, educativas, etc., estabelecendo tipos gerais, com a necessária maleabilidade para que sejam atendidas as condições peculiares a cada caso particular;

h) estabelecer diretrizes para as construções regionais, baseadas nos recursos próprios à zona, e na influência de todos os agentes físicos locais;

i) organizar um registo de empreiteiros, contìnuamente acrescido com anotações acêrca da respectiva vida funcional, mantendo um conhecimento bastante completo sôbre as atividades dos mesmos e os limites de suas possibilidades técnicas e financeiras, uniformizando seu tratamento em face dos diferentes órgãos da Administração e simplificando as formalidades de apresentação de documentos em cada concorrência;

j) elaborar estudos relativos ao sistema de contabilidade adequado à realização de obras, como contribuição ao futuro Código de Contabilidade da União;

k) sistematizar a execução de obras e a instalação de equipamentos relativos a edifícios públicos, planificando os empreendimentos de cada setor ministerial, coordenando-os e estabelecendo os programas de sua efetivação, segundo os recursos orçamentários, a finalidade de cada realização e a interdependência entre os planos parciais.

4.2) *Reuniões com os diretores de obras*

Com o tríplice objetivo de verificar até que ponto poderia aproveitar a experiência dos Ministérios para a consecução dos propósitos mencionados no item 4.1, conhecer as realidades ministeriais em matéria de edifícios públicos e indagar a causa do não cumprimento de certas disposições da circular DM/203, promoveu a D.E.P. reuniões periódicas com os diretores de obras dos ministérios civís ou, mais pròpriamente, com os diretores dos órgãos encarregados especìficamente do problema de edifícios públicos.

Após os dois primeiros encontros, ficou resolvido que as reuniões seriam semanais, alternadamente discussões em sala, realizadas na D.E.P., e visitas às obras dos diversos Ministérios participantes.

As visitas em aprêço, que se têm revelado de grande utilidade, destinam-se a conhecer em suas minúcias as condições em que se processam as diferentes obras, bem como os métodos administrativos e técnicos do respectivo contrôle.

Até o presente foram inspecionadas as seguintes construções:

a) *Ministério da Agricultura* — Estação de Expurgo, Obras do Jardim Botânico, Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas, Matadouro Avícola de Benfica.

b) *Ministério da Educação e Saúde* — Hospital de Tuberculosos de Niterói, Instituto Benjamin Constant, Escola Nacional de Medicina, Colônia Gustavo Riedel, Escola Técnica Nacional.

c) *Ministério da Fazenda* — Alfândega do Rio de Janeiro, Guardamoria, Laboratório de Análises.

d) *Ministério da Justiça e Negócios Interiores* — Presídio do Distrito Federal, Penitenciária de Mulheres, Sanatório Penal, Imprensa Nacional, Instituto Médico Legal.

Terminadas as visitas a obras localizadas dentro e nas proximidades desta Capital, passarão a ser feitas inspeções a edifícios públicos em funcionamento e, eventualmente, a obras distantes de interêsse especial.

Tais exames "in loco", de que participam os diretores da D.E.P. e dos órgãos ministeriais, independem inteiramente, aliás, da fiscalização e inspeção obrigatórias, que cabem aos técnicos para êsse fim indicados.

4.3) *Conseqüências do contato direto com os órgãos de obras ministeriais*

O contato aludido no item 4.2 teve como resultado prático mais importante, a verificação de que dificilmente seria possível levar a bom têrmo os propósitos iniciais da D.E.P., caso não fôssem fornecidos certos meios de ação aos órgãos ministeriais.

Sem isso, qualquer determinação superior constituiria letra morta e as ações repressivas contra o não cumprimento da mesma resultariam inoperantes e desnecessàriamente antipáticas. Além disso, afora o absurdo que consiste em fazer exigências sem aparelhar convenientemente, difícil se tornaria ao órgão controlador discernir quais os defeitos decorrentes da falta de meios das entidades controladas, quais os originados da negligência ou incompetência dos respectivos servidores.

A falta de meios apontada, traduzia-se especialmente por:

a) ausência de autoridade das divisões de obras dentro de seus ministérios, quer na fase de planejamento, onde seus trabalhos não raro ficavam sujeitos aos caprichos de autoridades leigas, quer na fase de execução, na qual em certos Ministérios, por via de regra, as Divisões perdiam o contacto com as construções, seja porque estas ficassem a cargo das repartições interessadas, seja pela criação de comissões especiais para superintendê-las;

b) dificuldade de encontrar técnicos habilitados em número suficiente para a elaboração do planejamento das obras, problema que, de resto, não é passível de solução com um quadro permanente, pois, de fato, dada a variabilidade do vulto dos trabalhos dessa natureza, a não ser que se cometa o desperdício de fixar os quadros em função dos períodos de atividade máxima, ter-se-á, com freqüência, pessoal deficiente para atender aos serviços;

c) dificuldade de obter, em qualidade e quantidade, técnicos para a fiscalização de obras, problema de certa forma semelhante ao an-

terior, mas agravado, não só por ser aqui maior a variabilidade do vulto dos trabalhos, pela influência do modo de execução e da idoneidade dos executores, mas também como resultado da disseminação das construções por todo o território nacional, o que diminui as possibilidades de arranjar o pessoal necessário e de controlar a respectiva atuação.

Por outro lado, ainda em virtude dos contactos com os órgãos ministeriais e, bem assim, pela observação dos trabalhos rotineiros da D.E.P., ficaram evidenciados outros inconvenientes a remover, como por exemplo :

a) grande multiplicidade de tipos e de interpretações dos gêneros de obras a executar, incluindo as construções, reconstruções, ampliações, reformas, remodelações, adaptações, reparos, ligeiros reparos, obras de melhoria, de conservação, etc., causando confusões quanto à verba por que devem ser atendidas, à maneira de ser dada a respectiva autorização, à forma de se proceder à sua execução e fiscalização, etc.;

b) falta de contrôle das obras de conservação, ao passo que nas demais havia uma centralização demasiada, ficando tôdas sujeitas à aprovação do Presidente da República, com exame prévio do D.A.S.P., mesmo em casos cujo vulto não justificava em absoluto tal modo de agir;

c) orientação ainda não definitiva dada ao caso dos ligeiros reparos, cuja centralização absoluta fica em desacôrdo com o caráter de realização imediata, "maxime" no interior do país, mas cuja descentralização total torna o contrôle difícil, dando margem a abusos.

4.4) *Soluções propostas pela D.E.P.*

A análise dos fatos referidos no item 4.3 levou a D.E.P. a sugerir as seguintes soluções :

a) quanto à falta de autoridade das Divisões de Obras dentro dos Ministérios — instituir um sistema tendo por cúpula a D.E.P. e abrangendo as Divisões citadas, as quais passarão a ser os órgãos privativos de orientação, execução e fiscalização de tôdas as medidas de ordem técnica, econômica e administrativa, concernentes às obras nos edifícios públicos sob a jurisdição dos respectivos Ministérios;

b) quanto à deficiência de pessoal para planejamento de obras — permitir, à conta das dotações para "estudos e projetos", não só a admissão temporária dos técnicos necessários, como os ajustes de serviços com escritórios especializados;

c) quanto à insuficiência de pessoal para fiscalização de obras — dar ao orçamento de cada construção um acréscimo percentual, função do vulto respectivo, e que será utilizado no pagamento de fiscais e, eventualmente, auxiliares de fiscalização, com serviços tomados durante o período da obra e com obrigações perfeitamente definidas;

d) quanto à multiplicidade de tipos de obras — enquadrar tôdas as modalidades em três tipos apenas : obras de construção e reforma, incluindo as novas iniciativas e as que alteram a situação existente; obras de conservação e reparo, que mantêm o estado anterior, embora com consêrtos necessários; ligeiros reparos ou pequenas obras de conservação e reparo de execução imediata;

e) quanto ao modo de autorização e de contrôle do planejamento de obras — as de construção ou reforma ficariam sujeitas normalmente à aprovação do Presidente da República, com exame prévio do D.A.S.P., exceto nos casos de pequeno vulto que seriam tratados como os usuais do segundo grupo; as de conservação ou reparo estariam normalmente na dependência da aprovação dos Ministros de Estado, com comunicação trimestral e "a posteriori" ao D.A.S.P., ficando porém, nas hipóteses de vulto acima de determinado limite, obrigadas a obedecer a regime análogo ao do primeiro grupo; finalmente, os ligeiros reparos são de alçada dos diretores de obras, estando, conforme o caso, ou sob sua execução direta ou entregues a terceiros mas com seu contrôle "a posteriori".

Os assuntos acima enumerados, juntamente com outros dêles decorrentes, foram pela D.E.P. consubstanciados em três projetos de decretos-leis, cujas minutas iniciais ficaram prontas em fevereiro do ano em curso.

Daí passaram a ser discutidas nas reuniões com os diretores de obras, até o mês de julho, época em que também receberam sugestões de algumas Divisões e do Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Examinadas pelo Presidente do D.A.S.P., foram, enfim, submetidas ao Presidente da República, que as assinou em 29 de julho último, transformando-as nos Decretos-leis ns. 6.749, 6.750 e 6.751, que se acham esquematizados a seguir (Páginas 13-17).

4.5) *O problema da planificação*

E' desnecessário encarecer a importância da planificação, que faculta o desenvolvimento das atividades dentro da seqüência mais lógica no espaço e no tempo, proporciona a adoção dos ritmos de trabalho mais adequados em face das condições gerais em presença, favorece a coordenação de esforços de modo a atingir os melhores resultados em cada objetivo e, sobretudo, permite o mais completo, racional e econômico aproveitamento dos recursos disponíveis.

Em se tratando de obras onde, apesar dos programas de certo vulto já cumpridos, quase tudo ainda está por fazer, e, além disso, as necessidades de caráter mais imediato a atender, ainda ultrapassam de muito os recursos que para êsse fim podem ser destinados, fácil é verificar que a planificação assume particular interêsse.

Tal importância, aliás, já foi salientada com muita propriedade pela Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, no relatório n.º 517, de 13 de dezembro do ano findo, com que encaminhou a minuta do decreto-lei instituindo o "Plano de Obras e Equipamentos", que tomou o n.º 6.144, de 29 do mesmo mês.

Nesse ponto de vista também se coloca a D.E.P., que tem a seu cargo apenas o que diz respeito a edifícios públicos.

Apesar do campo restrito em que atua, todavia, as dificuldades para uma planificação das iniciativas correspondentes ainda são de molde a tornar a solução sobremodo laboriosa e demorada.

De fato, a ausência quase geral de dados, a falta ou mobilidade de programas, a autonomia de alguns chefes de serviço, a repetição de atribuições em várias repartições, a inexistência de coordenação entre certos órgãos que tratam de assuntos correlatos, as deficiências de pessoal, as resistências passivas dos que não entendem o alcance da medida e a interpretam como uma forma de cerceamento e burocratização, etc., constituem um conjunto de circunstâncias desfavoráveis, de árdua remoção.

Por isso, julgou a D.E.P. conveniente uma ação progressiva, começando por programar apenas as disponibilidades orçamentárias, orientação aceita pelo Presidente do D.A.S.P., que encaminhou as exposições de motivos ns. 221 e 604, respectivamente de 4 de fevereiro e 13 de março dêste ano, ambas aprovadas pelo Presidente da República e que terminaram com as sugestões:

1.ª — Obrigatoriedade de aproveitamento das disponibilidades do "Plano de Obras e Equipamentos", de acôrdo com uma planificação racional de obras, aprovada pelo Presidente da República para cada Ministério;

2.ª — Permissão, em caráter excepcional, para dar andamento, antes da aprovação dos programas ministeriais, apenas às aplicações que fôssem aprovadas pelo Presidente da República, entre as incluídas nos seguintes casos:

a) refôrço indispensável às obras em prosseguimento, excluindo-se, portanto, as ampliações ou modificações prescindíveis ou adiáveis, particularmente as de caráter suntuário:

b) dotação para obras essenciais, ou sejam aquelas cuja realização se torne premente, tendo em vista o esfôrço de guerra, a vida das populações ou outros motivos efetivamente relevantes;

3.ª — Sujeição às condições anteriores das obras cuja execução já tivesse sido autorizada mas que ainda não houvessem tido as respectivas dotações empenhadas.

Posteriormente a ação se dilatou no tocante às obras e equipamentos relativos a edifícios públicos, pois, em conseqüência da exposição de motivos n.º 796, do D.A.S.P., de 27 de março do ano fluente, foi expedida a Circular n.º 3-44 da Presidência da República, de 3 de abril último, cujos itens finais são os seguintes:

. . . . . .

"V — Deverão, igualmente, ser submetidos à aprovação do Presidente da República, por intermédio e com o parecer do D.A.S.P., no que diz respeito aos edifícios públicos a cargo dos Ministérios Civis, os planos gerais de obras, de execução a longo prazo, previstos para cada Ministério, pela exposição de motivos n.º 221, do D.A.S.P., de 4 de fevereiro de 1944, aprovada pelo Presidente da República em 7 de março de 1944 (*D.O.* de 20-3-44, pág. 4.755).

Decreto-lei n.º 6.749, de 29-7-1944 — PLANEJAMENTO E AUTORIZAÇÃO

AUTORIZAÇÃO	Obras de construção ou de reforma	Normal	Presidente da República	art. 1.º inc. II
	Instalação ou reforma de equipamento	Obras e equipamentos de pequeno vulto	Ministros de Estado	art. 1.º inc. II-alín.*a*
			Presidente do DASP	art. 1.º inc. II-alín.*b*
	Obras de conservação ou de reparo	Normal	Ministros de Estado	art. 6.º inc. I
			Presidente do DASP	art. 6.º inc. II
	Serviços de conservação ou reparo de equipamento	Casos especiais	Presidente da República	art. 6.º-§ 1.º
	Pequenas obras de conservação ou de reparo	Normal	Autoridades competentes	art. 7.º
	Pequenos serviços de conservação ou de reparo de equipamento	Casos especiais	Dirigentes de repartições Administradores de edifícios	art. 7.º § 1.º

(Ligeiros reparos

Obras e equipamentos aprovados pelo Presidente da República	Encaminhamento por intermédio e com o parecer do D. A. S. P., que poderá propor substitutivos	art. 1.º-§ § 1.º-2.º art. 6.º-22.º
Obras e equipamentos aprovados pelos Ministros de Estado	Comunicação ao D. A. S. P. trimestralmente e "a posteriori"	art. 1.º-§ 3.º art. 6.º-§ 3.º

Decreto-lei n.º 6.749, de 29-7-1944 — PLANEJAMENTO E AUTORIZAÇÃO

PLANEJAMENTO	Obras de construção ou de reforma	Estudos	Elaboração privativa	Orgãos competentes	art. 2.º
		Projeto Especificações	Elaboração normal	Orgãos competentes	art. 2.º e 3.º
	Instalação ou reforma de equipamentos	Orçamento Detalhamento	Elaboração eventual, em casos de vulto e especialização	Profissionais selecionados por concurso	art. 4.º
		Levantamentos correlatos	Elaboração facultativa	Orgãos competentes	art. 5.º
	Obras de conservação ou de reparo Serviços de conservação ou reparo de equipamento	Estudos e orçamento	Elaboração privativa	Orgãos competentes	art. 6.º
	Pequenas obras de conservação ou de reparo	Discriminação	Elaboração normal	Órgãos competentes	art. 7.º
	Pequenos serviços de conservação ou reparo de equipamento	Orçamento	Elaboração eventual	Dirigentes de repartições Administradores de edifícios	art. 7.º
	(Ligeiros reparos				

Ação dos órgãos competentes	Direta	Normal
	Com auxílio de técnicos especializados admitidos transitóriamente	art. 2.º-inc. I
	Com ajuste total ou parcial de serviços com escritórios especializados	art. 2.º-inc. II art. 5.º-2.ª parte

Decreto-lei n.º 6.750, de 29-7-1944 — FISCALIZAÇÃO

- SISTEMA DE CONTROLE DA EXECUÇÃO
  - Obras de construção ou de reforma / Reforma ou instalação de equipamento
    - Obras e equipamentos normais
      - Regime de empreitadas parciais
        - Fiscalização
          - Fiscais — art. 1.º
          - Auxiliares — art. 4.º-inc. I
        - Inspeção
          - Órgãos competentes — art. 7.º
      - Regime de empreitadas globais
        - Fiscalização
          - Fiscais — art. 1.º
          - Casos especiais — art. 4.º-inc. II
          - Auxiliares
        - Inspeção
          - Órgãos competentes — art. 7.º
      - Regime de administração
        - Supervisão
          - Responsável pertencente ao órgão competente — art. 8.º
          - Casos especiais: Assistentes técnicos — art. 8.º-§ 1.º
    - Obras e equipamentos abaixo de certo vulto
      - Regime de empreitadas
        - Fiscalização e inspeção
          - Órgãos competentes — art. 7.º
      - Regime de administração
        - Supervisão
          - Responsável pertencente ao órgão competente — art. 8.º
  - Obras de conservação ou de reparo / Serviços de conservação ou reparo de equipamento
    - Em qualquer caso
      - Regime de empreitada
        - Fiscalização e inspeção
          - Órgãos competentes — art. 9.º
      - Regime de administração
        - Supervisão
          - Responsável pertencente aos órgãos competentes — art. 9.º
  - Pequenas obras de conservação ou de reparo / Pequenos serviços de conservação ou de reparo de equipamento
    - Casos normais
      - Regime de administração
        - Execução
          - Órgãos competentes — art. 9.º-parág. único
    - Casos especiais
      - Regime de administração
        - Execução
          - Dirigentes de repartições — art. 9.º
          - Administradores de prédios — parágrafo único
  - Ligeiros reparos
    - Contrôle "a posteriori"
      - Órgãos competentes — Art. 9.º-parág. único

Decreto-lei n.º 6.750, de 29-7-1944 — FISCALIZAÇÃO

FISCAIS	Responsabilidades	Cumprimento dos projetos, especificações, orçamentos e detalhamentos aprovados	art. 1.º-inciso I
		Idem dos contratos ou ajustes assinados	art. 1.º-inciso II
		Idem das normas federais em vigor relativamente às construções civís, seja de ordem técnica, contábil ou administrativa	art. 1.º-inciso III
	Obrigações	Residir no local da execução da obra ou instalação de equipamento	art. 2.º-inciso I
		Prestar assistência efetiva à execução da obra ou instalação do equipamento, à aplicação de créditos e aos atos necessários ao cumprimento de suas atribuições	art. 2.º-inciso II
		Enviar relatórios periódicos às autoridades competentes	art. 2.º-inciso III
	Faculdades	Determinar ou autorizar alterações necessárias e urgentes, que não modifiquem de modo sensível projetos ou especificações aprovados, nem o custo, em favor do empreiteiro	art. 3.º-inciso I
		Promover concorrências públicas ou administrativas, com delegação prévia e em condições prefixadas	art. 3.º-inciso II
		Dispor de auxiliares de fiscalização	art. 4.º-inciso I e II
	Admissão e dispensa	A critério e sob responsabilidade das autoridades competentes	art. 5.º
	Remuneração	Arbitrada pelas autoridades competentes, dentro dos limites fixados em regulamento	art. 6.º

Decreto-lei n.º 6.751, de 29-7-1944 — ÓRGÃOS ESPECÍFICOS DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

ORGÃOS ESPECIFICOS DE EDIFICIOS PUBLICOS DE CADA MINISTÉRIO CIVIL	Enquadramento no Ministério	No Departamento de Administração	art. 1.º
	Objetivo	Orientar, promover, executar e fiscalizar, privativamente, dentro do Ministério, as medidas de ordem técnica, administrativa e econômica, concernentes às obras e equipamentos relativos a edifícios públicos.	art. 1.º
	Funções gerais normais (com relação aos edifícios públicos sob a jurisdição do Ministério	Órgão específico de obras e equipamentos Órgão subsidiário de contabilidade Órgão auxiliar da Divisão de Edifícios Públicos do D. A. S. P.	art. 2.º-inciso I
	Funções gerais eventuais (com relação às obras para as quais o Ministério não possua órgão próprio.	Órgão técnico orientador e promotor Órgão subsidiário de contabilidade	art. 2.º-inciso II
	Autoridade dentro do Ministério	Orientação e fiscalização mesmo das obras entregues a outros órgãos	art. 2.º-§ 1.º
		Parecer para o recebimento das obras entregues a outros órgãos	art. 2.º-§ 2.º
		Parecer sôbre a criação de novas comissões técnicas especiais	art. 3.º e seu parágrafo único
	Definição dos edifícios públicos controlados	Os de domínio da União, excetuados os: Entregues a autarquias federais; fazendo parte de instalações de serviços públicos concedidos ou análogos, explorados diretamente pela União; constituindo elementos acessórios de pequena monta, de planos gerais de obras públicas.	art. 4.º e seu parágrafo único
		Os de qualquer proprietário que estejam ocupados por entidades estatais federais	art. 4.º
	Disposições transitórias	Adaptação progressiva	art. 1.º-§ 1.º e 2.º

VI — Os planos gerais de obras de cada Ministério, que objetivarão a instalação adequada, em qualidade e quantidade, dos serviços respectivos, prevista, para êstes, sua expansão natural e seus novos campos de atividades prováveis, serão apresentados sob a forma sintética de três relações, contendo :

a) a enumeração completa, separada por setores de finalidades correlatas, das obras de construção ou de reforma, em prosseguimento ou por executar, e dos equipamentos complementares em andamento ou por instalar ;

b) a discriminação, por grupos de urgência equivalente, das obras ou equipamentos cuja execução ou instalação estiver por ser iniciada, referindo-se, cada grupo, de preferência, aos conjuntos de obras e equipamentos que, provàvelmente, terão início em um mesmo exercício ; e :"

c) a apresentação para cada obra ou equipamento cuja execução ou instalação estiver por ser iniciada no exercício seguinte, dos elementos abaixo : breve justificativa, localização, estado em que se encontram os projetos, principais característicos funcionais, orçamento aproximado e prazo provável de realização.

VII — Os planos de que trata o item precedente serão, uma vez por ano, revistos e submetidos à aprovação do Presidente da República, por intermédio e com o parecer do D.A.S.P., tendo em vista, tal revisão, o reajustamento dos elementos das alíneas *a* e *b* do citado item, e a apresentação dos elementos da alínea *c*, para o exercício seguinte.

VIII — Nenhuma execução de obra ou instalação de equipamento será incluída no "Plano de Obras e Equipamentos", nem utilizará as respectivas disponibilidades, nem tampouco quaisquer créditos adicionais, se não estiver prevista no plano geral de obras do Ministério correspondente, aprovado pelo Presidente da República, admitindo-se, todavia, no período anormal que atravessa o país, as aplicações excepcionais de verbas orçamentárias e adicionais, que forem autorizadas pelo Presidente da República, ouvido o D.A.S.P., nos casos abaixo :

a) refôrço indispensável às obras em prosseguimento, ou às acrescidas a conjuntos em execução, excluindo-se, portanto as ampliações ou modificações prescindíveis ou adiáveis, particularmente as de caráter suntuário ; e

b) dotações para obras essenciais, ou sejam aquelas cuja realização se torne premente, tendo em vista o esfôrço de guerra, a vida das populações ou outros motivos efetivamente relevantes".

Até o presente, porém, apenas um plano a longo prazo foi apresentado — o do Ministério do Interior e Justiça.

Isso se compreende, em parte, pelas dificuldades apontadas e por dúvidas e debates surgidos em tôrno do assunto.

Entretanto, tudo indica que os demais Ministérios atingidos pela providência adotada, em breve encaminhem seus programas gerais, dada a sujeição em que ficam suas obras novas, das aprovações dos mesmos pelo Presidente da República.

Assim, é de esperar que, em futuro não muito distante, o setor de edifícios públicos goze dos benefícios da planificação, sôbre a qual o D.A.S.P. já teve ocasião de se manifestar favoràvelmente, julgando-a aconselhável de todos os pontos de vista e em particular :

"*a*) quanto ao aspecto técnico — pois uma previsão com a necessária antecedência dá ensejo à elaboração cuidadosa de projetos, especificações e orçamentos, precedida do exame de todos os fatores intervindo no problema, ao invés das freqüentes improvisações de última hora, em que são reunidos, apressadamente, os elementos estritamente indispensáveis a atender as exigências mínimas de contrôle ;

b) no que concerne ao lado econômico — porquanto, seja na fase de realização das obras, seja na de posterior funcionamento das construções executadas que, em geral, é ainda menos cuidada que a primeira durante os estudos preliminares, é lógico que podem ser obtidas soluções mais econômicas, pelo estabelecimento racional de planos de conjunto, pela reunião de programas anteriormente parciais e dispersos, pela conjugação de obras interdependentes e mesmo em cada construção, tomada individualmente, pela previsão criteriosa, impedindo alterações de projetos inesperadas e onerosas ;

c) no que diz respeito à aplicação de créditos — em virtude do respectivo processamento se fazer da forma que melhor consulta os interêsses nacional e público, já porque o emprêgo das dotações se dará segundo uma classificação de prioridade lògicamente estabelecida, já porque, deixando de ser contempladas, em cada exercício, as obras menos importantes, dificilmente se tornará justificado o recurso a créditos adicionais ;

d) sôbre o que se relaciona com a situação anormal presente — devido aos elementos suscetíveis de serem fornecidos com antecedência e que são imprescindíveis à elaboração, quer de programas de produção e principalmente, distribuição de materiais escassos, quer de estudo do melhor aproveitamento dos tão sobrecarregados transportes do país ;

e) quanto ao que se refere aos problemas de pós-guerra — porque haverá um sólido ponto de partida, no caso do possível advento de uma crise, que forçasse o Govêrno ao cumprimento de um vasto programa de construções de natureza produtiva ou de caráter social, para resolver questões de capital e de trabalho".

Antes de terminar, cumpre notar que a planificação de edifícios tão sòmente, embora represente uma vantagem de grande alcance, ainda não significa o ideal, pois não adianta um prédio pronto e construído dentro dos princípios da técnica e da economia, se as instalações forem improvisadas, inclusive com desperdícios para fins menos úteis, se o material para sua operação não foi previsto, se não há pessoal habilitado para utilizá-lo, etc.

Desta forma, uma fase mais ampla e completa da planificação, coordenada com outros assuntos de administração geral, precisa posteriormente ser levada a efeito.

4.6) *Panorama atual*

No momento presente, as atividades da D.E.P. norteiam-se pelos seguintes objetivos:

a) início de aplicação dos Decretos-leis números 6.749, 6.750 e 6.751, de 29 de julho findo;

b) regulamentação de algumas disposições dos referidos decretos-leis, para completa aplicação dos mesmos;

c) desenvolvimento geral dos propósitos mencionados no item 4.1 dêste trabalho;

d) cuidados especiais no problema da planificação, incluindo os planos a longo prazo de cada setor ministerial, sua coordenação, a fixação lógica da seqüência de prioridades e o estabelecimento dos programas de realização, condicionados aos recursos disponíveis.

5. *Ponderações finais*

Devido particularmente ao incremento das construções do Govêrno nos últimos anos, para o qual os órgãos da Administração não estavam aparelhados, a execução de edifícios públicos tomou uma feição caótica que urgia remediar.

O D.A.S.P., inovando em relação às orientações dos demais países, incluiu, entre os problemas de administração geral, o de edifícios públicos, propondo para êsse fim a criação do Serviço de Obras.

Êste agiu no período de quatro anos, tendo estudado a fundo a situação reinante e delineado as principais diretrizes, para a solução do assunto, algumas das quais foram desenvolvidas até uma fase de regulamentação efetiva.

A Divisão de Edifícios Públicos, encontrando as rotas traçadas ou esboçadas e dispondo de elementos operosos, bem como da colaboração dos órgãos ministeriais, e, principalmente, tendo contado com a compreensão do problema por parte do Senhor Presidente da República, pôde, em um lapso de tempo de pouco mais de oito meses, deixar o problema na situação favorável aludida no item 4.6.

Todavia, há ainda muitos obstáculos a vencer, numerosos estudos a elaborar, grandes planos a traçar, em suma, programas de vulto, nos campos teórico e prático, a serem tornados realidade.

Em um assunto dessa natureza, é útil tôda colaboração dos conhecimentos e da experiência daqueles que com êle tomaram contacto.

Por isso, conquanto não esteja em nosso feitio, acedemos à solicitação de escrever o presente artigo, certos de que, não sòmente seria conveniente prestar ao público esclarecimentos sôbre matéria que de perto lhe interessa, mas também poderiam de tal divulgação resultar críticas construtivas, contribuindo para facilitar e melhorar nosso trabalho, o que significa, em última análise, favorecer um setor importante ao progresso do Brasil.

As novas diretrizes internacionais para os Serviços de Assistência Médica

RUDOLF ALADÁR MÉTALL

CONVOCADA pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho reuniu-se na cidade de Filadélfia, em 20 de abril de 1944, a XXVI.ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho. Participaram dela representantes dos Governos, dos trabalhadores e dos empregadores de 41 países. Entre os assuntos inscritos na ordem do dia figurava o item seguinte: "4.º) Segurança social; seus princípios; os problemas resultantes da guerra". Conforme os preceitos constitucionais que regem a Conferência, a Repartição Internacional do Trabalho tinha elaborado dois relatórios preparatórios (1). O primeiro dividiu-se em duas partes, sendo uma dedicada à garantia dos meios de existência (benefícios em dinheiro do seguro social), enquanto a outra visava o serviço de assistência médica. Ambas culminaram em projetos de recomendações, baseados no precedente estudo dos progressos recentes e das tendências atuais das legislações nessas matérias.

Conforme o Regulamento, a Conferência instituiu na sua 8.ª reunião (26 de abril de 1944) uma Comissão, encarregando-a do exame dêsses textos (*Provisional Record*, n.º 9, p. II). A Comissão de Segurança Social, composta de 36 delegados governamentais, 18 representantes dos empregadores e igual número de trabalhadores, aplicando, para as votações, o sistema Riddell (isto é, cabendo aos representantes classistas dois votos para compensar a inferioridade numérica), elegeu para a presidência o delegado do Govêrno de Costa Rica, Dr. Guillermo Padilla Castro, sub-diretor da Caixa de Seguro Social. Para o estudo dos problemas relativos à assistência médica foi pela Comissão instalada uma Sub-Comissão e designado um relator na pessoa do conselheiro técnico governamental do Brasil, Dr. Helvécio Xavier Lopes (documento CSS/PV5).

A Sub-Comissão dos Serviços Médicos foi composta de seis membros governamentais (Mr. Falk, dos Estados Unidos da América; Dr. Helvécio Xavier Lopes, do Brasil; Sr. Júlio Bustos Acevedo, do Chile; M. A. Ramzy, do Egito; Sra. L. M. Polak, dos Países-Baixos; e Dr. Martín Lares-Gabaldón, da Venezuela), quatro membros governamentais suplentes (Mr. Herbert C. Barnard, M. P., da Austrália; Dr. Fioravanti Alonso di Piero, do Brasil; Dr. George M. Weir, do Canadá: e Dr. Jules Thébaud, do Haití), de três membros titulares respectivamente dos empregadores e dos trabalhadores (Mr. Ashurst, do Império Britânico; Mr. Dennison, dos Estados Unidos da América; Mr. Williams, da União Sul-Africana; — Mr. Johansen, da Noruega; Mr. Kosina, da Tchecoslováquia; Dame Anne Laughlin, do Império Britânico) e de dois suplentes dêstes representantes classistas (Mr. Kean, do Império Britânico, e Mr. Mulherkar, da Índia; Miss Hancock, do Império Britânico, e Mr. Liu, da China). Além dos membros da Sub-Comissão, outros Delegados tomaram parte nos debates embora sem direito a voto; assim, a Sub-Comissão pôde ouvir o presidente do *Social Security Board*, de Washington, Mr. Arthur Altmeyer, ou o presidente da Comissão de seguro-doença de Quebec, Mr. Antonio Garneau, C. R.

Aceitando uma proposta do Dr. Helvécio Xavier Lopes, o conselheiro técnico governamental do Chile, Sr. Júlio Bustos Acevedo, diretor do Departamento da Previdência Social no Ministério de Higiene, Previdência e Assistência Sociais, foi eleito presidente da Sub-Comissão. Iniciando os seus trabalhos na data significativa de

(1) *Social Security: Principles, and Problems arising out of the war.* Montreal 1944. International Labour Office. Part I: 115 pág.; Part II: 82 pág. (Existe também em francês e castelhano).

1.º de maio de 1944, numa das salas da Biblioteca da *Temple University*, a Sub-Comissão examinou, em quatro reuniões, o projeto de recomendação preparado pela Repartição Internacional do Trabalho, que estava representada pela Srta. Lore E. Bodmer e pelo Dr. A. Flores, orientados pelos Srs. Pierre Waelbroeck e Maurice Stack. O texto elaborado pelo Bureau foi discutido e modificado, tendo em conta as emendas propostas, em grande número, pelos membros da Sub-Comissão; merece a êste respeito menção especial a incansável atividade do Dr. di Piero, a quem se devem muitas alterações, que, embora às vêzes apenas redacionais, melhor se harmonizam com a legislação brasileira.

Ao fim dos debates um delegado patronal propôs que o projeto de recomendação, acompanhado do relatório, fôsse submetido aos Governos, solicitando-lhes observações antes da próxima sessão da Conferência, e que a questão dos serviços médicos fôsse inscrita na ordem do dia da próxima sessão para a adoção de decisões definitivas. Esta proposição foi rejeitada, tendo votado contra a sua aprovação os delegados governamentais do Brasil, da Austrália, do Canadá, do Chile, dos Países-Baixos e da Venezuela, os delegados dos trabalhadores e o delegado francês dos empregadores; o delegado do Govêrno Britânico absteve-se do voto, tendo o do Govêrno sul-africano se pronunciado, com os demais representantes patronais, em favor da moção. Em seguida, a Sub-Comissão adotou o texto emendado da Recomendação sôbre os serviços médicos.

Com o voto aprobatório da Comissão de Segurança Social, o projeto foi submetido ao plenário. O relatório do Dr. Helvécio Xavier Lopes, focalizando as principais modificações introduzidas no texto primitivo, foi então publicado, nas duas línguas oficiais, nas Atas (*Provisional Record*, n.º 18). Na 16.ª reunião (11 de maio), o Dr. Helvécio Xavier Lopes apresentou o relatório, pronunciando um breve, mas substancioso discurso (*Provisional Record*, n.º 29, p. 218), no qual se encontram as seguintes passagens:

> "Tenho a honra de pedir a aprovação da Recomendação sôbre os serviços médicos que completa o projeto de Recomendação sôbre a garantia de meios de existência, adotada ontem pela Conferência. A Conferência Internacional do Trabalho adotou em 1927 duas Convenções relativas ao seguro-doença, na indústria e na agricultura respectivamente. Desde então o seguro social e os serviços de assistência médica têm-se desenvolvido de tal maneira que o tempo parece ter chegado para a adoção de um novo texto, o qual, embora desprovido de fôrça compulsória, fornece aos Governos as diretrizes para a extensão e generalização das medidas destinadas à proteção da saúde do povo. Tanto os países novos do Hemisfério Ocidental como as nações européias, arruinadas pela guerra, a ocupação inimiga e as suas conseqüências desastrosas, terão que dedicar maior atenção do que nunca, uns ao melhoramento do padrão de saúde, as outras à recuperação das fôrças humanas, fundamentos da estabilidade nacional e do progresso moral e material. Os textos submetidos são bastante flexíveis para que os aspectos especiais das circunstâncias nacionais possam ser tomados em conta. Prevêem princípios para o desenvolvimento dos países novos dêste Continente e para a reconstrução dos países europeus, e de forma nenhuma prejudicam os trabalhos já empreendidos pelos Governos nesta matéria..... E' essencial que uma ação concertada em escala internacional seja empreendida e que a Repartição Internacional do Trabalho continue a ocupar-se com os problemas relativos à proteção da saúde dos trabalhadores. A Recomendação fornece a base para êste fim e dá, até certo ponto, novo impulso à ação dos Governos. No que diz respeito ao meu País, estou certo de que o Govêrno do Brasil, cuja política presente dedica uma atenção tôda especial aos problemas da saúde pública, tomará em devida conta os dispositivos estabelecidos na Recomendação".

Em seguida, o primeiro delegado governamental do Império Britânico, Mr. George Tomlinson, M. P., secretário parlamentar no Ministério do Trabalho, retirou uma proposta de adiamento. Falaram ainda Mr. Barnard, Mr. Hedges, e Mr. West. Na primeira votação, a Recomendação foi aprovada por 55 votos contra 5, e depois, encaminhada à Comissão de Redação da Conferência.

No dia seguinte, 12 de maio de 1944, a conferência adotou, com mais de dois terços dos votos emitidos, sob calorosos aplausos dos delegados, o texto definitivo da "Recomendação relativa à assistência médica" (19.ª reunião, *Provisional Record*, n.º 36, pág. 266).

Seria interessante examinar pormenorizadamente as bases sôbre as quais foi elaborada esta Recomendação, as modificações que sofreu o texto primitivo, as tendências que se manifestaram nas discussões da Sub-Comissão, magistralmente dirigidas pelo Dr. Júlio Bustos A. e resumidas pelo Dr. Helvécio Xavier Lopes no seu relatório. Todavia, para quem não teve, como tive, o privilégio de assistir aos debates, será, sem dúvida, mais valioso conhecer o Documento mesmo, o texto inte-

gral tal como foi finalmente aprovado pela Conferência. Abstenho-me, pois, por enquanto, de todo comentário ou resumo, de qualquer crítica ou apreciação, e limito-me, após estas breves palavras introdutivas, a publicar a primeira versão portuguêsa, estabelecida na base dos (às vêzes discordantes) textos originais (inglês e francês), convencido de prestar com esta tradução do importante documento, aos estudiosos da matéria, melhor serviço do que com paráfrases. A "Recomendação relativa à assistência médica" contém diretrizes cujo valor decorre da alta autoridade da Conferência que as adotou e da Repartição que as elaborou e cuja oportunidade não poderia ser maior do que neste momento e neste País.

RECOMENDAÇÃO N.º 69, RELATIVA À ASSISTÊNCIA MÉDICA, ADOTADA PELA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO (VIGÉSIMA-SEXTA SESSÃO, FILADÉLFIA), EM 12 DE MAIO DE 1944.

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho,

convocada a Filadélfia pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho, e tendo-se reunido ali em 20 de abril de 1944 na sua Vigésima-sexta sessão,

depois de ter decidido adotar diversas proposições relativas à questão dos serviços de assistência médica, questão que se acha incluída no quarto ponto da ordem do dia da sessão,

depois de ter decidido que estas proposições tomariam a forma duma recomendação,

adota, neste dia 12 de maio de 1944, a recomendação seguinte, que será denominada *Recomendação relativa à assistência médica,* 1944 :

considerando que a Carta do Atlântico encara "no campo da economia, a mais ampla colaboração entre tôdas as nações com o fim de conseguir, para todos, melhores condições de trabalho, progresso econômico, e segurança social;"

considerando que a Conferência da Organização Internacional do Trabalho, por uma resolução adotada em 5 de novembro de 1941, apoiou êste princípio da Carta do Atlântico e prometeu a inteira colaboração da Organização Internacional do Trabalho para traduzí-la em atos ;

considerando que a possibilidade de gozar de assistência médica adequada é um elemento essencial da segurança social ;

considerando que a Organização Internacional do Trabalho encorajou o desenvolvimento dos serviços de assistência médica —

pela inclusão de dispositivos a respeito dos serviços médicos na Convenção relativa à reparação dos acidentes do trabalho, 1925, e nas Convenções relativas ao seguro-doença (indústria) e ao seguro-doença (agricultura), 1927,

pela comunicação aos Membros da Organização pelo Conselho de Administração das conclusões de reuniões de peritos relativas à saúde pública e ao seguro-doença em período de depressão econômica, à organização econômica de benefícios médicos e farmacêuticos no seguro-doença e aos princípios diretivos para a ação curativa e preventiva no seguro-invalidez-velhice-morte,

pela adoção, pelas Primeira e Segunda Conferências do Trabalho dos Estados da América, de resoluções constituindo o Código Interamericano de Seguro Social, pela participação duma delegação do Conselho de Administração na Primeira Conferência Interamericana de Segurança Social, que adotou a Declaração de Santiago do Chile, e pela aprovação, pelo Conselho de Administração, do Estatuto da Conferência Interamericana de Segurança Social, instituída em qualidade de órgão permanente de colaboração entre as administrações e instituições de segurança social, agindo de acôrdo com a Repartição Internacional do Trabalho, e

pela participação da Repartição Internacional do Trabalho, a título de conselheiro, na elaboração de regimes de seguro social em certo número de países e por outras medidas ; e

considerando que alguns Membros não tomaram as medidas que são da sua competência para melhorar a saúde da população pela extensão das possibilidades de obter assistência médica, pela elaboração de programas de saúde pública, pela extensão do ensino da higiene e pelo melhoramento da alimentação e do alojamento, se bem que sua necessidade neste sentido seja das maiores e embora seja altamente desejável que êstes Membros tomem tão breve quanto possível tôdas as medidas necessárias para alcançar o padrão mínimo internacional e para desenvolvê-lo ;

considerando que é agora desejável tomar medidas ulteriores para o melhoramento e a unificação dos serviços de assistência médica, para a extensão dêstes serviços a todos os trabalhadores e suas famílias, incluindo a população rural e os trabalhadores independentes, e para a eliminação de anomalias injustas, sem prejuízo do direito de todo beneficiado da assistência médica de procurar, se assim o desejar, assistência médica à própria custa ;

considerando que a formulação de certos prnicípios gerais que devem ser observados pelos Membros da Organização desenvolvendo seus serviços de assistência médica neste sentido, contribuirá para êste fim :

a Conferência recomenda aos Membros da Organização aplicar os princípios seguintes, tão ràpidamente quanto o permitam as condições nacionais, desenvolvendo seus serviços de assistência médica com o fim de traduzir em atos o quinto princípio da Carta do Atlântico, e apresentar à Repartição Internacional do Trabalho, segundo o que decidir o Conselho de Administração, relatórios sôbre as medidas tomadas para tornar efetivos êsses princípios.

I. PRINCÍPIOS GERAIS

Características essenciais dum Serviço de Assistência Médica

1. Todo serviço de assistência médica deve proteger o indivíduo contra a necessidade de assistência prestada pelos membros das profissões médica e conexas assim como de todos os outros serviços prestados pelas instituições médicas:

a) tendo em vista o restabelecimento da sua saúde, a prevenção do desenvolvimento ulterior da doença e o alívio dos sofrimentos, quando atingido na saúde (assistência curativa) e

b) tendo em vista a proteção e o melhoramento da sua saúde (assistência preventiva).

2. A natureza e a extensão da assistência prestada pelo serviço devem ser definidas por lei.

3. As autoridades ou órgãos responsáveis pela gestão do serviço devem garantir aos beneficiados a assistência médica recorrendo aos serviços dos membros das profissões médica e conexas, bem como pela organização de serviços nos hospitais ou outras instituições médicas.

4. O custo do serviço deve ser coberto coletivamente por meio de pagamentos regulares e periódicos, podendo tomar a forma de contribuições ao seguro social, ou a de impostos, ou ambas.

Formas do Serviço de Assistência Médica

5. A assistência médica deve ser prestada ou por um serviço de assistência médica do seguro social, completado pela assistência social para cobrir as necessidades de pessoas desprovidas e ainda não beneficiadas pelo seguro social, ou por um serviço público de assistência médica.

6. Quando a assistência médica fôr prestada por um serviço de assistência médica do seguro social:

a) cada segurado contribuinte, seu cônjuge dependente, seus filhos dependentes e qualquer outra pessoa dependente determinada pela legislação nacional, bem como tôda outra pessoa segurada em virtude de contribuições pagas por sua conta, devem ter direito a tôda assistência prestada pelo serviço;

b) pessoas ainda não seguradas, quando incapazes de obter assistência médica por sua própria conta, devem recebê-la por intermédio da assistência social;

c) o serviço deve ser financiado pelas contribuições dos segurados, dos seus empregadores, e por subvenções de fundos públicos.

7. Quando a assistência médica fôr prestada por um serviço público de assistência médica:

a) cada membro da comunidade deve ter direito a tôda assistência prestada pelo serviço;

b) o serviço deve ser financiado por fundos provenientes quer dum impôsto progressivo especialmente previsto para sustentar o serviço de assistência médica ou todos os serviços de saúde, quer das rendas gerais.

II. CAMPO DE APLICAÇÃO

Extensão do Serviço à população inteira

8. O serviço de assistência médica deve englobar todos os membros da comunidade, exerçam ou não uma ocupação lucrativa.

9. Quando o serviço fôr limitado a uma parte da população ou a uma região determinada, ou quando um regime contributivo já esteja em vigor para outros ramos de seguro social, sendo possível estender ulteriormente o seguro ao conjunto ou à maioria da população, o seguro social será indicado.

10. Quando a população inteira deve ser englobada no serviço de assistência médica e se fôr desejável fundir êste serviço com os serviços gerais de saúde, um serviço público será indicado.

Administração de Assistência Médica por um Serviço do Seguro Social

11. Quando a assistência médica fôr prestada por um serviço de assistência médica do seguro social, todos os membros da comunidade devem ter direito à assistência como segurados, ou, aguardando sua inclusão no regime do seguro, devem ter direito a receber assistência à custa das autoridades competentes, quando incapazes de obtê-la à própria custa.

12. Todos os membros adultos da comunidade (isto é, tôdas as pessoas com exceção das "crianças" como definidas no § 15) cuja receita não fôr inferior ao mínimo de existência, devem ser obrigadas a contribuir ao seguro; o cônjuge dependente dum contribuinte deve ser segurado em virtude da contribuição do arrimo da família, sem qualquer aumento a êste título.

13. Outros adultos que provem ser a sua renda inferior ao mínimo de existência, inclusive os pobres, devem ter direito à assistência como segurados, sendo a contribuição por sua conta paga pela autoridade coompetente. A autoridade competente em cada país deve determinar o mínimo de existência.

14. Os adultos incapazes de contribuírem, caso e enquanto não sejam segurados como previsto no § 13, devem obter a assistência médica à custa da autoridade competente.

15. Tôdas as crianças (isto é, as pessoas de menos de 16 anos ou de idade mais elevada que possa ser prevista, ou dependentes de outrem para o seu sustento normal enquanto continuarem em seus estudos gerais ou profissionais) devem ser seguradas em virtude das contribuições pagas pelos segurados adultos em geral, ou por sua conta, sem que uma contribuição suplementar seja exigida, por conta dêles, dos seus parentes ou tutores.

16. As crianças, caso e enquanto não sejam seguradas como previsto no § 15 por não se estender ainda o serviço à população inteira, devem ser seguradas em virtude da contribuição paga pelo pai ou pela mãe, ou por conta dêstes, sem que a êste título seja exigida uma contribuição suplementar; as crianças que assim não beneficiam de assis-

tência médica devem, em caso de necessidade, recebê-la à custa da autoridade competente.

17. Tôda pessoa segurada sob um regime de seguro social para benefícios em dinheiro, ou recebendo benefícios sob um tal regime, assim como as pessoas dela dependentes, como definidas no § 6.º, devem também ser seguradas sob o regime de serviços de assistência médica.

Administração de Assistência Médica por um Serviço Público

18. Quando a assistência médica fôr prestada por um serviço público de assistência médica, a administração da assistência não deverá ser subordinada a qualquer condição de atribuição, tal como pagamento de impostos ou exame dos recursos, e todos os membros da comunidade deverão ter o mesmo direito à assistência prevista.

III. ADMINISTRAÇÃO DA ASSISTÊNCIA MÉDICA E COORDENAÇÃO COM OS SERVIÇOS GERAIS DE SAÚDE

Extenção do Serviço

19. Os beneficiados do serviço devem a tôda hora poder obter completa assistência preventiva e curativa, organizada de maneira racional e, tanto quanto possível, coordenada com os serviços gerais de saúde.

Possibilidade permanente de obter assistência completa

20. Todos os membros da comunidade englobados no serviço devem a tôda hora e em tôda parte poder obter completa assistência preventiva e curativa sob as mesmas condições e sem obstáculos ou barreiras de natureza administrativa, financeira ou política ou outras sem relação ao seu estado de saúde.

21. A assistência prestada deve compreender assistência de facultativos de medicina geral e de especialistas às pessoas hospitalizadas ou não (incluindo visitas domiciliares); assistência dentária; assistência de enfermeiros, seja domiciliar, seja num hospital ou em outra instituição médica; assistência prestada por parteiras diplomadas e outros serviços de maternidade, domiciliares ou num hospital; manutenção em hospitais, casas de convalescença, sanatórios ou outras instituições médicas; na medida do possível, os necessários fornecimentos dentários, farmacêuticos e outros, médicos ou cirúrgicos, incluindo os aparelhos de prótese; e assistência prestada por qualquer profissão que possa ser legalmente reconhecida como pertencente às profissões conexas.

22. Tôda assistência e fornecimentos devem estar à disposição dos interessados a tôda hora e sem limite de duração, bem como enquanto e por quanto tempo forem necessários, sujeitos apenas ao critério do médico e às restrições razoáveis que possa impor a organização técnica do serviço.

23. Os beneficiados devem ter a possibilidade de obter a assistência nos centros ou nos consultórios de que dispõe o serviço, seja onde fôr que se encontrem quando dela necessitarem, quer no lugar do domicílio, quer alhures na região onde funcione o serviço, sem depender de filiação a uma instituição de seguro determinada, do atraso de contribuições ou de outros fatores sem relação com a sua saúde.

24. A administração do serviço de assistência médica deve ser unificada para apropriadas regiões sanitárias, bastante grandes para um serviço que forme um conjunto completo e bem equilibrado, e fiscalizada por uma autoridade central.

25. Quando o serviço de assistência médica só engloba uma parte da população, ou é realmente administrado por diversos tipos de instituições e autoridades de seguro, estas devem garantir a assistência aos seus beneficiados, recorrendo coletivamente aos serviços dos membros das profissões médica e conexas bem como por meio da instalação ou manutenção em comum de centros sanitários e outras instituições médicas, aguardando a unificação regional e nacional dos serviços.

26. A administração do serviço deve tomar disposições para garantir aos beneficiados adequada hospitalização e outro internamento com assistência, seja por meio de contratos com instituições públicas ou particulares aprovadas, seja pela instalação e manutenção de instituições apropriadas.

Organização racional do Serviço de Assistência Médica

27. O *optimum* de assistência médica deve ser pôsto ao alcance dos beneficiados por meio duma organização que assegure a maior economia e eficiência possíveis pela utilização em comum dos conhecimentos, do pessoal, do equipamento e dos outros recursos do serviço, bem como por um contato e colaboração estreita entre todos os membros das profissões médica e conexas e os outros órgãos colaborando no serviço.

28. A participação irrestrita do maior número possível de membros das profissões médica e conexas é indispensável ao sucesso dum serviço nacional de assistência médica. O número de facultativos de medicina geral, de especialistas, de dentistas, de enfermeiras e de membros de outras profissões colaborando no serviço deve ser adaptado à distribuição e às necessidades dos beneficiados.

29. Os facultativos de medicina geral devem ter à sua disposição tôdas as facilidades necessárias para o diagnóstico e o tratamento, incluídos os serviços de laboratório e de radiologia; conselhos e assistência de especialistas, bem como serviços de enfermeiros, parteiras, farmácia e outros serviços auxiliares, e possibilidades de internamento devem estar à disposição do facultativo de medicina geral para o uso dos seus doentes.

30. O serviço deve dispor dum equipamento técnico completo e moderno para tôdas as especialidades, inclusive assistência dentária, e os especialistas devem ter à sua disposição tôdas as facilidades necessárias nas pesquisas e nos hospitais, bem como serviços auxiliares para os doentes não hospitalizados tais como os de enfermeiras, por intermédio do facultativo de medicina geral.

31. Para alcançar êstes fins, a assistência deve ser prestada de preferência por meio de colaboração médica nos centros de diversas espécies funcionando em relação efetiva com hospitais.

32. Aguardando o estabelecimento e a experiência da colaboração médica nos centros médicos ou sanitários, seria indicado obter assistência para os beneficiados do serviço pelos membros das profissões médica e conexas praticando nos próprios consultórios.

33. Quando o serviço de assistência médica englobar a maioria da população, será indicado que centros médicos sejam construídos, aparelhados e dirigidos pela autoridade que administra o serviço na região sanitária, sob uma ou outra das formas indicadas nos §§ 34, 35 e 36.

34. Quando não existam adequadas facilidades para obter assistência médica ou quando já exista na região sanitária, no momento da introdução do serviço de assistência médica, um sistema de hospitais com ambulatórios para tratamento por facultativo de medicina geral ou especialista, será indicado estabelecer ou desenvolver hospitais como centros prestando tôda espécie de assistência hospitalar ou ambulatória e completados por postos locais de medicina geral e serviços auxiliares.

35. Quando a prática de medicina geral é bem desenvolvida fora do sistema hospitalar enquanto os especialistas são principalmente conselheiros médicos trabalhando nos hospitais, será indicado estabelecer centros médicos ou sanitários para a assistência ambulatória de medicina geral e serviços auxiliares e centralizar nos hospitais a assistência hospitalar e ambulatória de especialistas.

36. Quando a prática de medicina geral e de especialistas estiver bem desenvolvida fora do sistema hospitalar, será indicado estabelecer centros médicos ou sanitários para todo tratamento ambulatório, de medicina geral e de especialistas, e todo serviço auxiliar, mandando-se os casos necessitando internamento dêstes centros aos hospitais.

37. Quando o serviço de assistência médica não englobar a maioria da população, mas atingir um número considerável de beneficiados, e quando as possibilidades de obter hospitalização e outros cuidados médicos forem insuficientes, a instituição de seguro ou as instituições de seguro em conjunto devem estabelecer um sistema de centros médicos ou sanitários fornecendo tôda assistência, incluindo hospitalização nos principais centros, e, na medida do possível, meios de transporte; tais centros seriam sobretudo necessários em regiões pouco habitadas com a população segurada dispersa.

38. Quando o serviço de assistência médica abranger uma parte demasiadamente restrita para que centros sanitários completos constituam um serviço econômico para os seus beneficiados e quando as possibilidades existentes para um tratamento de especialistas forem insuficientes, será indicada a manutenção, pela instituição de seguro ou pelas instituições em conjunto, de postos onde especialistas atendam aos beneficiados segundo as suas necessidades.

39. Quando o serviço de assistência médica atingir apenas uma fração relativamente fraca da população, concentrada numa região com uma prática particular consideràvelmente desenvolvida, será indicado que os membros das profissões médica e conexas participando no serviço colaborem em centros por êles alugados, aparelhados e administrados, onde os beneficiados do serviço bem como os clientes particulares possam obter assistência.

40. Quando o serviço de assistência médica englobar só um pequeno número de beneficiados dispersos numa região de população densa com adequadas facilidades de assistência e quando uma colaboração médica voluntária, tal como prevista no § 39, não fôr possível, será indicado que os beneficiados obtenham assistência de membros das profissões médica e conexas praticando nos seus próprios consultórios e em hospitais, quer públicos, quer particulares e aprovados, e em outras instituições médicas.

41. Clínicas itinerantes motorizadas, ou instaladas em aviões, aparelhadas para primeiro socorro, tratamento dentário e exames gerais, e, eventualmente, outros serviços sanitários, como os de maternidade e infância, devem ser organizadas para as regiões com uma população dispersa e longe de centros urbanos ou cidades, e disposições devem ser tomadas a respeito de transporte gratuito dos doentes para os centros e hospitais.

Colaboração com Serviços Gerais de Saúde

42. Os beneficiados do serviço de assistência médica devem ter à sua disposição todos os serviços gerais de saúde, isto é, serviços que prestem a tôda a população, ou a grupos de pessoas, os meios de melhorar e proteger sua saúde, antes que seja ameaçada ou se manifeste ser ameaçada, sejam êstes serviços prestados pelos membros das profissões médica e conexas ou de outra maneira.

43. O serviço de assistência médica deve ser prestado em estreita coordenação com os serviços gerais de saúde, seja por meio duma estreita colaboração das instituições de seguro social prestando assistência médica e das autoridades encarregadas dos serviços gerais de saúde, seja unificando os serviços de assistência médica e os serviços gerais de saúde num só serviço público.

44. Seria conveniente visar uma coordenação local dos serviços de assistência médica e dos serviços gerais de saúde, seja estabelecendo os centros para assistência médica nas proximidades das sedes centrais dos serviços gerais de saúde, seja estabelecendo centros comuns como sedes de todos ou da maior parte dos serviços de saúde.

45. Os membros das profissões médica e conexas colaborando no serviço de assistência médica e trabalhando nos centros sanitários podem ùtilmente prestar tal assistência geral de saúde, que pode com proveito ser fornecida pelo mesmo pessoal, incluindo imunização, exame de escolares e outros grupos de pessoas, conselhos dados às gestantes e às mulheres com crianças de peito, e outra assistência desta natureza.

IV. QUALIDADE DO SERVIÇO

Nível "optimum" do Serviço de Assistência Médica

46. O serviço de assistência médica deve visar prestar assistência da melhor qualidade possível, tomando em devida consideração a importância das relações entre médico e doente e da responsabilidade profissional e pessoal do médico, bem como protegendo ao mesmo tempo os interêsses dos beneficiados e das profissões colaborando no serviço.

Escolha do médico e continuidade da Assistência

47. O beneficiado deve ter direito de escolher, entre os facultativos de medicina geral à disposição do serviço numa distância razoável do seu domicílio, o médico pelo qual deseja ser cuidado de modo permanente (doutor de família); êle deve ter o mesmo direito de escolha para seus filhos. Êstes princípios devem também ser aplicados à escolha dum dentista de família.

48. Quando a assistência fôr prestada em ou por centros sanitários, o beneficiado deve ter direito de escolher seu centro numa distância razoável do seu domicílio e de escolher, para si e seus filhos, um médico e um dentista entre os facultativos de medicina geral e os dentistas que trabalham neste centro.

49. Quando não houver centro sanitário, o beneficiado deve ter direito de escolher seu médico e seu dentista de família entre os facultativos de medicina geral e os dentistas colaborando no serviço, cujos consultórios se encontrem numa distância razoável do seu domicílio.

50. O beneficiado deve ter direito de mudar de médico ou dentista de família — sob condição de dar um aviso prévio dentro do prazo previsto — por razões válidas, como falta de contato pessoal e de confiança.

51. O facultativo de medicina geral ou o dentista colaborando no serviço deve ter direito de aceitar ou recusar um cliente, mas não deve aceitar um número de clientes excedendo um máximo previsto, nem recusar clientes que não fizeram sua própria escolha e lhe foram atribuídos pelo serviço por métodos imparciais.

52. A assistência dada por especialistas e membros de profissões conexas, como enfermeiras, parteiras, massagistas e outras, deve ser prestada a conselho e pelo intermédio do médico de família, que deve razoàvelmente atender às preferências do doente, se vários membros da especialidade ou da profissão em questão trabalharem no centro sanitário ou numa distância razoável do domicílio do doente. Disposições especiais devem ser tomadas a fim de prestar assistência de especialistas desejada pelo doente, mas não aconselhada pelo médico de família.

53. Assistência hospitalar deve ser prestada a conselho do médico de família do beneficiado, ou a aviso do especialista que fôr consultado.

54. Se a assistência hospitalar fôr prestada no centro ao qual estiver ligado o médico de família ou o especialista, o doente deve de preferência ser cuidado no hospital pelo seu próprio médico de família ou pelo especialista que lhe fôr designado.

55. Tanto quanto possível deve-se tomar disposições para permitir a consulta, à hora marcada, de facultativos de medicina geral e dentistas que trabalhem no centro sanitário.

Condições de trabalho e estatuto dos médicos e membros das profissões conexas

56. As condições de trabalho dos médicos e membros de profissões conexas colaborando no serviço devem visar poupar ao médico ou outro colaborador tôda preocupação de ordem financeira, garantindo-lhe uma renda adequada durante os períodos de atividade, de férias e de doença, assim como quando aposentado, e pensões a seus beneficiários, sem restringir-lhe a liberdade nas decisões profissionais a não ser por uma fiscalização profissional, e não desviar a sua atenção da manutenção e do melhoramento da saúde dos beneficiados.

57. Será indicado que os facultativos de medicina geral, os especialistas e os dentistas que trabalhem para um serviço de assistência médica englobando o conjunto ou a grande maioria da população sejam empregados em tempo integral, percebendo salário, com garantias adequadas a respeito de férias, doença, velhice e morte, se a profissão médica fôr adequadamente representada no órgão que os emprega.

58. Quando facultativos de medicina geral ou dentistas, atendendo uma clientela particular, trabalhem em tempo parcial para um serviço de assistência médica com um número suficiente de beneficiados, será indicado pagar-lhes uma quantia de base fixa por ano, incluindo garantias a respeito de férias, doença, velhice e morte, sendo esta quantia aumentada, se assim fôr julgado desejável, por um honorário fixo para cada pessoa ou família confiada aos cuidados do médico ou dentista.

59. Quando especialistas, atendendo uma clientela particular, trabalhem em tempo parcial para um serviço de assistência médica com um número apreciável de beneficiados, será indicado pagar-lhes uma quantia proporcional às horas de trabalho consagradas ao serviço (salário por horário parcial).

60. Quando os médicos e dentistas, atendendo uma clientela particular, trabalhem em tempo parcial para um serviço de assistência médica com um pequeno número de beneficiados, será indicado pagá-los por serviço prestado.

61. Será indicado que, entre os membros de profissões conexas que colaboram no serviço, os que prestam assistência pessoal sejam empregados em tempo integral percebendo salário, com garantias adequadas a respeito de férias, doença, velhice e morte, enquanto os que fornecem utilidades devem ser pagos conforme tarifas adequadas.

62. As condições de trabalho dos membros das profissões médica e conexas que colaboram no serviço devem ser uniformes para todo o país ou para tôdas as categorias da população englobadas no serviço, e assentadas com os órgãos representativos da profissão, só se admitindo variações que as diferenças nas exigências do serviço exigirem.

63. Deve ser previsto um processo para que reclamações formuladas pelos beneficiados quanto à assistência recebida, e pelos membros das profissões médica e conexas quanto às suas relações com a administração do serviço sejam submetidas a organismos apropriados de arbitragem, em condições que proporcionem garantias adequadas a tôdas as partes interessadas.

64. A fiscalização profissional dos membros das profissões médica e conexas que trabalham para o serviço deve ser confiada a órgãos compostos sobretudo de representantes das profissões colaborando no serviço, e compreender medidas disciplinares.

65. Quando, no curso do processo visado no § 63, um membro das profissões médica ou conexas que trabalham para o serviço fôr acusado de ter negligenciado as suas obrigações profissionais, o organismo de arbitragem deve submeter o caso ao órgão de fiscalização visado no § 64.

Condições de habilidade e de conhecimentos

66. O mais alto nível possível de habilidade e conhecimento deve ser atingido e mantido nas profissões colaboradas, exigindo-se um elevado padrão de formação científica e prática e de admissão à profissão e velando-se por que os que colaboram no serviço mantenham e desenvolvam sua habilidade e seus conhecimentos.

67. Dos médicos colaborando no serviço deve ser exigida uma formação adequada em medicina social.

68. Os estudantes de medicina e odontologia, antes de serem admitidos ao serviço de assistência médica como médicos ou dentistas plenamente qualificados, devem ser obrigados a trabalhar como assistentes nos centros sanitários ou consultórios, especialmente nas regiões rurais, sob a fiscalização e direção de médicos experimentados.

69. Um estágio mínimo de assistente num hospital deve ser prescrito entre as qualificações para todo médico que ingresse no serviço.

70. Dos médicos que desejem prestar assistência como especialistas deve ser exigido um certificado de competência na especialidade de que se trata.

71. Dos médicos e dentistas que colaborem no serviço deve ser exigida a participação periódica em cursos post-universitários organizados ou aprovados para êste fim.

72. Adequados estágios de aprendizagem nos hospitais ou nos centros sanitários devem ser prescritos para os membros de profissões conexas, e cursos post-universitários devem ser organizados e exigida a participação periódica para os que colaborem no serviço.

73. Adequadas facilidades de ensino médico e pesquisas científicas devem ser proporcionadas pelos hospitais administrados pelo serviço de assistência médica ou que com êle colaborem.

74. A formação profissional e pesquisas científicas devem ser estimuladas pelo apoio financeiro e legal do Estado.

V. CUSTEIO DO SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA

Constituição de fundos para um Serviço de Seguro Social

75. A contribuição máxima a arrecadar dum segurado não deve exceder tal porcentagem da sua receita que, aplicada à receita de todos os segurados, daria uma receita igual ao provável custo total do serviço de assistência médica incluindo o custo de assistência prestada às pessoas dependentes, como definidas no § 6.º.

76. A contribuição paga por cada segurado deve representar a fração da contribuição máxima que possa pagar sem suportar encargo excessivo.

77. Os empregadores devem ser obrigados a pagar uma parte da contribuição máxima por conta das pessoas por êles empregadas.

78. Pessoas cuja receita não exceda o mínimo de existência não devem ser obrigadas a contribuir ao seguro. Por sua conta a autoridade pública deve pagar contribuições eqüitativas; todavia, tratando-se de pessoas empregadas, estas contribuições podem ser pagas inteira ou parcialmente pelos seus empregadores.

79. A parte do custo do serviço de assistência médica não coberta pelas contribuições deve ficar a cargo dos contribuintes ao impôsto.

80. Será indicado que as contribuições devidas pelos assalariados sejam arrecadadas pelos seus empregadores.

81. Quando para uma classe qualquer de trabalhadores independentes fôr obrigatória a filiação a uma associação profissional ou a obtenção duma licença, a associação ou a autoridade que fornece esta licença pode ser encarregada da arrecadação das contribuições dêstes trabalhadores.

82. A autoridade nacional ou local pode ser encarregada da arrecadação das contribuições dos trabalhadores independentes registrados para fins fiscais.

83. Quando se achar em vigor um regime de seguro social concedendo benefícios em dinheiro, será indicado arrecadar simultâneamente as contribuições devidas a êste regime e as devidas ao serviço de assistência médica.

Constituição de fundos para um Serviço Público

84. O custo do serviço de assistência médica deve ser imputado aos fundos públicos.

85. Quando a população inteira fôr englobada no serviço de assistência médica e todos os serviços de saúde dependerem duma administração central e regional unificada, será indicado que o serviço de assistência médica seja financiado pelas receitas gerais do Estado.

86. Quando a administração do serviço de assistência médica fôr separada daquela dos serviços gerais de saúde, será indicado financiar o serviço de assistência médica por meio dum impôsto especial.

87. O impôsto especial deve ser pago a um fundo separado, reservado exclusivamente ao custeio do serviço de assistência médica.

88. O impôsto especial deve ser progressivo e fixado de maneira a dar um rendimento suficiente para financiar o serviço de assistência médica.

89. As pessoas cuja receita não exceda o mínimo de subsistência não devem ser obrigadas a pagar o impôsto especial.

90. Será indicado arrecadar o impôsto especial pelas autoridades do impôsto geral de renda ou, não existindo um impôsto de renda, pelas autoridades encarregadas da arrecadação dos impostos locais.

Constituição de capitais

91. Além de prever as fontes normais para o financiamento do serviço de assistência médica devem ser tomadas medidas para utilizar o patrimônio das instituições de seguro social, ou fundos provindos de outras fontes para fi-

nanciar as despesas extraordinárias necessitadas pela extensão e pelo melhoramento do serviço, particularmente pela construção ou instalação de hospitais e centros médicos.

VI. FISCALIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DO SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA

Unidade dos Serviços de Saúde e Contrôle Democrático

92. Todos os serviços de assistência médica e serviços gerais de saúde devem ser fiscalizados por um órgão central e administrados por regiões sanitárias, como definidas no § 24; os beneficiados do serviço de assistência médica assim como as profissões médica e conexas interessadas devem participar na administração do serviço.

Unificação da Administração Central

93. A uma autoridade central representando a comunidade deve caber formular os princípios gerais de política sanitária e fiscalizar todos os serviços de assistência médica e serviços gerais de saúde, sob reserva de consulta e de colaboração com as profissões médica e conexas sôbre tôdas as questões profissionais e de consulta com os beneficiados sôbre as questões de princípios gerais e de administração a respeito do serviço de assistência médica.

94. Quando o serviço de assistência médica englobar o conjunto ou a maioria da população, e todos os serviços de assistência médica e serviços gerais de saúde forem fiscalizados ou administrados por um organismo central do Govêrno, os beneficiados podem ser considerados representados pelo chefe dêste organismo.

95. O organismo central do Govêrno deve ficar em contato com os beneficiados por intermédio de órgãos consultivos compreendendo representantes de organizações das diversas partes da população, como sindicatos, associações de empregadores, câmaras de comércio, associações de agricultores, associações femininas e associações para a proteção da infância.

96. Quando o serviço de assistência médica englobar sòmente uma parte da população, e todos os serviços de assistência médica e serviços gerais de saúde forem fiscalizados por um organismo central do Govêrno, representantes dos segurados deverão participar na fiscalização, de preferência por intermédio de comissões consultivas, a respeito de tôda questão de princípios gerais relativas ao serviço de assistência médica.

97. O organismo central do Govêrno deve consultar os representantes das profissões médica e conexas, de preferência por intermédio de comissões consultivas, sôbre tôdas as questões relativas às condições de trabalho dos membros das profissões colaborando no serviço, e sôbre tôda outra questão de ordem essencialmente profissional, principalmente sôbre a elaboração de leis e regulamentos que se referem ao caráter, à extensão e à administração da assistência prestada pelo serviço.

98. Quando o serviço de assistência médica englobar o conjunto ou a maioria da população, e todos os serviços de assistência médica e serviços gerais de saúde forem fiscalizados ou administrados por um órgão representativo, os beneficiados deverão nêle ser direta ou indiretamente representados.

99. Neste caso as profissões médica e conexas deverão ser representadas no órgão representativo, de preferência em número igual ao dos representantes dos beneficiados ou do Govêrno; os membros profissionais deverão ser ou eleitos pela respectiva profissão ou propostos pelos representantes das profissões e nomeados pelo Govêrno.

100. Quando o serviço de assistência médica englobar o conjunto ou a maioria da população, e todos os serviços de assistência médica e serviços gerais de saúde forem fiscalizados ou administrados por um órgão colegial de peritos, instituído pela legislação ou por uma Ordem, será indicado que êste órgão seja composto dum número igual de membros das profissões médica e conexas e de leigos qualificados.

101. Os membros profissionais do órgão de peritos deverão ser nomeados pelo Govêrno entre os candidatos propostos pelos representantes das profissões médica e conexas.

102. O órgão representativo executivo ou o órgão de peritos que fiscaliza ou administra os serviços de assistência médica e os serviços gerais de saúde, deve ser responsável perante o Govêrno pelo seu programa de ação geral.

103. Em Estados Federais, a autoridade central prevista nos parágrafos precedentes pode ser ou a autoridade federal ou a autoridade estadual.

Administração local

104. A administração local dos serviços de assistência médica e serviços gerais de saúde deve ser unificada ou coordenada em regiões formadas para êste efeito, como previsto no § 24, e o serviço de assistência médica na região deve ser administrado por intermédio ou com o conselho de órgãos representando os beneficiados e compreendendo representantes das profissões médica e conexas ou assistidas por tais representantes, a fim de proteger os interêsses dos beneficiados e os dessas profissões e de garantir a eficiência técnica do serviço e a liberdade profissional dos médicos colaboradores.

105. Quando o serviço de assistência médica englobar o conjunto ou a maioria da população na região sanitária, será indicado que todos os serviços de assistência médica e serviços gerais de saúde, sejam administrados por uma única autoridade regional.

106. Quando, neste caso, a autoridade regional administra os serviços de saúde por conta dos beneficiados, as profissões médica e conexas devem participar na administração do serviço de assistência médica, de preferência por intermédio de comissões técnicas eleitas pelas profissões ou nomeadas seja pela autoridade regional, seja pelo Govêrno, entre os candidatos propostos pelas profissões interessadas.

107. Quando o serviço de assistência médica englobando o conjunto ou a maioria da população na região sanitária fôr administrado por um órgão representativo, a autoridade regional, em nome dos beneficiados, assim como as

profissões médica e conexas na região deverão ser representadas neste órgão, de preferência em número igual.

108. Quando o serviço de assistência médica fôr administrado por delegacias ou funcionários regionais da autoridade central, as profissões médica e conexas na região deverão participar na administração, de preferência por intermédio de comissões técnicas executivas, eleitas ou nomeadas conforme dispõe o § 106.

109. Qualquer que seja a forma da administração regional, a autoridade que administra o serviço de assistência médica deve ficar em contínuo contato com os beneficiados na região, por intermédio de órgãos consultivos, eleitos por organizações representativas das diversas partes da população, conforme dispõe o § 95.

110. Quando o serviço de assistência médica do seguro social englobar sòmente uma parte da população, será indicado que a administração dêste serviço seja confiada a um órgão representativo executivo responsável perante o Govêrno e compreendendo representantes dos beneficiados e das profissões médica e conexas colaborando no serviço, bem como dos empregadores.

Administração de unidades sanitárias

111. As unidades sanitárias pertencentes ao serviço de assistência médica e por êle dirigidas, como centros médicos ou sanitários ou hospitais, deverão ser administradas sob contrôle democrático prevendo uma participação da profissão médica, ou inteira ou principalmente por médicos, eleitos pelos membros das profissões médica e conexas colaborando no serviço ou nomeados após consulta dêstes membros, em cooperação com todos os médicos que trabalham na unidade.

Direito de recurso

112. Os beneficiados ou os membros das profissões médica e conexas que tiverem apresentado reclamação ao organismo de arbitragem mencionado no § 63, devem ter direito de recorrer das decisões dêste organismo a um tribunal independente.

113. Os membros das profissões médica e conexas contra os quais forem tomadas medidas disciplinares pelo órgão de fiscalização, mencionado no § 64, devem ter direito de recorrer da decisão dêste órgão a um tribunal independente.

114. Quando o órgão de fiscalização mencionado no § 64 não tomar medidas disciplinares num caso que lhe fôr submetido pelo órgão de arbitragem, conforme o § 65, as partes interessadas deverão ter direito de recorrer a um tribunal independente.

Administração e legislação de fronteiras (*)

OCÉLIO DE MEDEIROS
Técnico de Organização

I — O Estado brasileiro e a geopolítica das fronteiras. II — O zoneamento do território brasileiro e as características de precariedade da faixa: a fronteira como região peculiar. III — A realidade das fronteiras e sua importância na definição territorial do Estado. IV — A noção de fronteiras como zona de serviço público nacional e internacional e a necessidade da pluralização dos territórios de fronteiras.

I — O ESTADO BRASILEIRO E A GEOPOLÍTICA DAS FRONTEIRAS

A noção de Estado como sistema de normas definindo uma situação de conveniência humana se associa à idéia do tempo e do espaço que somam o âmbito de validez da ordem jurídica estatal. Surge aí, criando o continente dessas normas, a imagem do *território* (1), elemento essencial à vida do Estado: "Territorium est universitas agrarum intra fines cujusque civitatis", dizia POMPÔNIO.

2. O sistema normativo que se representa como o conteúdo tempo-espacial do Estado tem a sua área restrita, a princípio, a um determinado *territorium*, decorrendo disso, na sociedade internacional, a existência de várias ordens estatais. O Direito, por um processo de limitação, fixa o âmbito de validez de cada sistema, surgindo fronteiras que, na realidade, não representam limitação absoluta.

3. E' certo que alguns autores admitem a possibilidade da existência de Estado sem território. Mas se DUGUIT, nas suas teorias de considerações sociológica e jurídica, concebeu o território como simples limite material da ação do Estado, e KELSEN excluiu do mesmo a idéia da sedentariedade, desde KLÜBER se considera o território como elemento essencial do Estado, pois "sem território, não se pode conceber um Estado, a nosso ver; outra era a opinião da antiga teoria política que estabelecia como centro de gravidade do conceito de Estado a comunidade dos cidadãos, que não precisava estar indissolùvelmente unida a um determinado território. A moderna teoria do Estado considera êste como uma entidade territorial, isto é, não pode imaginar um Estado sem território".

4. A geografia ratzeliana compreende o Estado — ser vivo que para KJELLÉN, criador da geopolítica (2), se manifesta em quatro aspectos: território, povo, economia e govêrno — como um

(*) A recente criação de cinco novos Territórios Federais veio colocar em evidência uma série de problemas que ainda não foram devidamente tratados pelos autores nacionais. O Sr. Océlio de Medeiros, que se tem dedicado a êsses estudos, resolveu escrever um trabalho, a ser publicado ainda êste mês, com o fim de debater tais problemas, nos seus diversos aspectos. Trata-se de um livro sôbre Territórios Federais, Núcleos Coloniais, Colônias Agrícolas, Administração, Política e Legislação de Fronteiras, contendo a sistematização dos atos legislativos mais importantes sôbre a matéria e comentários. O presente artigo será incluído no referido trabalho, constituindo um de seus capítulos.

(1) "O território não vale simplesmente como o espaço delimitado dentro do qual a atividade soberana do Estado se exerce; entra na composição do próprio Estado, como um elemento ativo, no sentido de que a autoridade exclusiva mantida sôbre um território é que assegura a uma dada organização política a situação de Estado soberano. Não fôsse a sua estrutura territorial, o Estado não poderia apresentar os traços que o distinguem de qualquer outra corporação. Nesse valor, o território é, rigorosamente, um elemento de composição do Estado". LIMA, EUSÉBIO DE QUEIROZ — *Teoria do Estado* — 4.ª edição — 1943 — Livraria Edit. Freitas Bastos — Rio de Janeiro — Pág. 177.

(2) O emprêgo do vocábulo *geopolítica* na terminologia da literatura geográfica é relativamente recente, confundindo-o alguns autores com *geografia política*. Mas, significando a política feita em decorrência das condições geográficas, com êsse vocábulo não se confunde e nem tão pouco a matéria representa uma parte da geografia, mas sim um capítulo de ciência política. Surgiu com a primeira edição da obra de RUDOLF KJELLÉN, *Staten som Lifsform*, e desenvolveu-se com a revista *Zeitschrift für Geopolitik*, criada por iniciativa de K. HAUSHOFER, E. OBST, H. LAUTENSACH, F. TERMER e O. MAULL.

"A política, segundo KJELLÉN, estuda o Estado por cinco modos diferentes, por meio de cinco elementos quase da mesma fôrça que, na frase do autor, são *como que os cinco dedos da mão que trabalha nas épocas de paz e luta nos tempos de guerra*. Dêsses cinco dedos, o dedo polegar é o da geopolítica, a qual tem por objeto de investigação o país, ou seja, o solo político. Êsse primeiro dedo, que cor-

organismo, e não como uma construção jurídica abstrata, em que o *solo*, "elemento materialmente coerente", e o *homem*, "vínculo espiritual", estão inseparàvelmente unidos.

5. Assim sendo, o Estado não possui limites eternos, podendo crescer ou decrescer, expandir-se ou retrair-se. As normas do Direito, regulando a sociedade dos Estados, podem manter a continuidade, mais ou menos prolongada, de uma situação de conveniência externa, definindo a estabilidade teórica dessa mesma sociedade.

6. Unidade completa, o Estado pode servir-se de seu próprio território, enquanto houver "espaço" suficiente, para desenvolver-se dentro de suas próprias limitações, pela área nuclear compacta de sua estrutura, ou para uma expansão mais ampla, utilizando-se de seus elementos materiais na conquista dos "espaços", que segundo o próprio RATZEL comportam mais vidas quanto maiores forem.

7. Se o Estado, conforme foi dito acima, não é uma categoria imóvel e abstrata, representa um "fenômeno no espaço", porque é antes de tudo um organismo geográfico, sendo a geopolítica, com suas teorias de possibilidades, o principal elemento que revolucionou o Direito Público Moderno.

8. A noção de Estado Brasileiro não pode deixar de se associar a uma idéia de *territorium*, impondo-se a necessidade da criação de uma consciência geográfica como realidade do Estado e a conveniência de uma política de consolidação contínua do sentimento nacional. Nisto está a própria razão de ser da existência da continuidade histórica da civilização brasileira, cujas características guardam ainda a marca das influências européias.

9. Dêsse modo, tendo-se sempre a considerar o elemento básico no mais alto plano de conceituação do Estado Brasileiro, a política que nos é mais conveniente, sem falar da necessidade econômica da socialização da terra, é a que tem por objetivo provocar o *ecúmeno* nacional, numa obra de defesa e aproveitamento, pela nacionalização sistemática e de fato. E é dentro dêsse propósito que surge uma espécie de estratégia interna, em que tôdas as fôrças se devem mobilizar.

10. Possuidor de imenso *espaço*, onde vive uma população absoluta que totalmente se poderia concentrar em qualquer dos Estados-membros, obtendo do próprio meio os elementos de subsistência, o Brasil não pode deixar de seguir uma séria política territorial, com o fim de efetivar de fato a unidade de domínio de tôda a sua superfície. Para isso, torna-se necessário saber distribuir as populações rurais e dispor os núcleos de administração, de modo a constituirem fortes centros de nacionalidade, capazes de resistir a futuras tendências de desagregação. E, inegàvelmente, a Carta Constitucional em vigor, apesar de suas falhas, soube prever um excelente meio para essa política, — a entidade Território, — cuja oportunidade se justifica, não só pelas próprias necessidades vitais da nação, mas ainda pelo extraordinário poder de que se acha investido o Govêrno Central.

11. O ponto de partida para essa política está positivamente, em face das circunstâncias do momento, nas regiões do norte e do oeste, para onde se concentram interêsses econômicos e militares determinados pela conflagração, e a sua justificativa lógica reside no fato da existência de vazios que entravam o progresso dêsses meios, possuidores de indiscutíveis possibilidades de civilização.

12. O Estado, na sua fisionomia moderna, não é um ser contemplativo nem uma abstração: ganhou perspectivas amplas de poder, com o aumento de seu campo de interferência, graças à política de recuperação de fôrças.

---

responde ao *país*, fica separado de todos os outros que se referem mais diretamente ao homem".

Para KJELLÉN: "Geopolítica é o ramo da política que estuda o Estado como organismo geográfico ou como fenômeno de espaço, portanto como país, territorium e dominium".

Para HAUSHOFER: "A geopolítica é a ciência que estuda os vínculos que prendem os processos políticos ao solo (terra). Assenta sôbre o largo fundamento da geografia, principalmente da geografia política como doutrina e sua estruturação. A essência dos espaços terrestres abraçada pela geografia dá o quadro da geopolítica dentro do qual se deve realizar a evolução da política prática, se quiserem ter resultados duradouros. ... A geopolítica deve se tornar a consciência geográfica do Estado".

Para HENNIG: "Geopolítica é a ciência do Estado como ser vivo".

O conflito de interpretação pode ter o seu apoio em HAUSHOFER: "*Geopolítica* é a ciência das formas da vida política nos espaços vitais naturais, compreendidos em sua vinculação ao solo e dependência dos movimentos históricos". E "*geografia política* é a ciência da distribuição do poder do Estado através dos "espaços" da superfície da Terra e na dependência da morfologia, clima e revestimento florestal dos mesmos".

(EVERARDO BACKHEUSER — *Geopolítica e Geografia Política* — *In* "Revista Brasileira de Geografia", I.B.G.E., Ano IV, N.º 1, janeiro-março de 1942, págs. 21-36).

13. Favorecendo, por isto mesmo, o "govêrno regional", na atual acepção do têrmo, o Estado Brasileiro fixará os seus núcleos de poder futuro, numa política de previsão, e se fortalecerá a si mesmo no presente, pelo domínio de fato das suas áreas mortas.

14. O Território é um meio constitucional para a realização dêsse programa e até certo ponto solução para o problema da reorganização das áreas administrativas do país, nesta hora em que a marcha para o oeste se aponta como rumo salvador.

15. E' preciso observar, entretanto, antes de qualquer tentativa de má interpretação destas idéias, que o autor não vê, em absoluto, na obra de planejamento de novos Territórios, principalmente ao longo da faixa, os objetivos repudiáveis dos nacionalismos estreitos e os interêsses imperialistas que geralmente inspiram o artificialismo da organização de fronteiras de tensão.

16. Em matéria de Direito Público, a escola individualista, que conduz ao Estado Cosmopolita, e a super-individualista, que leva ao Dogma da Soberania, já sofreram séria revisão, não sendo admissível, por isso mesmo, persistir no fetichismo de convicções que não podem mais encontrar prosélitos e sebastianistas numa época em que as imperiosidades da socialização dominam todos os ângulos da vida.

17. Por outro lado, se essa revisão já fêz sentir os seus efeitos profundamente na ordem internacional, também não é admissível permanecer nos dogmas do Direito Público Interno ou no romantismo das doutrinas sôbre o federalismo, para, por uma questão de respeito ao sentimento de peculiaridade das localidades ou aos princípios irredutíveis do bairrismo provincianista, não admitir que a configuração interna da União possa ser alterada dentro das conveniências de seu próprio progresso. Quer haja, entre a União e os Estados-membros, uma relação de coordenação ou subordinação, sempre cabe ao super-Estado zelar pelos interêsses e pela segurança da comunidade estatal, principalmente no caso brasileiro, em que o Estado, ao transformar-se em federal, tomou a iniciativa de reservar às antigas províncias a competência de que precisavam, dentro das órbitas de descentralização que lhes foram fixadas.

18. A competência de criar Territórios é assim explicada, e nesse sentido deve ser compreendida, não apenas como uma necessidade de concentração de poder, preconizada por todos os partidários da centralização rígida, mas principalmente como conveniência da própria União, de modo a favorecer, pela reestruturação de suas áreas e pela realização de um programa de assistência ao interior, a organização de administrações descentralizadas que tenham a seu cargo regiões que até hoje viveram longe das vistas do Govêrno.

19. E' bem verdade que, para isto, a União poderia tomar outras providências que não implicassem a criação de Territórios pelo desmembramento dos Estados, como sejam a organização de autarquias, a fundação de centros industriais ou a realização de planos de obras sob um convênio em que se afirmasse a cooperação do Govêrno Federal, dos Estados e dos Municípios. Mas, se tal acontecesse, não deixaria de se verificar a existência de uma área de administração e govêrno com características próprias, em que a influência dos Estados não seria maior. Revela-se conveniente, dêsse modo, o fato de a União chamar a si a administração direta dessa área, sem sobrecarregar a economia dos Municípios, mesmo porque seria ela fatalmente a maior ou a única parte financiadora da emprêsa, por dispor de recursos, tanto técnicos como econômicos, de cuja falta se ressentem os governos locais.

20. Quanto ao aspecto militarista, se há referência à necessidade da organização, ao longo da faixa, de uma linha de defesa, é preciso observar também que o pensamento do autor não é o de justificar a formação aí de núcleos com finalidades exclusivamente militares, de modo a restabelecer a noção de importância das antigas muralhas de isolamento e das linhas intransponíveis que deram lugar à mentalidade Maginot.

21. Mais que isso, devem ser tidas em vista, no estabelecimento de tal sistema de defesa, as imperiosidades de dar maior intensificação aos contactos dos centros civilizados do litoral com os núcleos nascentes do oeste, o que, — estimulada a capacidade produtiva dêsses núcleos através de uma séria política de colonização dirigida e realizado um programa de concentração de capitais e meios de circulação da riqueza, — só benefícios poderá trazer tanto ao país como às nações limítrofes, com seu potencial econômico ainda por explorar.

22. A insuficiência das áreas, nas partes desmembradas dos Estados, e a incapacidade finan-

ceira e técnica das administrações locais, paralelamente à necessidade de dar solução ao problema de redivisão territorial, são fatores que precisam de ser levados em conta na justificativa da obra de interferência do Govêrno central para criar Territórios Federais em regiões que estão intimamente ligadas ao interêsse da defesa nacional.

23. Além de tudo, a indisciplina das fôrças econômicas é uma das principais características dessas regiões, com população ainda não radicada, os meios de transporte deficientes, a capacidade tributária insignificante, a produção extrativa empírica, produção industrial incipiente, e a agricultura e a pecuária desorganizadas, ainda sob o império dos métodos primitivos e rotineiros o trabalho.

24. O Estado Brasileiro não deve, em absoluto, adotar uma política imperialista, mesmo que não se lhe deva negar o direito de disputar uma situação de predominância na América Latina, como centro irradiador de cultura e de civilização. Isto, entretanto, não quer dizer que necessite adotar um programa de expansão, pelo qual fôsse capaz de projetar o seu domínio além das fronteiras que a história lhe definiu. Há meios pacíficos para tal predominância, meios êsses que não comprometem, em absoluto, o direito de auto-determinação dos povos limítrofes. Basta, antes de mais nada, orientar sua economia e sua civilização em sentido capaz de tornar ainda mais intensa a relação de interdependência entre o Estado Brasileiro e as Repúblicas vizinhas, de modo que os mercados do continente se completem recìprocamente, num objetivo de auto-suficiência e não de isolamento.

25. Procurar aumentar o seu *territorium*, por qualquer obra de imperialismo, parece sonho de megalômano, pois, na realidade, um dos males do Estado Brasileiro se representa pela extensão e pela diversidade de sua base física, onde ainda há muito "espaço" para conquistar e muito "ecúmeno" para provocar. Por isto mesmo, o "territorium", em si, pouco ou nada vale, sem que sirva de meio de produção e enriquecimento de um grupo humano radicado. O que deve convir à política brasileira são os centros de população e de cultura, principalmente se êsses centros ainda guardam características indígenas e não se apresentam marcados pelas práticas dissolventes do capitalismo alienígena. E para que o Estado Brasileiro possa ver assegurada essa predominância, não só em seu benefício como também de tôdas as Repúblicas circunvizinhas, parece aconselhável:

a) vitalizar, através de uma séria política de colonização dirigida, os pontos centrais de seu território, de modo a permitir uma irradiação de civilização capaz de promover, em futuro próximo, o domínio de fato das regiões vitais do solo brasileiro;

b) fixar um potencial humano ao longo da faixa de fronteiras, sem prejuízo da linha de civilização do litoral, de modo a assegurar o mais possível a interdependência das zonas de produção e consumo das Repúblicas circunvizinhas com a República do Brasil, através dêsse potencial;

c) desenvolver centros industriais nas zonas do Brasil central;

d) realizar uma sábia política comercial, no sentido da assistência e da cooperação, para que a política da América Latina se faça à base de uma comunidade econômica, sem nacionalismos estreitos nem focos de desagregação de sentimento continental;

e) utilizar os centros de população das proximidades ou da própria faixa de fronteiras, que guardem características tradicionais, como centros de irradiação das zonas de influência, de modo a favorecer a absorção das populações que, por qualquer causa, estejam na interdependência dos meios de produção, apesar de sua natureza alienígena.

II — O ZONEAMENTO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO E AS CARACTERÍSTICAS DE PRECARIEDADE DA FAIXA

26. Num país como o Brasil, caracterizado por extraordinária heterogeneidade de meios físicos, a autonomia não pode possuir um sentido clássico de conceito, porquanto, embora havendo comunidades administrativas capazes de "home rule", não se pode deixar de relacioná-las com os problemas das regiões em que se situam, caracterizadas por fenomenos típicos cuja correlação imprime unidade a diversas zonas. Êsses fenômenos, pertencentes ao domínio da geografia física, impõem programas administrativos baseados nos imperativos da geopolítica e não nos interêsses particularistas dos grupos locais.

27. Elisée Réclus, em sua obra *Estados Unidos do Brasil*, observou que as regiões naturais do nosso país não se confundem com os limites das Províncias, havendo, dêsse modo, problemas que

são peculiares a diversas províncias, do que resulta a necessidade de um govêrno de estreita cooperação e não inspirado exclusivamente no fetichismo da autonomia, remanescente das idéias feudais que estavam transformando os nossos municípios — herança das instituições manoelinas (3) — em núcleos de resistência à política federal. Foram estas as regiões classificadas por ELISÉE RÉCLUS:

I — Amazônia (Amazonas e Pará).

II — Vertente do Tocantins (Goiaz).

III — Costa Equatorial (Estados nordestinos, de Maranhão a Alagoas).

IV — Bacia do S. Francisco e Vertente Oriental dos Planaltos (Sergipe, Bahia, Espírito Santo e Minas Gerais).

V — Bacia do Paraíba (Rio de Janeiro e Distrito Federal).

VI — Vertente do Paraná e Contravertente Oceânica (S. Paulo, Paraná e Santa Catarina).

VII — Vertente do Uruguai e Litoral adjacente (Rio Grande do Sul).

VIII — Mato Grosso.

28. A idéia de se escrever a História do Brasil não por províncias isoladas mas por grupos regionais vem de MARTIUS. Os fatos históricos e políticos estão assim associados aos fatos da geografia física, determinante de problemas comuns em duas ou mais comunidades administrativas que se agitam na comunidade estatal, integrando-a. Por aí se deduz que um conceito muito amplo de autonomia, no Estado Federal, prejudica a administração do país, retardando-o e fazendo esbarrar a ação governativa da União nos focos teóricos da "home-rule".

(3) "Admite-se geralmente que o Município é, por excelência, a sociedade natural. A redução dos interêsses coletivos a um círculo geográfico menor, entretanto, e a conveniência dos homens estabeleceram uma cooperação mais íntima entre êles, para a satisfação de necessidades comuns. Do município de estrutura rudimentar, reunião de famílias, a bem dizer, passou-se ao Município Grande, de vida social complexa, em que a solução dos problemas existenciais já se não podia tentar por fórmulas diretas, nem direto, portanto, poderia ser o govêrno, impondo-se a representação". — J. GUIMARÃES MENEGALE — *Direito Administrativo e Ciência da Administração* — Tomo I — Metrópole Editora — Rio de Janeiro — 1938 — Pág. 275.

29. ANDRÉ REBOUÇAS, em 1889, fazia a divisão do Brasil em zonas agrícolas:

I — Zona amazônica (Pará e Amazonas).

II — Zona do Parnaíba (Maranhão e Piauí).

III — Zona do Ceará (Ceará).

IV — Zona do Paraíba do Norte (Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas).

V — Zona do S. Francisco (Sergipe e Bahia).

VI — Zona do Paraíba do Sul (Espírito Santo, Rio de Janeiro e S. Paulo).

VII — Zona do Paraná (Paraná e Santa Catarina).

VIII — Zona do Uruguai (Rio Grande do Sul).

IX — Zona auro-ferrífera (Minas Gerais).

X — Zona central (Goiaz e Mato Grosso).

30. Sob critério geo-econômico, o Conselho Técnico de Economia e Finanças estabeleceu as seguintes regiões:

I — *Norte*: Acre, Amazonas, Pará, Maranhão e Piauí.

II — *Nordeste*: Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia;

III — *Sudeste*: Espírito Santo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Minas Gerais e S. Paulo;

IV — *Sul*: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul;

V — *Centro*: Goiaz e Mato Grosso.

31. O Conselho Nacional de Estatística, em 1938, adotou a divisão realizada pelo Ministério da Agricultura:

I — *Norte*: Acre, Amazonas, Pará, Maranhão e Piauí;

II — *Nordeste*: Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas;

III — *Este*: Sergipe, Bahia e Espírito Santo;

IV — *Sul*: Rio de Janeiro, Distrito Federal, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul;

V — *Centro*: Mato Grosso, Goiaz e Minas Gerais.

32. O Prof. FÁBIO M. S. GUIMARÃES (4), chefe da Secção de Estudos Geográficos do S. G. E. F., tratou especialmente de cada uma dessas regiões, em paciente trabalho, e se referiu ainda às divisões estabelecidas por DELGADO DE CARVALHO, em uso nos livros didáticos, (5 regiões); PIERRE DENIS (6 regiões); BETIM PAES LEME (7 regiões); MOACIR SILVA (8 regiões).

33. Por aí se vê, claramente, que, num país como o nosso, de meio heterogêneo pela sua própria natureza, as unidades administrativas locais não podem deixar de sujeitar sua autonomia aos problemas comuns das regiões, não querendo dizer isso, entretanto, que se asfixie, por pressão administrativa, o direito natural que têm os municípios de se *auto-administrarem*... E' isso o que não compreendem alguns Departamentos de Municipalidades.

34. A iniciativa de se promover a reunião de Interventores para debater problemas peculiares às regiões geo-econômicas em que se localizam os seus Estados teve em vista o princípio da cooperação. As teses apresentadas, infelizmente não coordenadas em plano nacional, aconselhavam soluções comuns a problemas igualmente comuns.

35. Sob êsse ponto de vista, o Brasil avançou mais que os Estados Unidos da América do Norte, onde os Estados-Membros, ciosos de sua autonomia, possuíam até bem pouco quase soberania interna.

36. No Estado Federal, dizem JACOBSEN e LIPMAN — autoras que criticam as causas que determinaram a existência de duas Carolinas separadas por barreiras, quase à feição das fronteiras internacionais — "são necessários constantes reajustamentos do poder para adaptá-lo às novas condições de vida, particularmente no campo dos interêsses econômicos. Muitas questões que antigamente eram tratadas pelos governos locais exigem atualmente uma regulamentação em escala nacional" (5). E' assim que nos Estados Unidos da América já se verifica uma acentuada tendência para fazer coincidir as fronteiras dos Estados com as fronteiras orgânicas, de que tratou KREBS (6).

37. O engenheiro MOACIR M. F. SILVA, em recente trabalho, estudou a geografia das fronteiras do Brasil, chegando ao enunciado de problemas que interessam de perto à administração. Mostrou, nesse trabalho, a confusão existente entre *fronteiras*, zona ou faixa, e *limites*, traçado *material* ou *intelectual*, levantando uma questão que diz mais respeito à terminologia geográfica que à técnica da administração. Realmente, a realidade manda que se compreenda a fronteira, no dizer de JACQUES ANCEL, como *"uma isóbara política que fixa, por algum tempo, o equilíbrio entre duas pressões"*.

38. Daí ANDRÉ SIEGFRIED, ao acentuar que a geografia não conhece fronteiras naturais nem domínios físicos fechados, dizer que *"a noção linear das fronteiras é uma ilusão"*. Esboçadas, vivas ou mortas, segundo a classificação de CAMILLE VALLAUX, as fronteiras definem sempre uma realidade. No Direito Administrativo, porém, o que interessa é a noção de fronteiras como *zona* ou *faixa*, de acôrdo com a orientação que vem sendo seguida desde 1854, quando o Decreto n.º 1.318, em seu art. 82, estabelecia uma zona de 10 léguas ao longo da linha divisória, de cêrca de 16.281 kms., 452. Esta linha, na largura de 150 kms., representa 16,4 % dos 8.511.189 km2 da área total do Brasil, ou sejam 1.403.021 km2, conforme o mapa "Faixa da Fronteira do Brasil" editado pelo I.B.G.E., em 1941.

39. No trabalho daquele ilustre engenheiro — que é autor do livro *"Roda e Asa"*, no qual se verifica que 15 cidades vivem junto ou próximo da linha divisória — temos uma noção da densidade demográfica da faixa, capaz de nos dar uma viva idéia das "áreas passivas":

> "1) Na *fronteira norte* (Pará-Amazonas-Acre) as terras são "despovoadas", pois não chegam a atingir à densidade de 1 hab. por Km2. Mesmo no Território do Acre, onde se observa o valor mais alto, êste é ainda de 0,98 (Xapurí);
>
> 2) Na *fronteira oeste* (Mato Grosso) — apenas dois municípios são "francamente povoados": Bela Vista (1,48) e Ponta Porã (1,94). Os cinco restantes, que se alongam, imensos, na linha raiana, são desertos (menos de 1 hab. por Km2). Nessas duas fronteiras (setentrional e ocidental), o

(4) FÁBIO M. S. GUIMARÃES — *Divisão Regional do Brasil* — *In* "Revista Brasileira de Geografia" — Ano 3 — N.º 2 — Abril-junho de 1941 — Págs. 318/370.

(5) GERTRUDE A. JACOBSEN e MIRIAM H. LIPMAN — *An Outline of Political Science* — Barnes & Noble, Inc. — New York — 1939 — Págs. 140/141.

(6) N. KREBS — *Geografia humana* — Labor — Barcelona — Madrid — Buenos Aires — Pág. 80.

despovoamento é ainda maior do que o indicado pelas "baixas densidades fracionárias", porque estas provêm, quase totalmente, das populações, que, embora pequenas, se concentram nas sedes municipais, "em geral", afastadas da "linha divisória";

3) Na *fronteira sul*, a situação é muito melhor. À excessão de um município "despovoado" (Foz do Iguaçú, com 0,38), mas cuja cidade, a desenvolver-se na *linha divisória*, compensa, em parte, êste fator desfavorável, os demais constituem *terras habitadas*.

40. Passando à sub-fronteira, isto é, à região constituída pelos municípios sub-fronteiriços e considerando, igualmente, as três grandes subdivisões, observaremos:

1) Na *sub-fronteira norte*, os cinco municípios amazônicos, que a constituem, são terras "despovoadas", (a maior densidade sendo 0,53 em Bôca do Acre);

2) Na *sub-fronteira oeste*, há dois municípios "francamente povoados": Maracaju (1,14) e Campo Grande (1,59). Os nove restantes são outras tantas vastidões desertas; a densidade mais alta sendo 0,97, em Poconé;

3) Na *sub-fronteira sul* é onde se nota o mais denso povoamento em tôda a faixa de fronteira" (7).

41. Dados como êsses, colhidos por um técnico de incontestável mérito, aconselham a realização de um plano administrativo de vitalização dessas zonas que formam as *áreas inativas* (Supan) do país, para o que conta o govêrno com a *entidade* própria que representa o meio oportuno e constitucional.

42. Tais dados são suficientes para evidenciar as características de precariedade administrativa da faixa brasileira, impondo-se, por isto mesmo, a necessidade de uma compreensão da mesma em função das suas exigências de serviço público, sem nacionalismos estreitos nem ambições subalternas. No zoneamento do Brasil, a faixa há de constituir, dêsse modo, uma região à parte, apesar das diversidades de características do meio físico ao longo da linha de limites. Seus problemas são tão peculiares e comuns e criam um tal interrelacionamento que se torna impossível incorporar partes da faixa a outras regiões sob jurisdição estadual.

(7) MOACIR M. F. SILVA, Consultor Técnico do Conselho Nacional de Geografia — *Geografia das Fronteiras no Brasil* — *In* "Revista Brasileira de Geografia" — IBGE — Outubro-novembro de 1942 — Ano IV — N.º 4 — Págs. 749/769.

III — A REALIDADE DAS FRONTEIRAS E SUA IMPORTÂNCIA NA DEFINIÇÃO TERRITORIAL DO ESTADO

43. E' indiscutível a realidade das fronteiras (8).

"Por tôda parte a fronteira é o continente do conteúdo nacional. A fronteira completa, define e especifica o país, sede de um povo organizado. A fronteira assegura o instinto de propriedade, tão natural e imperioso nos povos, como nos indivíduos. O território, quer dizer, o que se contém dentro das fronteiras, está para as nações como a casa está para as famílias" (9).

44. Zonas de interpenetração e zonas de penetração, as fronteiras, como as capitais, consideram-se órgãos vitais dos grandes Estados.

45. Aí se entrechocam direitos, e se encontram os Estados. As fronteiras, por isso mesmo, são linhas de vigilância, do ponto de vista estratégico.

"No Brasil, cujas linhas a audácia das entradas e das bandeiras colocou muito além das marcas fixadas nos textos escritos, é preciso criar o que poderemos chamar de consciência da fronteira, isto é, fazer com que a fronteira deixe de constituir sòmente um traço no mapa, para ser um sentimento, alguma coisa de orgânico e inseparável da Nação. E' preciso povoar a fronteira, impregná-la de brasilidade, vigiá-la não tanto para obstar a agressão pelas armas, que, graças a Deus, não temos razão de recear, quanto para aniquilar as tendências de decomposição e desnacionalização que as imensas distâncias poderiam favorecer" (10).

46. A história ensina, como que mostrando a origem militar da palavra, que as antigas expedições de fôrça, que se mobilizavam em defesa de um país, se chamavam "fronteiras". A Nação aí instala, tanto nos tempos de paz como nos períodos de guerra, os órgãos que afirmam os seus direitos e as guaritas de suas sentinelas. E ainda que se considerem as fronteiras como linhas de aproximação e de intercâmbio, elas pressupõem sempre separação. Reveste-se de caráter axiomático a frase: não há nacionalidade sem fronteiras. Isto define a sua realidade.

(8) CAMILLE VALLAUX — *Le sol et l'État* — Ed. Doin — Paris — 1911 — Págs. 363/368.

(9) JOSÉ CARLOS DE MACEDO SOARES — *Fronteiras do Brasil no Regime Colonial* — José Olímpio, edit. — Rio de Janeiro — 1939 — Pág. 4.

(10) FRANCISCO DE CAMPOS — *O Estado Nacional* — Pág. 121.

47. O fato de um *territorium* confinar com outro, criando assim um limite de poderes, "dá às fronteiras um caráter próprio, devido quer às relações especiais de direito, quer às organizações sociais, quer às condições de vida e ao tipo dos habitantes". Por isso mesmo, "as linhas férreas, as alfândegas, as fôrças militares, as lutas sempre ardentes entre as línguas e as civilizações vizinhas dão a essas zonas uma complexidade em que brota a vida sob seus múltiplos aspectos. Há, então, uma atividade política só comparável à das capitais" (11).

48. O Decreto n.º 1.318, de 30 de janeiro de 1854, estabeleceu "uma zona de dez léguas contíguas aos limites do Império com países estrangeiros, para, nas terras *devolutas* ali existentes, se estabelecerem colônias militares e se fazerem concessões gratuitas a colonos brasileiros".

49. A Constituição de 91, denunciando a origem do dispositivo que se segue, no art. 77 da *Lei n.º* 1.850, que dispunha sôbre as "terras reservadas", rezava no art. 64:

> "Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União sòmente a porção do território que fôr indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais".

Foi, portanto, omissa no que se refere à extensão da zona de fronteira que a União tem necessidade de reservar à defesa nacional.

> 50. "No período republicano, houve tentativas para a fixação dos limites, de que a Constituição não cogitou, quando fêz referência às terras de fronteira, a cuja transferência para o domínio dos Estados, Prudente de Morais moveu uma tenaz e profícua oposição. Serzedelo Corrêa, na sessão de 21 de agôsto de 1895, teve ocasião de dizer: "Posso assegurar que essa faixa de 66 quilômetros (10 léguas) ainda seria insuficiente se se tratasse de estabelecer duas ou três linhas de fortes, ou um cordão estratégico" (12).

51. A Constituição de 1934 (Título VI — Da Segurança Nacional — Art. 166) estabelecia que

> "dentro de uma faixa de cem quilômetros a longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação e a abertura destas se efetuarão sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional, estabelecendo êste o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais e determinando as ligações interiores necessárias à defesa das zonas servidas pelas estradas de penetração".

52. Discutiu-se por muito tempo o problema da jurisdição sôbre a faixa, conforme se vê no trabalho original do advogado José Maria Mac-Dowell (13), no qual trabalho se acham transcritos vários pareceres e acórdãos. Após o debate da questão, e apoiado sempre em autores de fé, êsse causídico somou tôdas as razões em períodos como o seguinte, ao tratar da jurisdição do Pará sôbre a zona do Amapá:

> "Parece que os nossos governos não se compenetraram ainda das conseqüências importantes que dimanam dos atos da vida civil das populações brasileiras que habitam as fronteiras do país, pois que até agora não lhes deram os meios de verificá-los legalmente. Faz-se mister que uma legislação, apropriada a zelar os altos interêsses nacionais que estão nas terras de fronteira, seja quanto antes promulgada, regulando definitivamente a jurisdição da União sôbre elas, quer administrativa, quer judiciária, nas múltiplas feições que ambas assumem".

53. A Constituição de 10 de novembro de 1937 (Da Segurança Nacional — Art. 165) foi mais categórica:

> "Dentro de uma faixa de cento e cinqüenta quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação poderá efetivar-se sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional, e a lei providenciará para que nas indústrias situadas no interior da referida faixa predominem os capitais e trabalhadores de origem nacional".

54. Esta obra de nacionalização da faixa de fronteira, que foi objeto de recente parecer do Dr. Sá Filho (14), fez-se completar por atos do Poder Executivo, entre os quais se salientam os Decretos-leis n.º 1.164, de 18-3-39, sôbre conces-

---

(11) Fernando Antônio Raja Gabaglia — *As fronteiras do Brasil* — Tip. do "Jornal do Comércio" — Rio de Janeiro — 1916 — Pág. 7.

(12) Aurelio Lyra — *Domínio territorial do Estado* — Tip. d'A Encadernadora — Rio de Janeiro — 1931 — Pág. 41.

(13) José Maria Mac-Dowell — *Fronteiras Nacionais* — Tip. Leuzinger — 3.ª edição — Rio de Janeiro — 1922 — Pág. 84.

(14) Sá Filho — *Parecer* — "A Faixa de Fronteira" — *In* "Revista do Serviço Público" — Ano V — Vol. I — N.º 3 — Março, 1942 — Pág. 72.

sões de terras, vias de comunicação e instalação de indústria na zona fronteira, e o Decreto-lei número 1.351, de 16-7-39, sôbre estabelecimento de colônias militares (15).

55. Os países sul-americanos seguem a mesma política de defesa das fronteiras. Na Argentina, pela Ley Agraria n.º 12.636, art. 64, está estabelecido que as terras de fronteira, situadas numa faixa de 20 a 150 km. da linha internacional, destinam-se à formação de colônias com elementos nativos. Na Colômbia, a lei das terras estabelece que os imóveis das colônias de fronteiras devem ser adjudicados aos nativos, numa percentagem de 80 % das parcelas. Na Bolívia, pela Constituição de 1938,foi proibida aos estrangeiros a posse de terras nas zonas de fronteira internacional (16). E, assim, êsses países organizam a sua linha de defesa, atribuindo ao Estado uma função colonizadora, como se verifica principalmente no México — onde os Territórios são de preferência implantados em regiões distanciadas da ação administrativa e controladora do govêrno central — e na Argentina, em cujos Territórios há ainda setenta milhões de hectares onde "hay mucho por hacer".

IV — A NOÇÃO DE FRONTEIRAS COMO ZONA DE SERVIÇO PÚBLICO NACIONAL E INTERNACIONAL E A NECESSIDADE DA PLURALIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DE FRONTEIRAS

56. O Estado Cosmopolita é produto do individualismo. Sua estrutura econômica, fundamentada na grande luta pela conquista dos mercados de consumo e produção de matérias primas, tem servido para fomentar nacionalismos estreitos que, para sobreviverem e se afirmarem, necessitam de uma política de tensão que não pode deixar de se servir de um conceito própri ode fronteiras, em função de suas conveniências e de seus interêsses peculiares.

57. Na realidade, os Estados industriais, pela própria natureza de sua política de expansão econômica, não podem ter de fronteiras a mesma noção igual à dos Estados meramente consumidores. Dentro dêsse argumento, não pode haver um rígido conceito de fronteiras para o capitalismo internacional, apátrida por princípio. E desde que se dê prioridade ao fato econômico na explicação de todos os fatos históricos, ou mesmo na sua maioria, torna-se difícil justificar o extremado nacionalismo de fronteiras, fundado na soberania que já deu lugar a um dos mais sérios problemas conceituais no campo do Direito Público e que já foi revista em todos os seus fundamentos.

58. A interdependência dos Estados, mesmo do Estado Individualista que gerou o Estado Cosmopolita, é um fato que dia a dia se comprova, a começar pelas próprias relações do comércio internacional. Daí o triunfo, no momento atual, das comunidades de Estado, como que explicando um novo conceito de confederação, que até agora não havia logrado o duradouro prestígio do Estado Federal, talvez porque a sua principal característica fôsse a existência de um tratado para fins de defesa mútua, em sentido militar, e não de interdependência e auto-suficiência, em sentido econômico. Substituída a estrutura econômica dos Estados, de modo a tornar mais estreita essa interdependência ao invés de tornar mais angustiado o seu nacionalismo, é de se admitir a conveniência de um novo conceito de fronteiras. Afirmam os teóricos do Direito Público Moderno que o chamado Estado Comunista conduz ao desaparecimento do próprio Estado, por inútil. Deixe-se de lado a discussão sôbre a verdade ou não dessa assertiva. Mas convenha-se que a descentralização administrativa gera uma descentralização econômica que torna menos necessária a ação do Estado, êste da maneira concebida pelo nacionalismo extremado, criador de fronteiras que se definem como linhas que se alteram ao sabor das pressões.

59. Em última análise, as fronteiras supõem a existência de um continente, limitado geralmente à extensão da base física do Estado, no qual se define um conteúdo de normas jurídicas. Chega-se assim à conclusão de que as fronteiras, como faixa ou como linha, assinalam, do ponto de vista do Direito externo, um encontro de jurisdição. As normas jurídicas, porém, dia a dia se internacionalizam e, com a evolução do Direito, muitas noções ligadas ao conceito de fronteiras vão sendo substituídas, como por exemplo a do *"uti possidetis juris"*. Por outro lado, acentua-se cada vez mais entre os povos modernos uma necessidade de interdependência que só idéias remanescentes do

---

(15) Ver a respeito da faixa de fronteiras: RODRIGO OTÁVIO — *Do Domínio da União e dos Estados segundo a Constituição Federal* — Segunda edição — 1924 — Saraiva & Cia., Editores —S. Paulo — Págs. 92/98.

(16) BERNARDINO C. HORNE — *Política Agraria y Regulación economica* — Editorial Losada, S. A. — Buenos Aires — 1942 — Pág. 183.

Estado Medieval podem perturbar, sob as influências do supercapitalismo, ou melhor, de um Terceiro Estado, criador de desigualdades nacionais, nos seus interêsses de expansão e na sua luta pela subjugação dos Estados que representam mercados de consumo e cuja escravização representa uma condição de sobrevivência e do progresso do próprio capitalismo internacional. Produtos da tradição e da história, as fronteiras já não podem ser explicadas hoje através das fontes tradicionais em que se baseava o Direito Internacional na sua obra de fixação e ajustamento de limites. A geopolítica documenta perfeitamente êsse argumento. Mas ela não é tudo. Há ainda a considerar os problemas de descentralização e de economia associada, principalmente desta, cuja influência na reforma do Direito Público Moderno é tão grande quanto a da geopolítica. Assim sendo, o militarismo e o nacionalismo, que se unem como irmãos siameses, já se mostram fora de época para explicar uma nova noção de fronteiras compatível com a comunhão e a interdependência dos povos.

60. Em não raras vêzes a política do Brasil se apoia no *uti possidetis de fato* para alterar suas linhas limítrofes. Desde que no presente está mantida a sua configuração geográfica, com base em tratados, sua política deve ter agora um sentido profundamente econômico e não extremadamente nacionalista. E' o que se verifica através das palavras do próprio Ministro das Relações Exteriores, Dr. OSVALDO ARANHA, em conferência pronunciada em 1940:

> "RATZEL, na sua *Antropogeografia*, chamou a fronteira de linha divisória de 3.º grau, porque não era sòmente uma linha física, mas também uma manifestação de desígnios humanos, uma criação coletiva, um órgão do Estado.
>
> Não há duvida que a fronteira não é linha que divide os territórios de dois países, mas sim uma realização política, criando resultados políticos.
>
> E' uma instituição de ordem pública incorporada aos princípios básicos de cada nação. E' uma linha de contacto entre duas raças, duas autoridades, duas políticas. Não é pròpriamente uma linha, e sim uma zona que não está sujeita a regras topográficas, mas a um regime jurídico, a uma organização política, social e econômica, de Direito Público e Internacional.
>
> E' necessário trizar que a fronteira é uma zona territorial completa, que precede a delimitação e ultrapassa o limite, com o qual não deve ser confundida, porquanto resulta de regras internas e internacionais.
>
> Do ponto de vista do Direito Público Interno, a fronteira, representando a unidade e a coesão dos Estados, assume o papel de uma instituição criada com a finalidade de defesa, disciplina e organização nacional.
>
> *E' uma zona de serviço público distinta de outras zonas internas*. A fronteira fiscal, marítima ou militar, pode estar sujeita, por exemplo, a regras e leis especiais, não aplicáveis ao resto do país.
>
> Do ponto de vista internacional, é uma zona de contacto, de relações, uma região de ligação entre dois países, um território mixto, produto de uma união de duas zonas de influências diferentes ou de interêsses de povos e governos.
>
> .....
>
> Não temos mais, hoje, o problema de limites, nem mesmo o de fronteiras. A nossa terra alberga a fecundidade de todos os climas, a salubridade de tôdas as regiões, a opulência da natureza em tôdas as maravilhas. Nela cabem o mundo com tôdas as suas raças, os povos com todos os seus engenhos e a humanidade — essa pobre e atormentada humanidade de hoje — com tôdas as suas necessidades" (17).

61) Está visto que os Territórios, como tipo de organização administrativa própria por excelência, constituem solução satisfatória para os problemas de defesa, segurança, nacionalização e vitalização econômica de várias regiões de nossas fronteiras terrestres, e mesmo da faixa marítima, apesar dos prósperos núcleos de civilização aí instalados, graças ao cordão estratégico da política colonial. Para isto, conta o país, atualmente, com legislação apropriada e instrumentos de colonização, entre os quais se destacam as colônias agrícolas federais, base fundamental e preparatória de um plano de política agrária. Além dêsses fatores, é preciso salientar ainda a oportunidade atual, determinante de iniciativas militares, como a organização de movimentos de tropas nas zonas estratégicas do norte, e geradora de problemas futuros, quando o govêrno, após a guerra, tiver de desmobilizar batalhões ali sediados, o que causará, fatalmente, a desorganização econômica de alguns municípios, pela volta dos mesmos à precariedade em que se estagnavam, e, por outro lado, o recongestionamento das grandes capitais, pelo afluxo das massas rurais, que se deslocarão quando do advento da paz. Desde que, no "hinterland" brasileiro, já se encontram elementos nacionais

(17) OSVALDO ARANHA — *Fronteiras e Limites — A Política do Brasil* — Publicação do Ministério das Relações Exteriores — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — 1940 — Págs. 16/20.

destacados com objetivos militares, por que não atribuir aos mesmos, em futuro próximo, uma função colonizadora e igualmente patriótica, fazendo o Estado com que, através de um plano de criação de Territórios, sejam alguns dêsses batalhões, nos quais se integram tais elementos, as células da nossa civilização futura, como profetizou o otimismo da filosofia keiserlingiana? Simples problema de organização e de traçado de diretivas, em função da nossa realidade e ao encontro do nosso destino...

62. Foi-me dado percorrer, algumas vêzes, as faixas do norte e do noroeste, e o meu testemunho, sem nenhuma preocupação de exagêro, é de que o govêrno brasileiro muito se tem descuidado dessas regiões vitais, tal a situação de atraso em que se encontram.

63. A zona do Oiapoque, por exemplo, de excepcionais possibilidades econômicas, está sujeita à penetração de aventureiros estrangeiros que, burlando a vigilância das raras autoridades nacionais do fisco, contrabandeiam produtos, o que constitui uma séria ameaça, não só pela evasão dos minérios, dos garimpos aí rùsticamente explorados, mas principalmente pelos focos de desnacionalização que se originam.

64. No extremo noroeste a situação não difere, bastando dizer que nos revelamos menos previdentes que o govêrno da Bolívia, o qual, apesar da difícil situação econômica dêsse país, hoje melhorada, demonstra sempre uma atenção especial para com o Departamento do Noroeste, cuja sede, a cidade de Cobija, defronte de uma cidade brasileira em lamentável estado de abandono, serve de base a um Regimento Militar e se apresenta em franca situação de progresso.

65. Os próprios fortes, montados pelos colonizadores portuguêses nos pontos mais avançados da planície, e que hoje poderiam estar transformados em prósperos vilarejos, se não houvessem sido entregues à própria sorte, desapareceram um por um, de modo a inspirar, na literatura militar, o capítulo das "sentinelas sem alma" (18).

66. Verdade é que o govêrno português, após a realização da *jornada milagrosa*, graças ao que entrou na posse efetiva de todo o extremo norte, levado ainda pelo propósito de encontrar o "sucedâneo da Índia" ou o "novo Oriente", tinha a emergente necessidade de montar as suas casamatas, diante do testemunho que mais tarde representou o aparecimento de Frei André numa velha cidade paraense. Daí a organização da célebre bandeira cujo roteiro se estendeu até Quito, depois de atingir o Napo e o Aguarico.

67. Mas isto não quer dizer que — à falta de um motivo relevante, como o que surgiu ao tempo em que se barraram as pretensões dos holandeses, inglêses e francêses que estabeleceram feitorias no País da Canela — deixasse a nação de conservar êsses velhos fortes, cuja reconquista à floresta constitui obra de tenacidade dos sertanistas.

68. A pluralização dos Territórios de fronteira, portanto, é imperativo que sobrevem, melhor ainda que o que determinou a fundação dêsses fortes, visto que, sendo núcleos de administração federal, devidamente organizados sob um plano disposto a vencer todos os entraves, teriam as fôrças necessárias para provocar o "ecúmeno", sem o que, longe de favorecer o país, iriam beneficiar as nações circunvizinhas.

69. E para formação dêsses Territórios — já dizia TAVARES BASTOS,

> "não faltará a espontânea coadjuvação das províncias interessadas; não hão de ser menos generosas e devotadas à causa nacional do que os Estados de Massachusetts, New York, Virginia, Carolinas, Georgia, Louisiania e California, o foram, cedendo à União os vastíssimos terrenos, a princípio desertos, onde hoje se contemplam os florescentes Estados do sul e do oeste" (19).

70. Uma "Grande Comissão Nacional de Redivisão Territorial e Localização da Capital Federal", debatendo o problema da assimetria do país, reuniu-se na Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro, a fim de deliberar sôbre um projeto de organização de territórios nacionais.

71. A êsse tempo, na Assembléia Constituinte, o General Góis Monteiro, representante do Exército, havia proposto que se reservasse uma faixa de território fronteiriço, sujeita ao domínio exclusivo da União.

---

(18) LIMA FIGUEIREDO — *Limites do Brasil* — Casa Editora Henrique Velho — Rio de Janeiro — 1936 — Págs. 199/209.

(19) TAVARES BASTOS — *A Província* — Cap. VIII — Pág. 387.

72. A criação dos Territórios Nacionais, aconselhada como medida satisfatória ao problema da recomposição do quadro territorial, encontrou justificativas sob os seguintes pontos:

a) povoamento adequado;

b) nacionalização;

c) defesa das fronteiras.

"Atendendo, pois, a que a idéia da criação de territórios nacionais é uma providência de primeira urgência, pelo alto interêsse nacional que irá preservar e servir, conveio a Grande Comissão Nacional nos seguintes pontos que miram tornar êsse objetivo simples, fácil, exeqüível, imediato:

1.º — Separar dos Estados fronteiriços sòmente as partes despovoadas, decaídas, insalubres, longínquas, de difíceis comunicações;

2.º — Separar partes fronteiriças, dotadas embora de vida incipiente e progressista, mas carecendo de policiamento, instrução, povoamento e vigilância" (20).

(20) "Grande Comissão Nacional de Redivisão Territorial e Localização da Capital Federal" — Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro — Separata do tomo XXXVIII da Revista da Sociedade — Irmãos Pongeti — 1933 — Págs. 3/13.

73. Superfície, capital, limites, tudo foi estudado, e devidamente sistematizado, ficando assim constituídos os Territórios:

1 — Dois no Estado do Pará: — Amapá e Óbidos.

2 — Quatro no Estado do Amazonas: — Rio Branco, Rio Negro, Solimões, Acre.

3 — Três no Estado de Mato Grosso: — Guaporé, Jauru, Maracaju.

4 — Um nos Estados de Paraná e Santa Catarina: — Iguaçu.

74. A Comissão aumentou consideràvelmente a superfície do Território do Acre, que ela incluiu no Amazonas, abrangendo cêrca de 350.000 quilômetros, quando melhor seria dividí-lo, com a mesma área, de modo que formasse o Território do Acre pròpriamente dito e o Território do Juruá, medida sob todos os títulos aconselhável, um com sede em Rio Branco, onde atualmente está, e outro com sede em S. Felipe ou mesmo Cruzeiro do Sul.

75. O regime administrativo dêsses Territórios, nas suas linhas gerais, foi estudado pelo professor TEIXEIRA DE FREITAS, num projeto de diretivas.

Proporcionalidade e progressividade tributárias

RICHARD LEWINSOHN
Dr. rer. pol.

I. A ARITMÉTICA TRIBUTÁRIA

TRIBUTAÇÃO é a transferência ao fisco de certas partes da renda e da fortuna nacionais; é um processo aritmético baseado em considerações econômicas e sociais. Tôda tributação compreende três elementos essenciais:

1) um objeto — "l'assiette", segundo a terminologia fiscal francesa — ou seja a base material sôbre a qual o impôsto se assenta;

2) uma taxa ou, se as taxas são diferenciadas, uma tarifa que determine a quantia a pagar;

3) um contribuinte sôbre quem recaia a obrigação legal do pagamento.

O contribuinte designado pela lei não é sempre aquêle que suporta o encargo fiscal. Muitas vêzes mesmo não se trata de gravar o contribuinte referido na lei, e a legislação tributária presume que o pêso do impôsto será transladado do primeiro pagador a um segundo, talvez a um terceiro ou quarto, ou dispersado por um grupo inteiro de pessoas. Supõe-se geralmente que, nos impostos ditos indiretos, o encargo recai no consumidor da mercadoria ou do serviço gravado, e que o contribuinte legal, o fabricante ou o comerciante, não é mais do que o endossante do impôsto. Contrariamente ao sentido usual da expressão "impostos indiretos", poder-se-ia dizer: o último pagador é onerado diretamente e o primeiro indiretamente, à proporção que o aumento dos preços provocado pelo impôsto reduz a venda e o lucro do vendedor.

A questão espinhosa da incidência legal e efetiva do impôsto constitui um dos grandes problemas da aritmética tributária e é certamente o mais difícil. Há um século vem ela sendo analisada sob todos os aspectos, porém quanto mais é estudada mais se nota a sua complexidade. Em face da impossibilidade de saber de antemão e com certeza quem, em última análise, paga os impostos indiretos — porque isso depende em larga medida das flutuações da conjuntura econômica — a doutrina e a prática moderna tendem cada vez mais para os impostos diretos e pessoais, nos quais a translação dos encargos fiscais não é possível ou, pelo menos, é muito dificultada.

A clareza da incidência é a vantagem incontestável dos impostos diretos. Por outro lado, constitui um preconceito crer que os impostos diretos têm *a priori* um caráter social e os impostos indiretos um caráter anti-social. Que um sistema fiscal mereça ou não o predicado "social", isso depende muito menos das formas da tributação do que das tarifas. Os impostos diretos são mais antigos do que os impostos indiretos e, durante séculos, houve sistemas fiscais baseados principalmente em tributação direta, em relação à qual os impostos indiretos ulteriores representaram grande progresso social. Mas é verdade que o desenvolvimento das tarifas em um sentido social foi estreitamente ligado ao dos impostos diretos, particularmente ao do impôsto sôbre a renda, e que, ao contrário, nos impostos indiretos a tarifação tem em conta muitas vêzes menos os pontos de vista sociais do que os comerciais. Isso é um fato, mas não uma necessidade. Tècnicamente, o escalonamento das taxas permite imprimir a todos os impostos a tendência econômica e social que o Estado considera indicada.

Na maior parte dos impostos, a tarifa exprime uma relação numérica entre a quantia reclamada pelo fisco e o objeto da tributação. Ora, isso indica que o objeto da tributação é determinado em dinheiro, o que nem sempre é o caso. Muitas taxas que se prendem a um ato governamental e representam, ao menos parcialmente, uma retribuição direta do serviço prestado pelo Estado, não se baseiam em uma importância determinada. A jus-

ta dosagem dessas taxas é tarefa particularmente delicada e exige grande experiência.

Outra categoria de impostos, cujo objeto não é determinado em dinheiro, é constituída das taxas sôbre artigos de consumo ou de importação, fixadas por quantidade, pêso, volume ou outras medidas não monetárias. Uma parte importante das contribuições indiretas é arrecadada dessa maneira bastante sumária. Sem embargo, as mercadorias também têm um valor conhecido, e as taxas representam por conseguinte uma proporção mensurável do objeto tributado. Mais difícil é determinar a base de cálculo para os objetos pouco estandardizados, como o valor venal de terrenos. Mas não exageraremos afirmando que oitenta a noventa por cento das receitas tributárias provêm de impostos cujo objeto é claramente delimitado e conhecido.

Mas, conhecida a base monetária do impôsto, surge o problema principal da aritmética tributária: em que relação, com referência à base, devem as taxas ser estabelecidas? Para essa pergunta há até agora — talvez um dia ainda se encontrem outras soluções — quatro respostas derivadas de quatro princípios que se desenvolveram e expandiram sucessivamente, mas que hoje ainda são aplicados simultâneamente: 1.º) regressividade; 2.º) proporcionalidade; 3.º) progressividade absoluta; 4.º) progressividade fracionada.

II. O PRINCÍPIO DA REGRESSIVIDADE

A regressividade, no sentido técnico, significa que as taxas não seguem a base monetária do impôsto, mas ficam em atraso ou mesmo decrescem para os valores tributáveis mais elevados. A expressão é muitas vêzes usada em sentido mais amplo para caracterizar o caso em que o conjunto dos encargos ficais é mais elevado para as pequenas rendas ou para os pequenos proprietários do que para os grandes. Como princípio, a regressividade parte da idéia de que outros critérios que não a renda, a propriedade, o consumo, o volume dos negócios, deveriam determinar a distribuição dos encargos fiscais. Em última análise, é a negação do valor monetário como base de tributação. Esta concepção representou papel preponderante nos sistemas fiscais desde a antiguidade até época muito recente.

A capitação primitiva (impôsto igual por indivíduo) e sua forma um pouco mais adiantada, a capitação graduada, que atingia com idêntico impôsto tôdas as pessoas pertencentes à mesma classe — burgueses, camponeses, trabalhadores livres — ou que exerciam o mesmo ofício, são o protótipo de uma tributação regressiva, porque era evidente que os contribuintes não tinham a mesma renda. Os impostos dessa espécie, por mais injustos que fôssem, assumiam a feição de medida muito igualizadora, e é curioso que os chefes da Revolução Francesa, Robespierre particularmente, ainda adotaram êsse sistema fiscal. Em 1791, as "corvées" do "Antigo Regimen" — prestações em natura dos camponeses — foram substituídas por um "impôsto pessoal", equivalente ao valor de três dias de trabalho "cobrado de cada habitante francês e de cada estrangeiro de qualquer sexo em gôzo de seus direitos e não considerado indigente". Para obter o título de cidadão eleitor e elegível era preciso apresentar às autoridades a quitação dêsse impôsto.

Na Rússia, a capitação graduada, introduzida por Pedro o Grande, se manteve até 1887. Na Prússia, o impôsto sôbre a renda, até 1891, dividia os contribuintes em dez classes, e os homens registrados na mesma classe deviam pagar exatamente a mesma quantia. Na classe mais elevada, principalmente, a regressão dos encargos em relação à renda era espantosa. Na tributação das rendas, êsses esquemas desapareceram em tôda parte, mas continuam ainda sendo aplicados em diversos países para os impostos profissionais e industriais, sob a forma de taxas fixas para as licenças. As taxas administrativas e comerciais, que no Brasil se acham reunidas no impôsto do sêlo e existem em outros países sob nomes diversos, também têm parcialmente caráter regressivo, pois que atingem com a mesma importância objetos de valores muito diferentes.

Nos exemplos acima citados a tributação só é regressiva no seu efeito. Mas existem ainda tarifas nìtidamente regressivas que submetem objetos de valores mais elevados a taxas mais baixas. Os motivos dessa tarifação são os mais variados. Às vêzes parece que o fisco, desmentindo o velho ditado "fiscus non rubescit" ("o fisco não enrubece" ao exigir dinheiro) — não quer exigir somas muito elevadas em uma única ocorrência; por isso faz a seus grandes "clientes" um abatimento. Na maioria dos casos, razões de ordem econômica tornam indicada uma redução das taxas para os objetos cuja aquisição por si só já exige somas muito

elevadas. Assim, as tarifas do impôsto sôbre transmissão de propriedade imóvel "inter vivos" são, nos Estados de São Paulo, Paraná e vários outros, regressivas.

III. O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

Desde que se reconheça o valor monetário como base e a igualdade dos encargos como máxima suprema da tributação, a questão das tarifas parece muito simples: fixar uma taxa única para cada impôsto e aplicá-la, sem restrições nem extensões, em proporção direta com a base. A proporcionalidade é, por assim dizer, a solução perfeita do problema da justiça tributária pela aritmética elementar. Se perguntarmos a um pequeno escolar que acabou de aprender a regra de três: "Um homem que tem uma renda de 60.000 cruzeiros deve pagar 2.000 cruzeiros de impôsto; quanto deve pagar de impôsto um homem cuja renda é de 450.000 cruzeiros? — a resposta será provàvelmente: 15.000. Mas a regra de três demonstra também imediatamente as contradições da proporcionalidade tributária. Segundo essa boa regra, o cálculo deveria começar pela fórmula: se a pessoa que tem uma renda de 60.000 cruzeiros deve pagar 2.000 cruzeiros de impôsto, uma pessoa com a renda de 1.000 cruzeiros deve pagar 2.000 : 60 = Cr$ 33,33. Mas ninguém paga por renda de 1.000 cruzeiros Cr$ 33,33, nem paga mesmo um só cruzeiro de impôsto.

A tributação de uma renda tão pequena seria um retôrno aos piores métodos da capitação, o que naturalmente nenhum partidário do impôsto proporcional deseja. Todavia, a proporcionalidade no sentido estrito do têrmo é incompatível com a isenção das classes pobres. Sua aplicação aos impostos sôbre a renda e sôbre a propriedade não é possível senão com a ruptura do próprio princípio. Depois de ter predominado durante um século, a proporcionalidade ajustada por meio de isenções desapareceu quase completamente da contribuição direta, sendo substituída pela progressividade.

Os impostos indiretos, ao contrário, têm, na maioria, uma tarifa puramente proporcional. Determinado artigo de consumo é geralmente atingido pela mesma taxa, seja qual fôr a quantidade consumida. Não há isenção para os pequenos consumidores nem acréscimo ou decréscimo para os grandes. Todavia, essa regra apresenta numerosas exceções. As tarifas aduaneiras, principalmente, são muito diferenciadas em virtude dos acordos comerciais. O mesmo artigo pode estar sujeito a uma tarifa máxima ou mínima, segundo a proveniência da mercadoria, e as reduções dessa espécie poderão ainda estar combinadas com limitações quantitativas (contingentes). O encargo fiscal relativo aos preços de importação está, por conseguinte, longe de ser uniforme.

Discriminação ainda mais incisiva existe para os artigos similares, destinados à mesma finalidade, mas de qualidades diferentes. Tal discriminação também é muito freqüente no impôsto de consumo. Se os cigarros de qualidade inferior estão sujeitos a uma taxa que corresponde, digamos, a 20% do preço de varejo, e os de qualidade superior a uma taxa corespondente a 30%, os consumidores não pagam impôsto proporcional mas impôsto progressivo. O mesmo acontece se um tecido de seda está sujeito, em relação ao preço por atacado, a impôsto mais alto que o de um tecido de algodão. Grande parte dos impostos indiretos é diferenciada do ponto de vista social.

IV. O PRINCÍPIO DA PROGRESSIVIDADE ABSOLUTA

O princípio da progressividade parte do conceito da faculdade tributária. Uma pessoa cuja renda é dez vêzes maior que a de outra será capaz de pagar não apenas dez, mas trinta ou cinqüenta vêzes mais, conservando sempre à sua disposição muito mais dinheiro que a que paga dez vêzes menos. A proporção aritmética do impôsto é, por conseguinte, uma desproporção social. Às faculdades materiais mais elevadas deverão corresponder taxas mais elevadas. Em têrmos matemáticos, poder-se-ia dizer: na capitação, a renda é uma variável, mas a taxa e a soma devida ao fisco são constantes; no impôsto proporcional a taxa é constante e a soma devida uma variável, dependente da renda; no impôsto progressivo a taxa e a soma devida variam em função da renda.

O impôsto progressivo como instituição permanente é relativamente recente, mas a idéia da progressividade é bem antiga. Alusões a ela já aparecem em Aristóteles e Tomás de Aquino, e no século XVI os teóricos florentinos GUICCIARDINI e PALMIERI desenvolveram com clareza o princípio. No século XVIII aparecem o ataque violento de JEAN-JACQUES ROUSSEAU contra a proporcionalidade, no "Discours sur l'économie politique"

as referências um pouco contraditórias de ADAM SMITH e sobretudo a célebre fórmula de MONTESQUIEU, referente a um impôsto da Grécia antiga: "A taxa era justa, embora não fôsse proporcional. Se ela não acompanhava a proporção dos bens, acompanhava a das necessidades. Julgava-se que cada pessoa tinha um necessário físico igual; que êsse necessário físico não devia ser taxado; que o útil vinha em seguida e devia ser taxado, porém menos que o supérfluo; que a taxação elevada do supérfluo impedia o supérfluo" (1).

Em 1894, quando dos debates na Câmara dos Comuns sôbre a tributação progressiva das sucessões (*estate duty*), o chanceler do Erário britânico, *Sir* VERNON HARCOURT, empregou ainda a mesma argumentação, acrescentando apenas uma imagem curiosa: "O Estado precisa de dinheiro. Onde conseguir êsse dinheiro? Direi simplesmente, usando uma comparação tomada da arte de encadernar, que o impôsto deve recair sôbre a margem. Muita vez o encadernador tem uma margem muito estreita para cortar, mas outras vêzes êle pode aparar muito. O fisco deve gravar essa margem na proporção da sua extensão. A faculdade tributária dependerá, portanto, do que possuir cada um além das necessidades da existência" (2).

Entre a nota histórica de MONTESQUIEU e a realização da sua idéia vai um século de discussões apaixonadas em tôrno dêsse problema fiscal e social. Lemos hoje com espanto os acres julgamentos que os economistas e juristas — e entre êles homens que não foram absolutamente reacionários — emitiram a respeito do princípio da progressividade. Eis um pequeno apanhado de frases significativas: a progressividade é "rapinagem" (GENTZ), "a graduated robbery" (J.S.MILL), "confiscation, punishing prudence and virtue" (NEWMARCH), "comunismo suicida" (UMPFENBACH), "envenenamento de todo o sistema tributário" (GNEIST), "naturalmente arbitrário" (LÉON SAY), "espoliação" (STOURM).

A resistência contra o princípio da progressividade foi, até o começo de nosso século, tão grande que mesmo a Inglaterra se contentava com uma progressão extremamente módica para o impôsto sôbre a renda, e mesmo essa era aplicada sob o disfarce de uma "degressividade". A "standard rate" gravava tôdas as rendas acima de 700 libras — importância equivalente a cêrca de 50.000 cruzeiros atuais — em rigorosa proporcionalidade, e, para as rendas inferiores, admitiam-se abatimentos de 10 a 40%, até a isenção completa para as rendas abaixo de 160 libras. Foi só na véspera da primeira guerra mundial que a Inglaterra, recorrendo a uma "sobretaxa", se atirou no caminho de uma forte progressividade que atinge hoje as rendas mais elevadas em mais de 90%.

A pioneira da progressividade, principalmente no que toca ao desenvolvimento da técnica tarifária, foi a Suíça. Nas últimas décadas do século passado os cantões suíços se empenhavam em verdadeira competição para descobrir o melhor método do impôsto progressivo, e quase todos os esquemas em vigor atualmente foram elaborados e experimentados no pequeno território da democracia helvética (3).

Até agora temos nos referido principalmente ao impôsto sôbre a renda, mas o princípio da progressividade não é um caso particular dessa contribuição. Êle é aplicado também no mundo inteiro aos impostos sôbre as sucessões, o capital, os lucros extraordinários e a outras espécies da tributação direta. Ocupa também lugar de destaque nas contribuições indiretas. Já mencionamos algumas aplicações da progressividade ao impôsto de consumo. Há ainda nesse domínio uma categoria inteira de impostos que se inspiram nas mesmas considerações da progressividade dos impostos diretos: os impostos sôbre artigos de luxo. Bem entendido, sua designação e codificação — como impostos especiais ou como parte do impôsto geral de consumo — são menos importantes que a tarifa, sob o aspecto da progressividade.

V. O PRINCÍPIO DA PROGRESSIVIDADE FRACIONADA

Determinada renda pode estar sujeita às taxas progressivas no todo ou em frações. No primeiro processo o escalonamento visa a renda total. Por exemplo: a taxa sôbre uma renda de 40 mil cruzeiros é de 2%, sôbre uma de 70 mil cruzeiros é de 3%, sôbre uma de 100 mil cruzeiros é de 4%, e assim por diante. No segundo processo ca-

(1) *Esprit des lois*, livro XIII, cap. VII.

(2) RENÉ STOURM, *Systèmes Généraux d'Impôts* — Paris, 1905, págs. 255/56.

(3) MAX DE CÉRENVILLE, *Les impôts en Suisse* — Lausanne, 1898; J. WYLER, *System der schweizerischen Steuerprogression*, Zeitschrit für schweizerische Statistik, 1922, págs. 304 e segs.

da renda é dividida em frações para a tributação, e as frações análogas são submetidas à mesma taxa. Para os primeiros 20 mil cruzeiros tributáveis — feitos as isenções e os abatimentos — a taxa é de 4%, para os 30 mil cruzeiros seguintes é de 5%, para a fração seguinte de 30 mil cruzeiros é de 6%. O escalonamento por frações é um pouco mais complicado, porém mais diferenciado. É atualmente o mais usado e o impôsto sôbre a renda no Brasil também se baseia nesse sistema.

As conseqüências financeiras dos dois métodos para os contribuintes e para o fisco são mais ou menos semelhantes, dado que a tarifa do primeiro seja bastante escalonada. A diferença é mais de ordem ideológica. Formalmente, a progressividade fracionada constitui um compromisso entre o princípio da proporcionalidade e o da progressividade absoluta. Os contribuintes mais abastados não estão absolutamente em situação de desvantagem em relação aos mais pobres. Para a fração de suas rendas que iguala as rendas módicas, êles obtêm os mesmos favores. O fisco chega até a conceder aos homens mais ricos uma isenção a título de *minimum* de subsistência, além dos abatimentos admitidos para os encargos de família. Na Inglaterra, um contribuinte com 150 mil libras de renda paga £142 999 s.17 d.6 de impostos mas, dessa soma avultada, o Tesouro considera £10 como "Post-War Credit" — exatamente a mesma quantia creditada a um contribuinte com £300 de renda. A importância real dessas disposições legais é evidentemente ínfima para as grandes rendas. A sua aplicação a todos os contribuintes, sem consideração à renda de cada um, não é mais do que a expressão de um princípio. O Estado quer demonstrar que a progressividade não é outra coisa senão uma proporcionalidade mais perfeita e que tôdas as pessoas têm, perante o fisco, os mesmos deveres e os mesmos direitos.

Os teóricos modernos, notadamente os inglêses, têm-se esforçado em dar ao princípio da progressividade uma justificação psicológica mais sutil. Êles substituem a discriminação um tanto sumária de MONTESQUIEU entre o "necessário", o "útil" e o "supérfluo" pelo conceito da "utilidade decrescente da moeda". A renda representa certa quantidade de valor monetário. Quanto maior é a renda, menor será para o seu possuidor a utilidade subjetiva *de cada fração do total*.

O processo é semelhante mas não idêntico ao da utilidade decrescente das mercadorias. Para um consumidor individual, a utilidade de determinado produto pode baixar ràpidamente até zero, porque, como disse ROUSSEAU, "Le riche n'a qu'un ventre". Mas não se trata de estômago, de comer e de beber; trata-se de renda, de moeda com a qual se pode adquirir mil coisas diferentes, e que apresenta uma fôrça de atração mesmo quando o seu possuidor não a consome, quando a investe em novos negócios, e até quando a entesoura. A utilidade da moeda, da renda, do capital, não desce nunca a zero. Mas, medida em frações do total, ela decresce contìnuamente e o fisco, exigindo das grandes rendas parte maior do que a que exige das pequenas, não lhe tira senão a mesma porcentagem de utilidade.

Longe de nós pretender que a argumentação seja lógica e psicològicamente impecável. O subjetivismo, no domínio fiscal, é um guia pouco seguro. Mas é um fato que a teoria da utilidade decrescente da moeda teve notável influência no pensamento dos economistas e financistas e convenceu da justeza do princípio progressivo aquêles que negavam ou só reconheciam em limites muito estreitos — como JOSIAH STAMP (4), ao Estado, o direito de ajustar por meio de encargos fiscais as desigualdades na distribuição das riquezas.

Por mais bem fundamentados que sejam, os princípios por si sós não bastam para dar a um sistema tributário a diretriz desejada. A tarifação tem também um lado puramente técnico, e não é raro que, em conseqüência de defeitos técnicos, as melhores concepções e as melhores intenções dêem resultado contrário ao esperado. Em nosso próximo artigo, examinaremos o problema da progressividade sob êsse aspecto.

---

(4) *Sir* JOSIAH STAMP, *The Fundamental Principles of Taxation* — Londres, 1936, pág. 188.

O seguro facultativo como suplemento da previdência social

JOSÉ AUGUSTO SEABRA
Diretor de Previdência do IPASE e Procurador do M.T.I.C.

COM a nossa explanação sôbre "A Previdência dos Servidores do Estado", publicada na *"Revista do Serviço Público"* de maio último, bem como em separata da mesma Revista, tiveram ampla divulgação duas das preleções que realizamos sôbre "Os Seguros do IPASE", em setembro do ano passado. Então — depois de demonstrarmos que, sem se afastar a possibilidade de uma eventual melhoria, de acôrdo com os trabalhos ora em andamento, o seguro social do IPASE já não perde em confronto com o proporcionado por tôdas as demais instituições autárquicas de previdência, —, tivemos ocasião de assinalar que é condição inerente a todo seguro social a circunstância de serem módicos os seus benefícios.

A DOUTRINA E A LEGISLAÇÃO

Frizamos, naquele trabalho, que a doutrina e a legislação, reconhecendo essa contingência de modicidade, recomendam que os interessados busquem no seguro de vida *privado, voluntário* ou *facultativo,* o desejado suplemento da previdência social. Vale repetir aqui o que dissemos, a êsse respeito, na última das preleções publicadas:

> "A modicidade dos benefícios, e a das contribuições, é condição inerente ao seguro social, que, por ser obrigatório, tem de representar um "minimum", que traduz o meio têrmo entre aquêles que não querem seguro algum e os que se distinguem pelo acentuado espírito de previdência. Êstes podem se valer do seguro facultativo, ao passo que aquêles não têm outro recurso senão o de se conformar com a contribuição compulsória. Por outro lado, não poderia o seguro social ter por objetivo resolver "integralmente" o problema da subsistência de uns, à custa de uma contribuição excessiva para aquêles que não têm qualquer problema a atender. O objetivo do seguro social, assim, não é mais do que o amparo modesto das famílias dos segurados falecidos, sem excluir a hipótese de trabalho produtivo de seus elementos capazes. A exclusão desta hipótese, como a solução de casos especiais, sòmente pelo seguro privado poderá ser alcançada, pois deve correr por conta, ùnicamente, do segurado que o desejar. Êste é um conceito constante, na legislação e nos autores.
>
> O Ministro Waldemar Falcão, no já mencionado trecho de sua exposição de motivos, observou: "Uma vez que se trata de previdência de caráter obrigatório, preferiu-se apoiá-la em uma contribuição relativamente módica", "outorgando-se o benefício correspondente e se facultando, àqueles que o considerarem por demais reduzido, o direito de aumentá-lo mediante contribuição especial". Igualmente, assim se expressa a "nota justificativa" do aludido "plano único" (o elaborado pelo Conselho Atuarial do M.T.I.C.): "Um outro ponto inovado e que vem satisfazer o desejo daqueles que, percebendo maiores vencimentos, julguem insuficientes os benefícios garantidos pelo seguro obrigatório, é o que se refere à faculdade, estabelecida no projeto, da realização de um seguro voluntário, com o fim de se aumentarem as importâncias das aposentadorias e das pensões". Com a mesma orientação, também o "Plano Beveridge" sustenta: "Organizando o seguro, o Estado não deve tolher o incentivo, a oportunidade, a responsabilidade; estabelecendo um mínimo nacional, deve deixar possibilidade e estímulo à ação voluntária, para cada indivíduo prover mais do que aquêle mínimo, para si e sua família (id., § 9)".

Aliás, o "Plano Beveridge", citado, não se limita a enunciar aquêle princípio do seguro social: é ainda mais explícito, quando doutrina:

> "O estímulo direto ao seguro voluntário, ou à economia, a fim de se enfrentarem as necessidades anormais ou de se manterem padrões de confôrto acima do nível de subsistência, é também parte essencial do Plano de Segurança Social, proposto neste Relatório" (id., § 239).
>
> "Um Plano de Segurança Social é esboçado abaixo, combinando três métodos distintos: o seguro social, para as necessidades básicas; a assistência nacional, para os casos especiais; e o seguro voluntário, para os acréscimos ao benefício básico" (id., § 302).

"O seguro social compulsório atende, até o nível de subsistência, às necessidades primárias e aos riscos gerais. O objeto do seguro voluntário é duplo:

a) ultrapassar o nível de subsistência, em face dos riscos gerais, aumentando o montante dos benefícios compulsórios;

b) atender a riscos e necessidades que, conquanto suficientemente comuns para seguro, não são tão comuns ou uniformes que exijam seguro compulsório" (id. § 375).

UM EXEMPLO NORTE-AMERICANO

Saindo da doutrina para o terreno da realização prática, veremos essa função suplementar do seguro facultativo, ou privado, em pleno desenvolvimento nas emprêsas de seguros dos Estados Unidos da América do Norte, onde, como é sabido, as pensões do seguro social têm muita semelhança com os tipos preconizados pelo "Plano Beveridge". Neste sentido, um cartaz de propaganda publicado na revista "Life", de janeiro de 1943, é bastante sugestivo: mostra-nos um título do "Social Security Act", com indicação do lugar para o "número de matrícula" do contribuinte, e, debaixo de desenhos ilustrativos, as seguintes frases, a êles correspondentes:

1) "Se você tiver filhos menores ao morrer, sua espôsa receberá uma pensão do seguro social até que seu filho mais moço chegue aos 18 anos. Você deve ter em vista essa pensão se pretender que a importância dos seus seguros seja paga a ela em prestações regulares, porque isto o ajudará a estabelecer o montante e o início mais convenientes para as prestações, bem assim por quanto tempo deverão ser mantidas";

2) "Lembre-se de que, ao morrer, se seus filhos já estiverem maiores, sua espôsa não receberá o benefício de pensão do seguro social até que chegue aos 65 anos. Nessa ocasião, ela começará a receber uma pensão durante o resto da vida. Portanto, você poderá querer cobrir essa falha, dispondo que todo o seu seguro, ou a maior parte, seja pagável a ela como pensão até que atinja a idade de 65 anos".

O PRECEITO LEGAL

De acôrdo com essa orientação, exposta no "Plano Beveridge" e praticada na América do Norte, coube à atual legislação do IPASE, que é anterior ao aludido "Plano" e ao referido exemplo norte-americano, ter a iniciativa de consagrar expressamente, no Brasil, o seguro privado como suplemento próprio do seguro social. Tal é o fundamento e o mérito do art. 22 do D.L. 3.347, de 12/6/41, que assim dispõe:

"Os segurados que pretenderem instituir pensão superior à prevista neste decreto-lei, ou novo pecúlio, poderão fazê-lo em caráter facultativo, na forma das instruções que forem expedidas para as operações de seguro privado, de acôrdo com o disposto no art. 6.º do decreto-lei n.º 2.865, de 12 de dezembro de 1940".

ATIVIDADE PRÓPRIA DO IPASE

Dentro do conceito de seguro de suplementação da previdência social, forçoso será reconhecer-se que o seguro de vida facultativo, ou privado, se enquadra perfeitamente como uma atividade própria do IPASE. Êste deve ter, naturalmente, mais do que qualquer emprêsa particular, o ambiente, o "clima" propício para o desenvolvimento do espírito de previdência na massa compreendida pelo seguro social. Em tal ambiente, onde mais se refletem as inevitáveis reações contra as pretendidas deficiências do seguro social, melhor se alcançará aquêle duplo escopo do seguro voluntário, definido no "Plano Beveridge", seja o de satisfazer todos os que desejarem "ultrapassar o nível de subsistência, em face dos riscos gerais, aumentando o montante dos benefícios compulsórios", ou "atender a riscos e necessidades que, conquanto suficientemente comuns para seguro, não são tão comuns ou uniformes que exijam seguro compulsório".

Tendo em vista êsse alto escopo do seguro voluntário, que assume, assim, uma finalidade marcadamente social, é que o legislador brasileiro, no D.L. 2865, de 12 de dezembro de 1940, instituiu no IPASE, subordinada ao seu Departamento de Previdência, uma "Divisão de Seguros Privados".

Aliás, essa orientação — de se atribuir a um organismo oficial a realização do seguro de vida voluntário, como suplemento do social — é defendida também pelo mesmo "Plano Beveridge", nos seguintes têrmos:

"Até onde o seguro voluntário atende a necessidades reais, êle é parte essencial da segurança; objetivo e estímulo para êle devem ser proporcionados". "O Estado pode garantir isso, positivamente, pela regulamentação, pela assistência financeira, ou *êle próprio se encarregando da organização do seguro voluntário*" (id. § 375).

DELIMITAÇÃO DO ÂMBITO E DO MONTANTE DAS OPERAÇÕES

Êsse mesmo caráter de suplemento da previdência social, que torna assim recomendável a ação do IPASE no campo do seguro privado, explica, por outro lado, a delimitação que a própria lei impõe ao âmbito das operações, que se restringem à massa compreendida pelo seguro social, bem como a relativa ao montante das mesmas operações, estabelecida nas instruções em vigor. Não entra, o IPASE, assim, em realidade, em concorrência com as emprêsas de seguros privados, no campo que elas vêm explorando no Brasil, que é, especialmente, o das classes conservadoras e liberais, de maiores recursos, e não o das classes proletárias ou assalariadas, de posses mais modestas.

INFLUÊNCIA NO DESENVOLVIMENTO DOS SEGUROS DE VIDA

Ainda que se descobrisse na ação do IPASE na esfera dos seguros de vida de caráter privado, tão justificadamente prescrita pela lei, qualquer aspecto de concorrência com as emprêsas de seguros, aspecto que, como vimos, em verdade não existe; ainda que se descobrisse um tal aspecto, não se precisaria, para justificá-lo, buscar-se fundamento nas doutrinas vitoriosas do Estado-industrial. Bastariam, para isso, as razões de ordem social já apresentadas e mais a certeza de que a aludida ação do IPASE só poderá ter influência benéfica no desenvolvimento dos seguros de vida em geral, em proveito inegável para as próprias organizações particulares. De fato, é notório que o seguro de vida no Brasil até aqui se tem mostrado tão tímido, tão apoucado, que o nosso índice de capital segurado *per capita* quase não tem expressão estatística, em meio às demais nações civilizadas. Essa falta de desenvolvimento dos seguros de vida entre nós, em contraste com o surto das outras atividades econômicas, tem impressionado os observadores e tem sido atribuída a diferentes causas. Entre estas, sem dúvida, sobreleva a dificuldade de infiltração da propaganda, de forma capaz de criar um verdadeiro "espírito de previdência". Tal espírito, todos o reconhecem, só foi realmente despertado pelo seguro compulsório, mercê das reações contraditórias que êste suscitou na massa trabalhadora. O aproveitamento oportuno e bem orientado dessas reações, para a completa afirmação do "espírito de previdência", será obra de interêsse nacional. Para essa obra é que foi mobilizado o IPASE, cabendo-lhe, a serviço do Estado, e mediante seus veículos especiais de propaganda, concorrer para o desenvolvimento, no Brasil, do desejado "espírito de previdência", o que, por certo, também se refletirá, em curva ascencional, na produção das emprêsas particulares.

PLANOS DE SEGUROS FACULTATIVOS

Para a realização dêsse programa de disseminação dos seguros de vida, em obediência aos citados preceitos legais (art. 6.º do D.L. 2865, de 12/12/40, e art. 22 do D.L. 3347, de 12/6/41), foram expedidas pelo IPASE as Instruções 14/43, publicadas no *Diário Oficial* de 11/5/43.

Na apresentação do projeto das referidas Instruções 14/43, tivemos ocasião de observar:

> "As novas instruções incluem o plano de "seguro de pagamentos limitados", em substituição aos antigos pecúlios facultativos, criados pela legislação anterior, bem como o plano de "seguro de obrigação imobiliária", que substitui, sob novas bases, o primitivo "seguro temporário de renda".
>
> Além dêsses dois planos, são criados os de "seguro ordinário de vida", "seguro dotal" e "seguro de pensão mensal", êste compreendendo "pensão mensal temporária", "pensão vitalícia diferida" e "pensão vitalícia imediata".
>
> Para todos êsses planos estão fixadas "condições gerais", aplicáveis indistintamente, e "condições especiais", a serem impressas nas apólices respectivas.
>
> Destaca-se, regulada convenientemente, entre as condições especiais, comuns aos seguros "ordinário de vida", "de pagamentos limitados" e "dotal", a faculdade de obterem os segurados "empréstimos sôbre valor de resgate", com a exclusiva garantia das reservas formadas pelos prêmios que houverem pago.

Compendiadas, por assim dizer, tôdas as normas legais, regulamentares ou instrucionais aplicáveis aos seguros de vida, de um modo geral, encontram-se elas nas "Instruções", reunidas e classificadas, em um capítulo próprio sob o título "Condições gerais", com a menção, em cada qual, da fonte legislativa originária. Assim, aparecem nesse texto, pensamos que originalmente, com sistematização, os preceitos fundamentais do Código Civil e de outras leis posteriores, pertinentes às operações de seguros de vida.

Em outro capítulo das citadas Instruções foram classificadas e desenvolvidas as "condições especiais", sejam aquelas que são específicas de cada

um dos diferentes planos, ou comuns a dois, ou mais, sem apresentarem, contudo, aquêle caráter de generalidade.

SEGUROS COMUNS, DE CAPITAL

Dentre os planos adotados, três — "ordinário de vida", "pagamentos limitados" e "dotal" — constituem tipos comuns de seguros de vida, de capital constante, pagável de uma só vez, tipo "pecúlio".

O "seguro dotal" — representando um mixto de seguro e de capitalização, pois, decorrido o prazo previsto, a importância é paga ao próprio segurado, em vida —, pode ser considerado um seguro de refôrço de aposentadoria. Calcular-se-á, para isso, a época provável da aposentadoria e a importância que, convertida, então, em uma pensão vitalícia para o próprio segurado, corresponda ao acréscimo pretendido. Trata-se de uma fórmula particularmente indicada para os que exercem cargos ou funções em comissão.

SEGURO DE OBRIGAÇÃO IMOBILIÁRIA

O "seguro de obrigação imobiliária" tem por objeto a liquidação, em caso de morte do segurado, de obrigação imobiliária representada por contrato de promessa de compra e venda de imóvel, ou de empréstimos hipotecários (item 341 das "Instruções"). Poderá o "seguro de obrigação imobiliária" ser realizado qualquer que seja o credor no contrato de promessa de compra e venda, ou de hipoteca, seja o próprio IPASE, uma Caixa Econômica Federal, um Instituto ou Caixa de Aposentadoria e Pensões, ou ainda qualquer outra pessoa física ou jurídica. Poderá, também, o mesmo seguro, como simples "seguro de capital decrescente", ser realizado quando a operação imobiliária ainda esteja em espectativa, com a vantagem de se fazer correr desde logo o "período de carência" e de se cobrir, de pronto, o risco de morte por acidente.

SEGUROS DE PENSÃO MENSAL

Os "seguros de pensão mensal" atendem, em particular, ao previsto no art. 22 do decreto-lei n.º 3.347, de 12 de junho de 1941, acima transcrito. As pensões mensais, objeto do seguro, poderão ser "temporárias", "vitalícias diferidas" e "vitalícias imediatas", de acôrdo, respectivamente, com os itens 351, 352 e 353 das "Instruções".

O "seguro de pensão mensal temporária" é especialmente destinado a constituir um acréscimo para o montante das pensões que, pelo seguro social, cabem aos filhos menores. Pagáveis até que o beneficiário complete 21 anos, as "pensões temporárias" representam, outrossim, um "seguro de educação", de prêmios módicos, para crianças cuja instrução os pais, padrinhos ou outros interessados queiram assegurar.

Tem o "seguro de pensão vitalícia diferida" por objeto, particularmente, facilitar a permanência, durante tôda a vida dos filhos, das pensões que, pelo seguro social, cessam com a maioridade. Recomenda-se êste seguro, de forma especial, aos pais que desejarem assegurar pensão às filhas maiores, solteiras ou não (Vide o capítulo sôbre "casamento da beneficiária", na publicação inicialmente referida).

Compreendendo o "seguro de pensão vitalícia imedita" pensões a serem pagas, a começar imediatamente após a morte do segurado, durante tôda a vida do beneficiário, poderá êle representar, precisamente, aumento do montante da pensão vitalícia a que, no seguro social, tiver direito a espôsa do segurado.

OPÇÃO ENTRE O SEGURO DE CAPITAL E O DE PENSÃO

Genèricamente, com referência aos "seguros de pensão mensal" em confronto com os seguros de capital, tipo "pecúlio", aplicam-se as observações que figuram nas Instruções 32/42, com referência à "opção pela forma de pecúlio" (*Diário Oficial* de 29 de outubro de 1942):

> "A preferência pela forma de pecúlio, em lugar da de pensão, que a lei instituiu, deverá ser precedida de um exame, por parte do segurado, da sua situação pessoal e de família, considerando:
>
> 1.º — de um lado, que a forma de pensão tem a seu favor a permanência, até a maioridade ou durante tôda a vida do beneficiário, conforme o caso, constituindo um auxílio duradouro, embora módico;
>
> 2.º — de outro lado, que a forma de pecúlio permitirá ao beneficiário, se bem orientado, atender a situações difíceis que sobrevenham à morte do segurado, ou fazer boa aplicação da importância recebida, de modo a auferir renda mensal igual ou superior à pensão, sem se consumir o capital".

PAGAMENTO DOS PRÊMIOS

Todos êsses novos seguros poderão ser feitos mediante prêmios mensais, de acôrdo com as tabelas respectivas, pagáveis diretamente, na caixa do órgão local do IPASE, ou indiretamente, mediante consignação em fôlha (item 223 das "Instruções").

OS QUE PODEM FAZER AS OPERAÇÕES DE SEGURO

De acôrdo com o disposto no D.L. 2.865, podem realizar qualquer das referidas operações de seguro (item 411 das "Instruções"):

a) os segurados do IPASE, nos têrmos do D.L. 3.347;

b) os que, não compreendidos na alínea anterior, exerçam função pública ou se achem aposentados, recebendo suas retribuições, ou proventos de aposentadoria, dos cofres públicos federais, estaduais ou municipais;

c) os segurados, obrigatórios ou facultativos, dos Institutos ou Caixas de Aposentadoria e Pensões, ou outras instituições oficiais de previdência.

CONCLUSÃO

Há, assim, em pleno funcionamento no IPASE, uma organização de seguros facultativos, especialmente aparelhada para atender ao funcionalismo, notadamente àqueles que desejarem "enfrentar necessidades anormais" ou "manter padrões de confôrto acima do nível de subsistência", na expressão de William Beveridge. De acôrdo com a doutrina dêste, está, por essa forma, assegurado o complemento "essencial" da previdência do servidor do Estado.

Pode haver uma administração internacional?

Lições extraídas da experiência da Liga das Nações

EGON F. RANSHOFEN-WERTHEIMER (*)
(*Tradução de* J. VEIGA)

ENTRE os elementos constitutivos da organização e govêrno internacionais, o aparelhamento administrativo pròpriamente dito, a Secretaria, tem representado papel de Cinderela. A falta geral de interêsse revelada pelo mundo contemporâneo em relação a técnicas e procedimentos administrativos nacionais não parou diante dos edifícios das repartições internacionais. Se é verdade que o esplendor discretamente eclético, pseudo-moderno e pseudo-clássico, do novo *Palais des Nations* do Parque Ariana, em Genebra, costumava atrair inúmeros visitantes, também é certo que uma de suas alas — aquela onde se desenvolvia, em centenas de salas, o labor diário da Secretaria da Liga das Nações — não provocava mais do que um olhar distraído. Seus ocupantes, os funcionários internacionais, eram considerados qualquer coisa como extravagâncias humanas, pessoas desprendidas do resto do mundo, dominando posições privilegiadas, ocupando-se com ninguém sabe exatamente o que, invejados e desprezados ao mesmo tempo.

O fato de uma coisa quase miraculosa estar acontecendo nessas câmaras — a cooperação pacífica de centenas de funcionários pertencentes a quarenta nacionalidades diferentes — parecia pouco digno de atenção. Essa atitude do grande público reflete-se do fato de pràticamente não haver literatura sôbre o assunto, o que faz com que alguns dos acontecimentos mais significativos fiquem ameaçados de desaparecer da memória humana, permanecendo apenas na recordação cada vez mais tênue de um pequeno número de pessoas que fizeram da administração internacional a sua profissão e hoje se encontram espalhadas por todo o globo. Algumas ainda servem no palácio abandonado de Genebra, outras se acham em Londres, Princeton e Washington. Uma delas é responsável por um campo de prisioneiros em alguma parte da Inglaterra, outra é chefe do serviço de saúde da cidade de Londres e outra ocupa o cargo de vice-diretor da Repartição de Informações de Guerra dos Estados Unidos. O nome de uma delas apareceu na relação dos funcionários do Departamento de Estado após a sua reorganização. Algumas tornaram-se conhecidas como embaixadores ou diretores de escritórios de informação de governos exilados, e outras procuram transmitir os frutos de sua experiência como professores de direito internacional e assuntos internacionais em universidades americanas. E outras finalmente desapareceram por detrás dos muros da chamada fortaleza da Europa.

Entretanto, a experiência dessas pessoas é um tesouro que o mundo não pode arriscar a perder. São elas os pioneiros de uma profissão que está destinada a substituir amanhã parte das antigas

(*) O presente artigo nos foi enviado pelo Doutor Wertheimer, por intermédio do Dr. Rudolf Aladár Métall, quando da estada dêste nosso ilustre colaborador nos Estados Unidos, onde assistiu aos trabalhos da Conferência Internacional do Trabalho, recentemente realizada em Filadélfia.

O autor, Dr. EGON F. RANSHOFEN-WERTHEIMER, é antigo membro de seção da Secretaria da Liga das Nações, Genebra; professor na "American University", Washington; conselheiro especial e colaborador científico do Departamento de Direito Internacional da Fundação Carnegie para a Paz Internacional, Washington; delegado permanente do Comitê Nacional Austríaco, Washington; autor de *Victory is not enough — The strategy for a lasting peace* (ed. W. W. Morton & Co. Inc., New York).

Para a elaboração dêste trabalho, o autor utilizou-se parcialmente de um artigo seu, publicado em "The American Political Science Review", vol. XXXVII, N. 5, October, 1943. (*N. da R.*).

funções que diplomatas e estadistas desempenhavam no mundo de ontem.

Por estranho que possa parecer, êsse serviço civil internacional funcionava. As hierarquias de serviço eram estabelecidas através de critérios nacionais; pessoas oriundas de cinco continentes, pertencentes a culturas e civilizações diferentes, ocupavam mesas vizinhas — e uma administração comum trabalhava a contento dos Estados-Membros, no meio de arraigados conflitos nacionais, sociais e políticos.

Qual a filosofia do fato? Quais foram os métodos empregados para a consecução dêsse feito inacreditável? Quais os defeitos dessa grande experiência e quais as lições que ela sugere?

Procuraremos responder a essas perguntas nas páginas que se seguem.

Chegou o tempo de irmos preparando com antecedência tudo o que possa razoàvelmente ser preparado para o restabelecimento das atividades internacionais após a presente catástrofe. Como há muitos fatores desconhecidos, ser-nos-á impossível considerar a maquinaria internacional do futuro em todos os seus detalhes. Ainda não podemos prever a forma que assumirá o organismo ou assumirão os organismos que eventualmente substituirão a Liga das Nações. A organização internacional do futuro apresentará certamente uma grande diferença de caráter, conforme se reconstrua a Liga ou se crie um tipo diferente de organismo internacional. Entretanto, do ponto de vista administrativo, os problemas não serão muito diferentes do que eram antes; eis porque nos parece proveitosa a discussão de alguns dêsses problemas à luz da experiência de Genebra.

Muito dessa experiência não pode ser encontrado em relatórios e minutas, ou, se registrado, é inteligível mesmo para os que, de fora, confiam exclusivamente em material documentário. Assim, o principal repositório de informações e a fonte precípua de interpretações devem ser procurados no testemunho pessoal dos atuais e dos antigos funcionários da Liga, ora dispersos pelo mundo inteiro. Se não se fizer um esfôrço para reunir todo êsse material, há o perigo de que a maior parte dêle fique perdida. Tendo estado em contacto, por mais de dez anos, com vários serviços políticos e não políticos da Secretaria da Liga, o autor pode reivindicar certa experiência prática em que basear suas observações. Por outro lado, a cessação de seu contacto com a Secretaria dá-lhe liberdade para falar sem restrição oficial.

I. STATUS DO CHEFE DO ORGANISMO INTERNACIONAL

O artigo VI do Pacto da Liga, base constitucional das atividades da Secretaria permanente, estipula que a "Secretaria compreenderá um secretário-geral e tantos secretários, com seu pessoal, quantos forem necessários". O parágrafo 3 estabelece que "os secretários e o pessoal da Secretaria serão nomeados pelo secretário-geral com aprovação do Conselho", e o parágrafo 4 dispõe que "o secretário-geral atuará nessa qualidade em tôdas as reuniões da Assembléia e do Conselho". Apenas uma indicação a mais se encontra no Pacto quanto ao papel do secretário-geral: é a indicação do artigo XI, segundo o qual, em caso de emergência, "o secretário-geral, a requerimento de qualquer Membro da Liga, convocará imediatamente uma reunião do Conselho".

Mesmo se nos faltasse o apoio da evidência na literatura contemporânea, ressaltaria da própria fraseologia do Pacto que, na mente dos redatores do instrumento, a chefia da Secretaria permanente deveria caber a um funcionário administrativo e não a um orientador político. Sòmente para os assuntos de pessoal é que foram conferidos amplos poderes ao Secretário-geral. Mas nem mesmo essa posição semi-ditatorial em questões de pessoal lhe teria sido concedida se os redatores do Pacto tivessem podido prever o desenvolvimento subseqüente da Secretaria da Liga, cujo quadro de pessoal compreendia 664 funcionários em 1930, quando a Liga alcançara o seu apogeu (1).

E' fácil ver em restrospecto que a concepção do chefe do setor executivo como uma espécie de funcionário superior foi um êrro básico na constituição original da Liga. A simples designação do cargo como "Secretário-Geral" e não como "Chanceler", como foi a princípio sugerido, é indicação clara do desejo de restringir a função a um campo limitado de responsabilidades. Ademais, a escolha da pessoa para o cargo de primeiro secretário-geral deu nova indicação da intenção dos autores do Pacto. *Sir* Eric Drummond pertencia ao serviço diplomático britânico e nada o predestinava à missão ímpar que foi chamado a cumprir, a não ser o grande interêsse que demonstrara pelos trabalhos da Comissão da Liga das

(1) Na mesma época, a Repartição Internacional do Trabalho empregava 424 funcionários, e a Côrte Permanente de Justiça Internacional empregava 24.

Nações, realizados em Paris. Êsse homem, entretanto, conseguiu destacar-se com a importância do trabalho que lhe foi confiado e com o desempenho que deu a sua tarefa. Se lhe faltava imaginação, êle demonstrava respeito pela imaginação dos outros e estava pronto a assumir riscos, enquanto permanecia essencialmente um funcionário britânico. Não era um chefe capaz de inspirar homens, mas era certamente mais do que um administrador hábil e organizador capaz. *Sir* Eric poderia ter passado à história como pioneiro e protótipo do administrador internacional do futuro, se o seu prestígio não tivesse subseqüentemente sofrido um abalo com a aceitação de um cargo de embaixador e com a sua identificação com as políticas de *Sir* John Simon e Neville Chamberlain. A figura do criador da maquinaria da Liga tentando apaziguar Mussolini, quando embaixador de S. M. Britânica em Roma, era mais do que podiam suportar aquêles que se haviam habituado a vê-lo durante treze anos como a encarnação do espírito de Genebra.

II. O RECRUTAMENTO DO PESSOAL INTERNACIONAL

Em uma conferência pronunciada no Sidney Hall de Oxford, F. P. Walters, antigo subsecretário geral da Liga, fêz um relato gráfico do dilema enfrentado pelo primeiro secretário-geral: devia o trabalho de secretaria da Assembléia, do Conselho e dos outros órgãos da Liga ser confiado a um quadro de pessoal composto de delegações nacionais? Seria possível a existência de um serviço civil internacional? *Sir* Maurice Hankey, que, convidado, recusara servir como primeiro secretário-geral, era favorável a uma organização baseada na representação nacional para o então futuro organismo internacional. *Sir* Eric Drummond hàbilmente decidiu desde o início "organizar o seu quadro de auxiliares como um serviço civil internacional, devendo cada funcionário agir sòmente de acôrdo com instruções do secretário-geral e no interêsse da Liga, independentemente da política de seu govêrno" (2).

Deve ter sido uma aventura inédita essa em que *Sir* Eric se envolveu. Não havia precedente que pudesse guiá-lo na escolha de sua momentosa decisão. As uniões e repartições públicas internacionais existentes, como a União Postal Universal, com seu pequeno quadro de funcionários, não constituíam têrmo de comparação; também o serviço civil multi-nacional da velha monarquia austro-húngara, recrutado de onze nações, não podia servir de padrão, pois que era baseado na fidelidade a um Estado soberano, sedimentada lentamente durante centenas de anos. Ademais, o exemplo dos organismos inter-aliados da guerra precedente sugeria mais um sistema de delegações do que um serviço civil internacional. Sem embargo, quase não há discordância no que toca ao acêrto da decisão de *Sir* Eric, e é muito improvável que qualquer outra futura agência internacional reverta ao sistema de representação nacional.

Nenhuma das pessoas originalmente chamadas a auxiliar o secretário-geral na escolha dos seus auxiliares tinha qualquer experiência anterior em administração de pessoal. Àparte o princípio de criar um serviço civil internacional, em lugar de uma administração multi-nacional, composta de núcleos nacionais, a idéia diretriz era fazer nomeações só depois que a necessidade administrativa tivesse surgido em cada caso individual, em vez de criar de antemão o quadro administrativo para necessidades que ainda não se tinham apresentado.

Êsse *modus procedendi* deu resultado por causa da fascinação do serviço na Secretaria da Liga e da atração dos salários, em comparação com os que eram pagos aos funcionários públicos nos países do continente europeu. Os ordenados da Liga eram generosos mas não excessivos se comparados com os dos funcionários diplomáticos quando a serviço no estrangeiro. A aplicação errônea de padrões nacionais de salários levou a falsas comparações, avaliações paradoxais e a polêmicas cujo calor só pode ser explicado pela situação de geral pobreza e inveja então reinante na Europa. O membro búlgaro da Seção Financeira, por exemplo, recebia um salário que, em ouro, era equivalente a várias vêzes o salário do Primeiro Ministro da Bulgária e, não obstante, o seu padrão de vida em Genebra era incomparàvelmente mais baixo do que o do primeiro magistrado no seu país.

Abstraindo-se da maioria dos funcionários franceses, os quais, de um modo geral, viviam abaixo de suas rendas e podiam, por isso, economizar, a maioria dos altos funcionários gasta-

(2) "Administrative Problems of International Organization", Barnett House Paper nº 24 (London University Press, Humphrey Milford, London, 1941).

va todo o seu salário. Deveres de representação concorriam para isso, além da necessidade de mandarem os filhos para serem educados no país natal. Sem dúvida as instituições educacionais suíças estavam entre as melhores do mundo, mas o sistema escolar suíço não podia qualificar os filhos dos funcionários suecos e rumenos para a vida profissional em seus respectivos países (3).

Justificava-se, pois, ter-se tomado em devida conta, na fixação dos salários internacionais, o fato de residirem os funcionários internacionais fora da sua terra natal, como também se justificava, do mesmo ponto de vista, a isenção tributária que fêz parte das imunidades diplomáticas garantidas aos funcionários da Primeira Divisão (4). Argumentos similares aplicam-se ao pessoal intermediário e subalterno (2.ª e, até certo ponto, 3.ª Divisão). Por ocasião do relatório Lytton, somas consideráveis foram oferecidas por agentes japonesas ao pessoal subalterno para uma divulgação prévia dêsse documento. A tentativa, é grato dizer, fracassou completamente.

Aos poucos foram-se desenvolvendo regras e procedimentos para o recrutamento do pessoal internacional, os quais, por fim, foram consolidados no Regulamento do Pessoal, do qual uma cópia era entregue ao candidato escolhido acompanhada do decreto de nomeação, assinado pelo secretário-geral (5). Como êsse Regulamento é dificilmente acessível ao grande público, será de algum valor documental acompanhar os comentários e apreciações seguintes, sôbre passagens do mesmo (6).

O artigo 9.º do Regulamento do Pessoal estabelece que "todos os cargos da Secretaria serão abertos igualmente a homens e mulheres". Êsse dispositivo reflete a considerável influência que os grupos feministas puderam mobilizar no início do longo armistício. As mulheres encontraram, comparativamente falando, menos obstáculos dentro da administração de Genebra do que em qualquer outra administração pública, não excluindo o serviço civil britânico, cujo setor diplomático, a êsse tempo, ainda estava fechado ao sexo feminino. Na primeira década da existência da Liga, mais de uma dúzia de mulheres ocuparam elevadas posições administrativas: Uma delas, *Dame* Rachel Crowdy, era encarregada das seções conjuntas do Ópio e dos Assuntos Sociais. Quando as rédeas da Secretaria passaram das mãos do secretário-geral britânico para as do seu sucessor francês, o papel administrativo e a importância funcional das mulheres baixaram lentamente. As vagas deixadas por mulheres não continuaram daí por diante a ser sempre preenchidas por mulheres. *Dame* Rachel Crowdy já tinha sido substituída por um diplomata sueco no tempo de *Sir* Eric; *Miss* Nancy Williams, que por muitos anos chefiara o departamento do pessoal e se revelara chefe capaz, embora um pouco vacilante, foi sucedida por um funcionário tcheco.

Para sermos justo com M. Avenol, o segundo a ocupar o cargo de secretário-geral, devemos dizer que essa orientação retrógrada não era conseqüência apenas de suas opiniões e gostos pessoais, mas refletiam uma tendência geral. Uma das primeiras conseqüências do declínio do governo democrático na Europa foi o decréscimo da participação das mulheres nas várias administrações européias. Encontrar mulheres com as necessárias qualificações técnicas e com experiência tornou-se cada vez mais difícil. Os círculos onde se podiam recrutar essas mulheres foram pouco a pouco desaparecendo.

O artigo 10 do Regulamento do Pessoal é dedicado ao "recrutamento na Primeira Divisão". Êle é mais revelador nas omissões do que nas

(3) A naturalização de funcionários internacionais na Suíça estava pràticamente excluída, porque os funcionários da Primeira Divisão gozavam de imunidade diplomática e, por conseguinte, nem eram contribuintes suíços, nem residentes no sentido legal.

(4) A expressão "Primeira Divisão" foi usada por influência da prática administrativa britânica. De acôrdo com o relatório do "Comitê dos 13" (1930), esta Divisão "compreende o pessoal que torna efetivas as resoluções da Assembléia, do Conselho e dos órgãos da Liga, e realiza o trabalho preparatório em que se devam basear as decisões dos diversos órgãos; constitui-se dos atuais membros de Seção e de funcionários ocupantes de postos mais elevados".

(5) As citações que se seguem são do regulamento publicado em março de 1932. As várias alterações introduzidas pelo secretário-geral, especialmente depois de 1937, têm sido geralmente negligenciadas, porque foram ditadas mais pelas exigências de uma situação de emergência do que pela evolução normal da administração internacional.

(6) Embora de circulação limitada, o Regulamento do Pessoal não é um documento confidencial; não há, portanto, quebra de segrêdo oficial na publicação dêsses excertos.

especificações. Segundo êsse artigo, o recrutamento "será efetuado com especial atenção ao caráter internacional da Secretaria e à importância de se assegurar a colaboração de nacionais dos vários Estados-Membros da Liga". A expressão "especial atenção ao caráter internacional" é propositalmente vaga, mas implica uma série de aspectos importantes: necessidade de recrutar o tipo de pessoa mais bem qualificada para o trabalho internacional e necessidade (de nenhum modo complementar) de distribuir os cargos disponíveis mais ou menos em partes eqüitativas pelos vários Estados-Membros. O secretário-geral encontrou-se frente ao problema de conciliar uma justa distribuição dos cargos pelas diferentes nacionalidades com a necessidade de, simultâneamente, assegurar o preenchimento das vagas disponíveis com os melhores candidatos, homens e mulheres.

A Secretaria tinha que ser uma representação adequada das diferentes nacionalidades, culturas e regiões participantes de sua organização, mesmo que uma representação proporcional dos Estados-Membros em relação a sua importância ou sua contribuição ao orçamento da Liga não pudesse ser encarada. Teria sido absurdo negar à Rússia Soviética um ou vários postos na Secretaria depois de sua entrada para a Liga, mesmo se no momento não houvesse vagas (7). Um Membro representando 1/6 do ecúmeno estava indubitàvelmente habilitado à representação no quadro do pessoal.

O desejo legítimo, por parte da direção do organismo, de fazer a Secretaria realmente representativa dos países participantes da Liga foi logo tomado por êsses países como um direito positivo de ter funcionários de suas nacionalidades nomeados para a Secretaria. Alguns países não hesitaram em exercer pressão aberta sôbre o secretário-geral, pressão que por vêzes se aproximava da chantagem.

A qualidade do pessoal internacional foi o segundo aspecto importante implícito no trecho citado do artigo 10. Recrutar colaboradores do tipo conveniente era tarefa delicada e difícil, que não podia ser realizada satisfatòriamente mediante simples regras e padrões; exigia indubitàvelmente, do órgão encarregado das nomeações, um tratamento intuitivo das qualidades humanas.

III. QUALIFICAÇÕES PARA A ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

Para quem está de fora pode parecer que indivíduos inteiramente desnacionalizados, internacionalistas por temperamento e cosmopolitas por educação e tendência, sejam os mais qualificados para o serviço internacional. Tal opinião, entretanto, não é subscrita por aquêles que conhecem o assunto por dentro. Até aos mais fanáticos aderentes da Liga a experiência ensinou que representantes da tribu cosmopolita de *globe trotters* e pessoas sem pátria nem raízes eram, se não inúteis, certamente muito menos úteis do que os típicos franceses, poloneses, inglêses, ou tchecos, os quais, embora permanecendo nacionais em atitudes e reações, mostraram-se convencidos da necessidade de um organismo internacional. Sòmente aquêle que fôsse capaz de acomodar suas características nacionais à crença na necessidade de uma ação internacional por parte da Liga estaria capacitado a servir com real proveito numa organização cuja tarefa era conciliar as aspirações nacionais com a ação internacional.

Tal síntese foi quase alcançada pràticamente durante a primeira década de existência da Liga. A Secretaria tornou-se uma entidade coletiva, devotada apaixonadamente a seu labor supra-nacional; nunca foi utópica nem pacifista à maneira sentimental. Isso foi possível mediante o sistema de dar preferência a candidatos cuja fôlha de serviços, experiência, escritos ou atividades públicas mostrassem profunda simpatia pelos propósitos fundamentais da Liga e que, ao mesmo tempo, tivessem conquistado e mantido o respeito e a boa vontade das autoridades de seus paises.

Eu gostaria de ilustrar o método de recrutamento usado relatando a maneira pela qual eu

(7) Na verdade a Rússia Soviética nunca pretendeu mais de um pôsto na Secretaria — o cargo puramente político de sub-secretário geral — nem mostrou o desejo de participar das várias atividades da Secretaria. A explicação oficial dessa atitude era que a URSS não dispunha de administradores qualificados em número suficiente para preencher outros lugares na Secretaria. Moscou provàvelmente receiava que, afastados do seu contrôle e de sua imediata supervisão, alguns cidadãos soviéticos caíssem vítimas do contágio capitalista e começassem a duvidar da superioridade do sistema soviético. Outra explicação é que o Kremlim, com essa atitude, desejava mostrar o seu desinterêsse pelas atividades não políticas da Liga. O fato de nunca terem os russos apresentado candidato para qualquer pôsto na Repartição Internacional do Trabalho, apesar de muito instados para isso, aumenta o pêso dessa interpretação.

mesmo ingressei na Secretaria em 1930. Na Seção de Informações vagara-se um pôsto para o qual eu parecia qualificado pelas minhas atividades anteriores, minha idade e meu conhecimento de línguas. Candidatando-me a êle, como o fizeram cem outras pessoas, fui submetido por M. Comert, diretor da Seção de Informações, durante longa caminhada pelo Parque Saint James, a um exame sem formalismo mas muito rigoroso. Fui interrogado sôbre os motivos que me induziram a candidatar-me ao pôsto — o que era feito aparentemente com o fim de descobrir se eu tinha conhecimento em questões de cooperação internacional em grau que me fizesse aproveitável na Secretária da Liga. Era uma espécie de teste filosófico, uma sondagem da minha *Weltanschauung*. Aprovado nesse vestibular, o Ministério do Exterior do meu país foi solicitado a manifestar-se sôbre os vários candidatos de minha nacionalidade. Procurando obter dos governos estrangeiros pelo menos um consentimento tácito o Secretário-geral ganhava uma espécie de garantia colateral.

Também se faziam nomeações de modo menos pessoal. Nos últimos anos o método de exame formal teve emprêgo mais amplo e tornou-se por fim a regra, especialmente para ingresso nas seções técnicas. Teòricamente o sistema de exames parecia mais eqüitativo, capaz de evitar favoritismos arbitrários e indevidos; mas, na prática, colocava a administração ante problemas quase invencíveis, salvo no caso de nomeação para função técnica, caso em que um tipo especializado de treinamento era exigido. Um dos maiores obstáculos era peculiar à administração internacional: a diferença de nível educacional de candidatos vindos de países tão diferentes como a China e a Grécia. Era extremamente difícil elaborar um tipo de exame que não beneficiasse involuntàriamente certos candidatos, em virtude do método estandardizado de formular questões e atribuir-lhes grau; e, mesmo quando se conseguia vencer êsse obstáculo, restava outro, de outra ordem. A maior parte das pessoas que se candidatavam a um lugar na Primeira Divisão já tinham alcançado autoridade profissional e por isso não gostavam de se submeter a exame. O principal valor, embora negativo, dos exames, era talvez êsse de dar à Liga uma salvaguarda contra os candidatos de segunda ordem, que apresentavam em seu favor forte pressão nacional.

Sob outro ponto de vista, a diferença de nível educacional não foi obstáculo tão grande como pareceu à primeira vista. Certos graus universitários constituem ótimo denominador comum, quer o candidato seja inglês, rumeno ou chileno. As qualificações exigidas para altos cargos administrativos são muito semelhantes nos países de cultura ocidental. O problema só se torna complicado quando se trata de pessoas pertencentes a culturas ou raças inteiramente diferentes. Um indú ou um chinês educado e treinado em seu próprio país certamente representará melhor a Índia ou a China do ponto de vista da psicologia nacional. Sem embargo — deixando de lado a questão do idioma — a sua falta de familiaridade com os costumes do mundo ocidental e com as tradições e técnicas administrativas do ocidente poderão inutilizá-lo pràticamente para a rotina diária de uma repartição internacional — e também para o seu próprio país. A solução encontrada foi o recrutamento de asiáticos treinados em Londres ou Paris, familiarizados por conseguinte com os hábitos e tradições administrativas do ocidente. Se êsse compromisso deu bom resultado no caso de alguns chineses, demonstrou-se insatisfatório no caso dos indús, porque muitos dêles não podiam ser considerados representativos de seu país. Alguns dêles eram mais "Oxford men" do que expoentes dos descoordenados milhões da Índia, mais britânicos do que os seus colegas genuinamente anglo-saxões. E' verdade que o Japão podia apresentar candidatos eficientemente preparados para o trabalho, altamente qualificados, inteiramente ocidentalizados na aparência exterior, mas essencialmente japoneses quando colocados ante dilemas criados pela evolução sinistra da política do micado.

Um dos mais sérios problemas que desafiam a capacidade do chefe de pessoal de uma repartição internacional pode ser resumido no seguinte: proficiência de linguagem *versus* capacidade geral. Vinte anos de experiência em administração internacional mostraram que o pendor natural para idiomas está freqüentemente em razão inversa de outros dotes e qualificações. No caso de pessoas cuja língua de origem era o inglês ou o francês — os dois idiomas oficiais da Liga — o problema era de pequena importância, embora o conheci-

mento suficiente de ambos os idiomas (8) fôsse exigido de qualquer funcionário. As pessoas provenientes de nações de língua diversa estavam em situação de desvantagem porque, além do idioma pátrio, deviam conhecer perfeitamente um dos idiomas oficiais e suficientemente o outro, de modo a poderem desempenhar sua tarefa. Embora a falta de qualificações gerais não possa ser compensada pela experiência nem pelo conhecimento de rotinas, o conhecimento deficiente de línguas pode ser equilibrado, até certo ponto, por qualquer pessoa inteligente. Por êsse motivo, o requisito de bem conhecer o inglês e o francês em vez de melhorar baixava o nível da administração internacional, sem falar na tendência para aumentar desproporcionadamente a percentagem de funcionários de língua inglêsa ou francesa, que o mesmo apresentava. Sou de opinião que a facilidade em aprender línguas deve, no futuro, ser relegada a um plano de menor importância no programa geral de qualificações para a função administrativa internacional.

Isso nos leva a outro ponto importante e muito negligenciado na administração internacional. A experiência tem mostrado que funcionários internacionais recém-recrutados, oriundos de administrações nacionais, ou outras atividades profissionais, necessitam, quase sempre, de cêrca de um ano para alcançarem o nível de eficiência que dêles se deve exigir. Em Genebra o treinamento era feito exclusivamente em serviço. O preparo dado por escolas superiores, como o Instituto Superior de Estudos Internacionais de Genebra, era de natureza puramente científica, com vista especial ao Direito Internacional. Êsse preparo familiarizava os estudantes com problemas de relações e governo internacionais, mas quase nada com os problemas administrativos; nada se fazia, nem no Instituto de Relações Internacionais de Genebra, nem em nenhuma das escolas ou colégios de diplomacia da Europa, como a *Konsular Akademie,* de Viena, para instruí-los nas exigências técnicas da diplomacia ou da administração internacional. Como a maioria dos funcionários da Primeira Divisão foram recrutados em idade relativamente madura (em comparação com os serviços diplomáticos e afins dos diversos países), o problema foi de menor importância no passado; mas coincidindo com a contração progressiva dos serviços internacionais, êle levou a uma falsa e perigosa distribuição de idades na Secretaria da Liga — êrro que deverá ser evitado por qualquer futura administração internacional. O mundo de após-guerra provàvelmente testemunhará não apenas o restabelecimento das atividades internacionais, mas também uma expansão extraordinária de organizações internacionais públicas, semi-oficiais e particulares de tôdas as categorias, abrangendo vários domínios da atividade humana. Todavia, seria errôneo confiar exclusivamente no treinamento em Serviço. Os futuros organismos internacionais deverão recrutar jovens que estejam dispostos a fazer da administração internacional sua carreira vitalícia. Por isso, um estudo sistemático das possibilidades e dos métodos de treinamento para o serviço em repartições internacionais futuras deve ser recomendado a autoridades e instituições acadêmicas que pretendam preparar-se para o futuro o mais antecipadamente que fôr possível.

Considerando as dificuldades que acompanham o recrutamento de funcionários internacionais, é verdadeiramente digno de nota o fato de ter a administração genebrina cometido tão poucos erros nesse terreno, enquanto permaneceu dona de sua casa. Essa situação modificou-se com o aparecimento dos governos autoritários ou totalitários, cuja expansão intensa e extensa ameaçou a Secretaria em seus fundamentos.

IV. A HOMOGENEIDADE DA SECRETARIA PRIMITIVA

O núcleo da Secretaria da Liga das Nações compunha-se de um corpo de pessoas extraordinàriamente capazes, apaixonadamente dedicadas à idéia da Liga e ligado por lealdade pessoal ao primeiro secretário-geral. Êsses membros da primeira hora tinham sido recrutados na maioria entre funcionários dos organismos técnicos interaliados. Êles tinham aprendido a apreciar o alcance das organizações supra-nacionais, tinham adquirido experiência pessoal na direção de comitês mistos e estavam desejosos de colocar os seus conhecimentos a serviço da colaboração de tempo de paz; estavam preparados para colocar as conveniências da Liga acima da predileção pessoal pelos pontos de vista de seus próprios governos. Isso se aplica especialmente aos britânicos, inclusive aos provenientes

(8) A experiência de Genebra provou que os britânicos "insulares", apesar de sua decantada incapacidade em aprender línguas, eram muito mais rápidos no domínio do francês do que os franceses na aquisição do conhecimento mínimo de inglês necessário para o serviço de uma administração bilíngüe.

dos Domínios. Êsses funcionários britânicos eram certamente os únicos que seguiam com firmeza o objetivo, justos, imparciais e internacionais em sua prática diária. Tendo se empenhado mais ativamente na derrota da Alemanha, eram entretanto os menos influenciados por preconceitos contra os seus inimigos da véspera.

O mesmo pode-se dizer dos primeiros funcionários franceses, mas com a reserva de que êsses, consciente ou subconscientemente, identificavam o tratado de Versalhes com a justiça internacional e eram mais "political-minded" do que os seus colegas britânicos. Quanto aos "neutros" da primitiva Secretaria, foram êles recrutados não em seus países, mas principalmente em Londres ou Paris, onde a maioria dêles tinha mostrado opiniões definidas pelos aliados durante a guerra. Se a atmosfera da Secretaria era claramente interaliada nos primeiros anos, não era entretanto exclusivista nem nacionalista, e a própria Secretaria favoreceu, mais do que os governos e os povos dos Estados que a compunham, tudo o que concorresse para vencer a demora na admissão da Alemanha à Liga.

A homogeneidade da Secretaria sofreu o primeiro desafio quando o fascismo assumiu o poder na Itália. Êsse acontecimento criou, tanto para o secretário-geral da Liga como para o diretor da Repartição Internacional do Trabalho, a situação nada invejável de terem como colaboradores todo um grupo de funcionários em oposição ou impopulares ao próprio governo — em muitos casos incapazes de levarem a cabo as simples tarefas de aproximação. O valor funcional dessas pessoas ficava assim diminuído em um aspecto muito importante.

Essa situação gerou um agudo dilema durante os primeiros dez anos de fascismo. Mussolini professava simpatia por Genebra e apresentava-se como amigo da paz; procurava provar que o fascismo, sendo uma instituição interna, não era de forma alguma incompatível com os ideais da colaboração internacional (9). A Itália ocupava lugar proeminente como membro permanente do Conselho e ainda cooperava grandemente na maior parte dos inumeráveis comitês da Liga. Além disso, o sentimento geral de que a Itália tinha sido tratada injustamente na Conferência da Paz e a opinião de que o fascismo era, pelo menos em parte, uma resposta ao desapontamento que a nação experimentara no ajuste de Paris, levou à preocupação de evitar tudo que fôsse passível de ferir os sentimentos italianos e levar a Itália a romper os laços que mantinha com os vencedores de ontem. Em tais circunstâncias, o secretário-geral era forçado a escolher entre o desejo de conservar velhos colaboradores de confiança ou separar-se dos elementos liberais e democráticos do contingente de funcionários italianos. A primeira solução importava, nas circunstâncias consideradas, em sacrificar o que parecia ser o interêsse superior da cooperação internacional a considerações de pessoal; por outro lado, dispensar funcionários anti-fascistas equivalia a sacrificar a exigências políticas a base em que se erigira a administração internacional. Dispensar funcionários pelo fato de serem êles leais à Liga em vez de o serem a seu govêrno significaria prejudicar as bases humanas em que repousava tôda a administração.

Em justiça a *Sir* Eric, deve-se dizer que, ao contrário de seu sucessor, êle fêz sérios esforços para conservar-se independente de pressões externas, apoiando funcionários cujo afastamento era desejado, às vêzes até com grandes inconvenientes para si próprio. Mas, infelizmente, êle era incapaz de preservar as prerrogativas que o próprio Pacto garantia. Cedia lentamente, combatendo, é verdade, pelas posições individuais, mas cedia, e assim preparava terreno para mais sérias defecções futuras. Situação semelhante enfrentava o diretor da Repartição Internacional do Trabalho. A Secretaria e a Repartição começaram a trocar os italianos "liberais", que não se achavam dispostos a fazer as acomodações necessárias, por pessoas mais em harmonia com a nova filosofia e técnica do govêrno italiano; ou ofereciam lugares a personalidades fascistas, relegando os velhos funcionários italianos de confiança a funções técnicas.

Como naquele tempo o govêrno fascista ainda desejava conservar-se dentro do "círculo encantado" e, além disso, ainda não tinha adotado uma política de franco revisionismo e dinamismo nos negócios internacionais, as conseqüências não foram imediatamente visíveis. Os novos funcionários italianos permaneciam em atitude de inteira cooperação. Como grupo, eram mais italianos do

(9) Se o bombardeio e a ocupação de Corfú em 1933 mostraram claramente os perigos inerentes à política exterior fascista, a evacuação posterior dessa ilha em virtude da pressão exercida pela Conferência dos Embaixadores sugeriu a disposição de Roma em não forçar situações e evitar qualquer rompimento com os seus antigos aliados.

que fascistas. Essa situação tinha de mudar quando a política exterior italiana começou a se afastar da linha geral de cooperação aliada. Mas só com a entrada da Alemanha para a Liga foi a administração internacional submetida à primeira prova séria de continuidade. O subseqüente afastamento dos italianos e japoneses de seus antigos aliados e a formação de uma frente revisionista, unida na antipatia para com os métodos e processos de Genebra, expuseram de mais a mais à destruição aquela unidade psicológica e a extraordinária harmonia de propósito característica dos primeiros anos. Como pôde Genebra resistir a essa prova?

V. O DESAFIO REVISIONISTA E ANTI-DEMOCRÁTICO

Com a entrada da Alemanha para a Liga e a conseqüente inclusão de alemães no seu quadro de pessoal, surgiu uma série de problemas novos para a administração de Genebra. Os funcionários alemães muito naturalmente introduziram nova apreciação dos problemas internacionais. O seu interêsse concentrava-se nas questões de igualdade de situação para os países vencidos, sôbre revisionismo, desarmamento e problemas de minorias. Êles gostavam de desafiar opiniões já aceitas como coisas evidentes pelos funcionários mais antigos. Um esfôrço muito grande de imparcialidade passou sùbitamente a ser exigido da maioria dos funcionários cujas simpatias instintivas estavam naturalmente com Londres e Paris.

O segundo problema que a presença dos alemães em Genebra acarretou foi a ameaça à homogeneidade do pessoal internacional. A maioria dos funcionários mais antigos tinha feito da Liga a sua carreira; êles tinham contratos vitalícios e tinham cortado todos os laços que os ligavam às respectivas administrações nacionais. Nenhum dêles esperava, nem lhes tinham sido prometidas, colocações oficiais no caso de voltarem à pátria, enquanto os alemães, na maioria, eram funcionários do govêrno em licença durante o tempo de sua permanência em Genebra; esperavam voltar para a Alemanha e retomar suas antigas atividades no serviço diplomático da Wilhelmstrasse ou nos departamentos de onde tinham temporàriamente se afastado. Êles nunca fizeram aquêle rompimento com o passado, que lhes teria permitido transferir a sua inteira fidelidade para Genebra. Por outro lado, trouxeram considerável experiência administrativa, uma atitute funcional e aquela presteza germânica em obedecer ordens, que é pelo menos tão típica do alemão médio como a inclinação para servir a Alemanha acima de tudo. Enquanto Berlim não os impediu de servir à Liga lealmente, êles foram, em conjunto, funcionários exemplares, bem utilizáveis embora não dinâmicos, e nunca despertaram antipatias nem desconfianças entre os seus colegas vindos de outros países (10).

No caso dos italianos, a atitude amistosa adotada pelo fascismo nos primeiros tempos impediu o sentimento de serem um corpo estranho no organismo da Liga. Com espanto, primeiro, com crescente apreensão, depois, os funcionários da Liga perceberam que os seus colegas italianos serviam como agentes de seu govêrno dentro da Secretaria, e guiavam sua conduta não pela lealdade à Liga, mas pela lealdade ao govêrno italiano.

Quanto mais progredia a atitude revisionista de Roma, mais os italianos se constituíam em "quisto" nacional em tôrno do fascista Paulucci di Calbole Barone, sub-secretário geral, representante típico de funcionário do Partido Fascista. Situação similar, embora menos extrema, surgiu em relação a outros funcionários, à medida que os países europeus, um depois de outro, iam abandonando seu regime democrático ou quase-democrático em favor de um sistema de govêrno autoritário, semi-fascista ou totalitário. Duplo problema assim se criava, consistindo em primeiro lugar na decrescente possibilidade de utilização de certos funcionários e, em segundo lugar, na dificuldade crescente em recrutar pessoal do tipo conveniente para o trabalho internacional.

Não há necessidade de nos determos no primeiro aspecto. Quanto ao segundo, tornou-se cada vez mais difícil selecionar candidatos que apresentassem conhecimento geral dos problemas internacionais e que, ao mesmo tempo, fôssem aceitáveis para os respectivos governos. As mesmas qualidades que podiam fazer de um candidato vindo daqueles países um elemento ideal, já inva-

(10) Com duas exceções apenas, todos os antigos funcionários alemães da Liga chegaram a têrmos com os nazistas. Alguns até conseguiram triste celebridade, entre os quais Cecil von Renthe-Fink, ministro alemão na Dinamarca, quando da invasão dêsse país pelos nazistas, e o afável Dr. Nolda, cujo papel sinistro na invasão da Noruega foi revelado por Carl J. Hambro no relato que fez da invasão do seu país.

riàvelmente o desqualificavam aos olhos de seu govêrno. Os candidatos com maior probabilidade de merecerem o consentimento do regime vigorante em seus países eram os nacionalistas irredutíveis, homens de partido, agentes potenciais. Dêsse modo, o círculo de pessoas de onde o candidato vitorioso podia ser retirado, sem desconsideração para o govêrno em causa, estava tão reduzido que o secretário-geral tinha de nomear pessoas cuja escolha estaria fora de cogitações, tivesse êle conservado liberdade de ação. Essas pessoas seriam instintivamente consideradas elementos estranhos pelos seus colegas de Genebra, e elas também sentiriam a atmosfera genebrina desfavorável. Eram por sentimento e por temperamento inaptos para as novas funções.

Semelhante estado de coisas criou problemas muito além da questão comparativamente menor da fidelidade ou presteza na cooperação, pois ameaçou desmoralizar todos aquêles que permaneceram leais e determinados a prestar obediência à Liga acima da obediência a seu próprio país. Desde que começaram a se organizar grupos em têrmos nacionais ao invés de em bases profissionais, e a fazer o jôgo da política nacional dentro do organismo internacional, aquêles que conservavam a sua antiga lealdade e seus padrões de ética profissional colocavam os próprios países em nível de flagrante desvantagem. Houve épocas, na década dos trinta, em que os governos da Itália, Alemanha, Japão e Polônia eram informados por alguns de seus súditos na Secretaria da Liga dos passos mais confidenciais, enquanto Londres corria os riscos das situações desconhecidas. Se isso não assumiu proporções realmente perigosas foi devido, em parte, ao fato de Londres e Paris se acharem na ocasião empenhados em uma política de fraquezas e concessões ante a fôrça e violência crescentes dos países totalitários e autoritários, e, em parte, também ao fato de terem tais acontecimentos ocorrido num tempo em que o centro da política internacional já começara a se deslocar de Genebra. O que acontecia ali já não era tão importante. Por êsse motivo, o declínio da ética internacional naquele centro não tinha mais as conseqüências que teria se acontecimentos similares tivessem ocorrido quando a influência da Liga estava em pleno apogeu, isto é, de 1925 a 1930.

VI. CONDIÇÕES PARA UMA BOA ADMINISTRAÇÃO INTERNACIONAL

Não há uma fórmula mágica que permita o estabelecimento de uma administração internacional inteiramente eficiente e segura, mas existe uma série de condições que devem ser observadas na criação de uma boa maquinaria internacional.

A medida isolada mais importante consiste em proteger o funcionário internacional, tanto quanto fôr humanamente possível, contra pressões externas injustas. A maneira mais efetiva de fazê-lo consiste em manter o nível de salários comparativamente alto que prevalecia em Genebra; e a proteção será maior se forem concedidos contratos vitalícios à maioria dos funcionários, livrando-os assim de qualquer apreensão em relação ao futuro. As nomeações vitalícias são possíveis e praticáveis para a maioria daqueles que se dedicam a trabalhos de natureza política e técnica. O único argumento ponderável que se pode opor a essa orientação é o perigo de tais funcionários perderem o contacto com a vida nacional dos respectivos países. Todavia, êsse perigo pode ser ladeado com o expediente acadêmico do ano sabático, o qual permitirá aos funcionários retomar de tempos em tempos o contacto necessário com os seus concidadãos. Isso não impediria outro tipo de nomeação de duração mais curta, destinada principalmente aos funcionários empenhados em trabalho de ligação nos próprios países. Uma distinção muito clara deve, entretanto, ser mantida entre essas duas categorias, a fim de prevenir qualquer identificação do funcionário de fato internacional com o representante diplomático de seu govêrno dentro do organismo internacional. Além disso, conviria que o funcionário internacional fôsse protegido contra outras possibilidades de pressão mediante a criação de passaportes a serem emitidos pelo próprio organismo internacional e reconhecidos internacionalmente (11). Isso lhe permitiria viajar e cumprir seus deveres sem possibilidades de interferência clandestina por parte de funcionários diplomáticos e consulares do seu país de origem.

(11) Ao contrário do que geralmente se pensa, êsse passaporte nunca existiu. Uma tentativa da Assembléia no sentido de obter autorização para emitir tais documentos fracassou. Isso levou, na década dos trinta, à situação absurda de haver funcionários sem nacionalidade, por a haverem perdido pela desnacionalização, mas em gôzo de privilégios diplomáticos devido à qualidade de membros da Secretaria da Liga, embora não possuíssem passaportes válidos.

A experiência de Genebra demonstrou que a administração internacional é possivel e que, até certo ponto, pode dar bom resultado, mesmo sob condições particularmente desfavoráveis; que súditos de quarenta ou mais nações podem trabalhar em conjunto; e que diferenças de formação, origens sociais, educação e psicologia não constituem em si obstáculo insuperável à cooperação internacional. *Sir* Eric declarou uma vez, gracejando, que, nas disputas ocorridas durante a sua gestão nunca se envolveram funcionários de nacionalidades diferentes, como seria de esperar, mas sim funcionários da mesma origem. Num tempo em que as desuniões políticas e espirituais do mundo eram profundas, alemães serviam em Genebra sob as ordens de franceses, e ingleses serviam sob chefes japoneses, como se isso fôsse a coisa mais natural do mundo. As dificuldades surgidas no curso dos trabalhos foram devidas mais à diferenças de tradições e métodos administrativos do que a diversidade de psicologias.

Há uma lição muito significativa a retirar dessa experiência. Entre os membros da administração da Liga o papel representado pela nacionalidade foi menos importante do que se poderia legìtimamente esperar, até o momento em que influências exteriores reavivaram artificialmente as barreiras. Todo grupo de funcionários dedicados à mesma tarefa, sujeitos às mesmas normas e regulamentos, e vivendo na mesma localidade, inevitàvelmente tende para a criação de um *esprit de corps*. O trabalho em que se acham empenhados constitui mais do que um mero laço material. A Liga não era exceção a essa regra. Mais depressa do que se poderia pensar, formou-se entre os funcionários internacionais de Genebra êsse *esprit de corps*, uma psicologia comum e uma defesa comum contra os estranhos. Êsse denominador comum foi a participação no trabalho da Secretaria e logo se tornou mais forte do que qualquer profissão anterior ou mesmo divergências nacionais. Tal estado de coisas teria certamente continuado e dado origem a um tipo definido de funcionário internacional, não tivessem a desorganização crescente da vida internacional, a crescente divergência dos regimes políticos de cada país, a necessidade crescente, de parte de cada funcionário, de procurar colocação eventual em seu próprio país, a dificuldade de assimilar os recém-recrutados, pertencentes a raças diferentes, retardado e até impedido a evolução.

Se alguma uniformidade pôde ser alcançada em Genebra entre 1920 e 1935, por um organismo cuja influência política entrou em declínio em 1928, em um mundo que revertia a passos largos ao velho sistema de poderes políticos ilimitados, é lícito supor que, sejam quais forem as dificuldades de uma ação coletiva futura, elas não residirão na constituição e funcionamento de um serviço civil internacional. Embora tivesse faltado à Liga qualquer vestígio de soberania, e apesar de ter a segurança individual do funcionário sofrido crescente ameaça à medida que aumentava a anarquia internacional e à medida que as influências estranhas encontravam campo cada vez maior para interferirem — a determinação comum mostrou-se mais poderosa do que os elementos de desintegração.

Como seria incomparàvelmente mais fácil o processo se a associação descuidada que foi a Liga pudesse ser substituída, findo o presente conflito, por um organismo compulsório e coercitivo de ação Internacional! Êsse novo organismo conquistaria em pouco tempo a mesma lealdade e o mesmo devotamento das velhas administrações nacionais. O govêrno internacional que fôsse um govêrno efetivo e não fictício não teria a menor dificuldade em criar um serviço civil igual, se não superior, ao de qualquer país isolado. Essa administração teria uma base única para o recrutamento de seus colaboradores e atrairia as inteligências mais vivazes e desinteressadas das diferentes nações; podia alistar a *élite* de uma geração inteira para a sua tarefa de incomparável fascínio.

Considerações gerais sôbre a organização de almoxarifados

SPERIDIÃO DE CARVALHO JÚNIOR
Assistente de Material do D.A.S.P.

TODOS aquêles que estudam de perto assuntos administrativos referentes a pessoal e material terminam por compreender que há, em ambos os setores da administração, problemas semelhantes, podendo-se mesmo traçar uma correspondência nítida entre certos aspectos tais como: o da compra de material e o da seleção de pessoal; o da recuperação e o da readaptação; o da padronização e especificação com o aperfeiçoamento; o da guarda e estocagem com o de ambiente de trabalho; etc. Os primeiros pertencem tìpicamente ao setor material e os segundos ao setor pessoal. Muito, entre nós, já se tem feito no terreno da administração do pessoal, embora havendo ainda muito por fazer. Já quanto ao material nota-se menor atividade, se bem que atualmente as vistas governamentais estejam se focalizando neste importante setor da Administração Pública. Sente-se uma agitação crescente com o fito de aparelhar a máquina administrativa de um eficiente sistema de material.

E' procurando contribuir com uma parcela na organização dos Serviços Públicos, porque compreendemos a falta enorme que fazem os trabalhos divulgadores de conhecimentos sôbre organização e administração de material, que ora lançamos êste pequeno ensaio.

E' visando principalmente orientar e melhorar certos conhecimentos dos almoxarifes e encarregados de material, que o divulgamos, esperando que o mesmo possa ser útil não só aos Serviços Públicos, como também a emprêsas particulares que venham a se interessar pela questão.

*
* *

A eficiência duma organização depende lògicamente da conjugação de esforços coordenados dos fatores pessoal e material, e a eficiência total dessa organização, sua resultante, por isso mesmo dependerá da eficiência de cada um dêstes fatores de "per si".

Os múltiplos problemas de organização do setor material podem ser grupados em problemas de ordem geral e específicos. E' procurando o que há de geral na organização dos almoxarifados que analìticamente consideramos como sendo os fatores mais importantes e comuns na organização do almoxarifado, os seguintes:

I — NATUREZA E LOCALIZAÇÃO DO ALMOXARIFADO.
II — EDIFÍCIO.
III — NATUREZA DO MATERIAL.
IV — ARRUMAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO.
V — INSTALAÇÃO E EQUIPAMENTO.
VI — CONTRÔLE E COORDENAÇÃO.
VII — PESSOAL.
VIII — RELAÇÃO COM O SISTEMA DO MATERIAL.

NATUREZA E LOCALIZAÇÃO DO ALMOXARIFADO

O almoxarifado é uma conseqüência da existência de estoques, quer para abastecer contìnuamente de material uma emprêsa, agindo pois como um fator de *regularização*, quer por motivos de ordem *econômica*, conseqüência da compra de grandes lotes, etc. Muito se tem falado sôbre as vantagens e desvantagens da existência do estoque, mormente nas indústrias privadas, onde a imobilização de capital empregado em material é questão de vital interêsse na vida financeira das mesmas. Não se pode dizer, em tese, que os estoques sejam indispensáveis; não há uma solução geral para a questão; a existência do estoque depende não só da organização em si, como do material pròpriamente. Se por um lado vemos que há materiais que po-

dem ser comprados a qualquer instante e em condições vantajosas, por outro lado há materiais de difícil aquisição e de preços com tendência à valorização cada vez maior, sendo pois aconselhável a estocagem; outros há que, pela sua própria natureza, não devem ser guardados, por serem passíveis de deterioração, desvalorização, quebra, ou de se tornarem obsoletos, etc. Há, ainda, além do mais, a questão dos volumes de materiais, em nítida correlação com as necessidades da organização. Vê-se, pois, que a questão do estoque deve ser estudada para cada caso em particular e da forma mais adequada possível ao objetivo da organização à qual vai o estoque servir.

Uma sábia regra de administração é a de economizar o mais possível o transporte; daí deverse situar o almoxarifado, ponto intermediário entre a fonte do material e o local de consumo, no ponto mais propício a uma recepção fácil e a um fornecimento rápido e barato. Na maioria das vêzes, os almoxarifados se localizam dentro das próprias organizações. Quando o almoxarifado serve a vários órgãos, deve ser situado no centro dos mesmos, levando-se muito em conta os volumes ou valores de material recebido e fornecido. Visando o máximo de economia, muitas vêzes os armazéns devem se achar perto dos portos, linhas férreas e rodovias ou derivações, dependendo muito do tipo de transporte mais empregado, dos volumes circulantes e dos pontos de consumo.

Há mesmo técnica especial para a localização dos almoxarifados, onde se aplicam princípios da Grafostática e se dá aos pontos de recebimento e de entrada "pesos" de acôrdo com o volume de material circulante, e se procura determinar um *baricentro*, que seria teòricamente o ponto ideal para a localização, o qual ainda teria que atender a muitos outros fatores de ordem urbanística, econômica, administrativa, etc.

Via de regra, porém, os almoxarifados se situam nos prédios dos próprios serviços a que vão servir, sendo esta pràticamente, a melhor solução, visto favorecer enormemente aos fornecimentos de material, os quais são, teòricamente, os mais rápidos possível, desde que haja um estoque permanente e bem equilibrado.

Ao organizar um almoxarifado, as primeiras indagações que deveremos fazer, serão: que estocar? — quanto estocar? — para quanto tempo? — onde e como guardar os estoques?

As três primeiras perguntas não são dadas "a priori", mas sim uma conseqüência direta da vida da organização e do meio industrial e comercial onde a mesma será situada.

Quanto às últimas, são exatamente o objetivo dêste ensaio e serão parcialmente encaradas no decorrer do mesmo.

O EDIFÍCIO

Nos Serviços Públicos, os almoxarifados se destinam a servir a vários órgãos, das finalidades mais diversas; daí a razão de serem mais ou menos especializados, se bem que exista certo tipo de material comum a todos os serviços.

Em vista disso, não é possível moldar-se todos os almoxarifados por um tipo padrão. Não obstante, há regras gerais que não dependem do tipo de material estocado, e constituem uma técnica de estocagem, a qual deve ser considerada, ao se organizar um almoxarifado.

Ao estudarmos o *local*, edifício ou dependência do mesmo, que irá se destinar à guarda do material, devemos considerar:

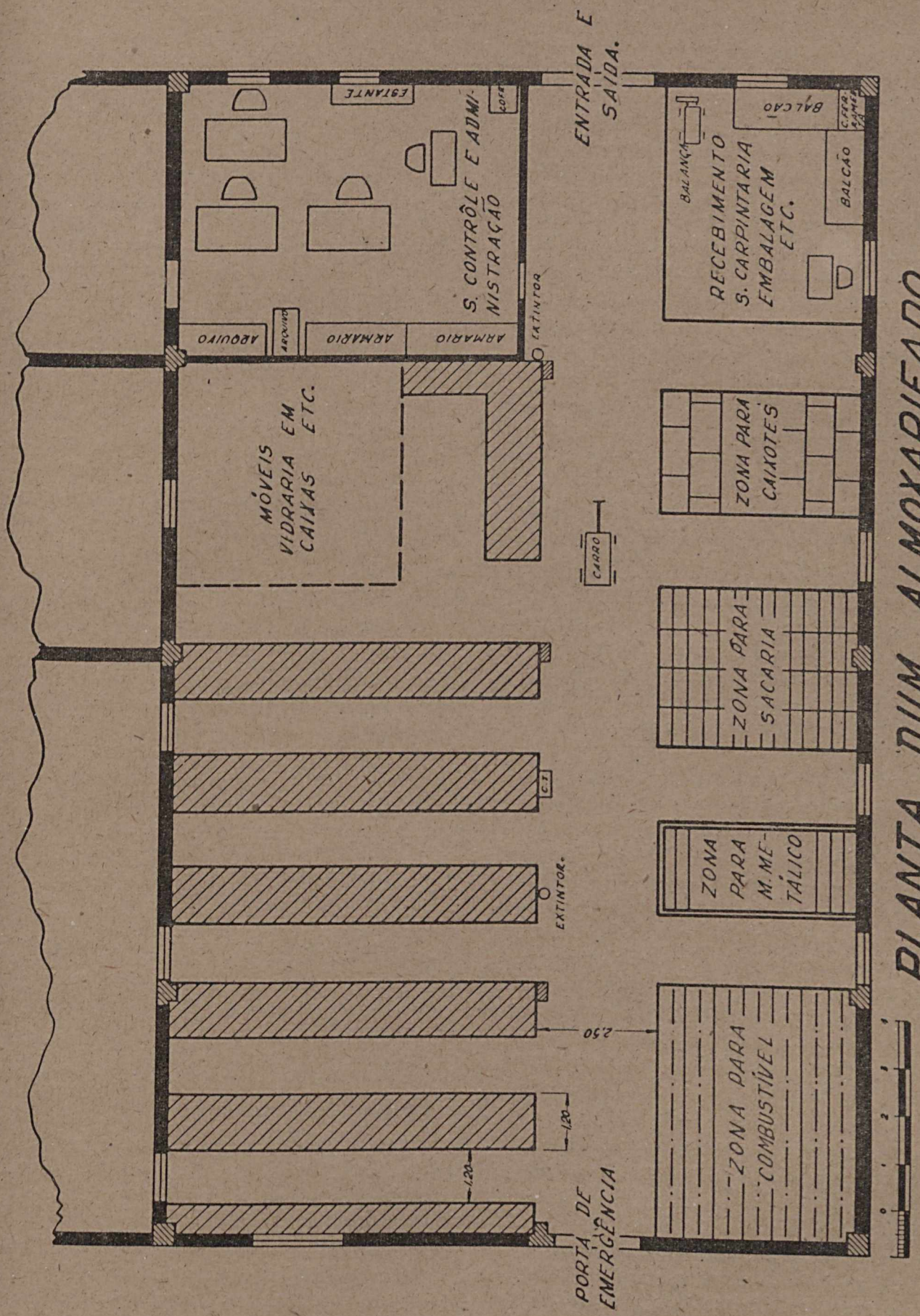
a) O prédio deverá ser resistente, com um embasamento sólido, uma estrutura calculada, de modo a suportar com segurança as sobrecargas máximas estocadas. Convém preferir-se os tipos em lage direta;

b) As colunas devem ser de secção quadrangular, as portas suficientemente largas para o transporte de todos os volumes circulantes;

c) O piso deve ser um só, não convindo apresentar desnível entre os vários armazéns, tendo-se cuidado com as águas pluviais que possam entrar do exterior. O piso deve ser de material próprio à limpeza e à passagem de veículos usados no transporte do material;

d) A luz e o ar devem ser de acôrdo com a natureza do material estocado, devendo-se preferir a luz por intermédio de "lanternins", clarabóias e largas janelas em paredes de insolação conveniente. Deve-se ter cuidado com vasamentos dágua e com as paredes úmidas;

e) No caso da falta de espaço, o pé direito deve ir até 5 m ou mais, cabendo, pois, prateleiras e pilhas bem altas;



Estudo para a instalação dum almoxarifado de tamanho regular. Procura-se distribuir e arrumar tècnicamente o material, assinalando-se as zonas que irão ser destinadas à estocagem de cada tipo de material circulante.

f) O prédio deve ser construído satisfazendo às condições técnicas mais aconselháveis para protegê-lo contra o fogo, de material incombustível, com difícil entrada de ar no caso de incêndio; deve ter tomada de encanamento para mangueira de incêndio, aparelhos contra incêndio e água suficiente. Ter cuidado com escadas ou poços de elevadores, que atuam como verdadeiras chaminés no caso de incêndios, etc., enfim, levando em consideração tudo o que a técnica nos ensina a êste respeito;

g) O acabamento não precisa ser caro, as paredes devem ser rebocadas e caiadas para melhorar as condições de iluminação, evitando-se o acúmulo de poeira nas rugosidades, etc.

h) As portas e janelas devem ser suficientemente resistentes e seguras, devendo haver dispositivos de alarme, etc., a fim de prevenir roubos, arrombamentos, etc.

Entretanto, na maioria das vêzes, por circunstâncias outras, localiza-se o almoxarifado em edifício que não foi projetado para tal fim e, por isso, deve-se providenciar para que o mesmo sofra alterações e se adapte o mais possível às exigências, reforçando-se a estrutura, abrindo janelas, etc. O que não se deve nunca permitir é que, por falta de técnica, os defeitos de construção do prédio produzam estragos pela deterioração dos materiais, o que se traduz, às vêzes, em vultosas somas.

O prédio deve ser condicionado à natureza do material. Há materiais para cuja proteção basta um leve telheiro; outros que podem ser guardados ao relento, sem que as intempéries os deteriorem. Entretanto, materiais há que precisam ser guardados em condições excepcionais, tais como explosivos, gêneros alimentícios, certos produtos químicos, etc., que necessitam de ar condicionado, baixas temperaturas, inexistência de luz, etc.

Por isso mesmo, o prédio deve ser estudado com muito critério, a fim de que as instalações do almoxarifado sejam as mais seguras e adequadas.

Deve-se evitar a existência de insetos e de roedores, que podem causar sérios danos, não só ao estoque como ao prédio; deve-se, outrossim, ter muito cuidado com termitas (cupins) e outras pragas e parasitas do material de madeira.

A NATUREZA DOS MATERIAIS

Os fatores que influem e que devem ser considerados na organização dum almoxarifado são múltiplos e, além do mais, de tal forma interdependentes uns dos outros que não podemos considerá-los em separado.

A natureza do material é talvez o que influi com maior pêso, visto ser o fator preponderante na existência dos estoques. Assim é que, quando se pergunta: — que estocar? — implicitamente se quer saber todos os característicos e a natureza do material a ser estocado.

Práticamente, podemos focalizar a natureza do material sob os seguintes aspectos:

- Natureza do Material
  - Quanto à alterabilidade
    - Possível pela ação
      - Calor
      - Luz
      - Umidade
      - Externa
      - Tempo, etc.
    - Pràticamente nula
  - Quanto ao consumo
  - " " valor e utilidade
  - " " mercado
  - " à qualidade
  - " ao tipo de embalagem, volume, pêso, etc.

Assim é que, em relação às propriedades físicas do material, devemos saber se o mesmo é alterável ou não pela ação do calor, da luz, da umidade, do tempo, etc. Deve-se, em cada caso, estudar as condições físicas que a natureza do material exige para sua guarda, tendo-se, muitas vêzes, de criar um ambiente próprio para a sua conservação.

Deve-se, ao estudar a melhor forma possível de formar estoques, encarar com muito atenção se o material é ou não muito consumido. Qual o volume de material que circula num certo período, isto é, quanto se recebe e quanto se fornece. De que espaço se dispõe para guardar o volume de material circulante. Se o consumo segue, mais ou

menos, marcha regular. E' justo que isto tudo esteja preso à natureza do material; um estudo estatístico do consumo nos mostrará suficientemente como cada tipo de material tem a sua *marcha própria*. De preferência deve ser estocado o material de imediato consumo e de uso generalizado.

Outro aspecto do material não menos digno de nota é o financeiro; quanto custou e para que serve? Nunca nos devemos esquecer de que, na maioria das vêzes, os estoques representam somas vultosas paralizadas; deve-se, pois, considerar o valor do material, sua possível mutação, o tempo em que o capital aplicado ficará imobilizado. E' justo que haja uma soma de necessidade e utilidade do material estocado, tal que contrabalance bem a desvantagem econômica conseqüente da paralização dos capitais invertidos em estoque.

Muitas vêzes, a deficiência do mercado é a causa que determina a criação de estoques. A par de um sistema de transporte ineficiente e de um mercado pobre, vê-se a organização obrigada a criar as suas reservas de material, a fim de evitar prejuízos decorrentes da falta do mesmo. Nos Serviços Públicos, na maior parte das vêzes, os estoques são diretamente influenciados pelas leis orçamentárias.

O gênero ou a natureza do material estão intimamente presos à qualidade; assim é que há sempre um tipo ideal para ser estocado, por ser o mais durável, o mais barato, o mais econômico.

Finalmente, a natureza do material se refere a tôdas as propriedades físicas do material; se o mesmo é líquido, sólido, gasoso, etc.; se o mesmo exige cuidado particular e qual a providência que deve ser tomada para cada tipo, de acôrdo com sua natureza. Assim é que os materiais frágeis, passíveis de quebra, de arranhar, deformar-se, de choques, etc., devem ser guardados com a devida cautela, em lugar seguro e menos exposto a acidentes. Os materiais frágeis não devem ser empilhados, de forma que tenham de suster cargas capazes de inutilizá-los ou de depreciá-los; para isso exigem arrumação especial em prateleiras ou armários próprios, de acôrdo com os seus característicos.

O próprio transporte depende diretamente da natureza do material, pois deve ser de acôrdo com o volume das unidades, da embalagem e do pêso. Os materiais de pequeno porte são embalados e acondicionados em lotes de várias unidades, facilitando, assim, não só o transporte, como a sua guarda. Muitas vêzes somos obrigados a arrumar um material em pilhas, porém sua natureza obriga a que se lance mão de embalagem especial; é o caso de líquidos, gases e substâncias pastosas, que devem ser guardados em tonéis, tubos e outros recipientes, que podem ser empilhados. Os materiais sólidos, via de regra, são acondicionados em caixas mais ou menos resistentes, de acôrdo com a mercadoria, e podem ser guardados sobrepostos.

ARRUMAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO

A arrumação visa harmonizar a exigência de concentração do material em lotes homogêneos, com uma manipulação fácil e rápida.

A boa arrumação permitirá que os materiais sejam localizados com facilidade por qualquer pessoa, tornando o trânsito e a expedição mais fácil.

Ao escolhermos um certo ponto do depósito para a guarda dum material qualquer, devemos analisar detalhadamente qual a natureza e o consumo dêsse material e se o local escolhido apresenta as melhores condições para a guarda racional do material.

Deve considerar-se sempre que o material é bem arrumado quando distribuído em lotes homogêneos, procurando concentrar num mesmo ponto os materiais da mesma espécie, e que êsse ponto seja o mais propício à guarda.

Quanto aos tipos de arrumação podemos classificá-los, em:

a) Arrumação em *silos, tanques* ou *comportas*, tìpicamente adotada para materiais como os cereais, líquidos, clinquer, combustíveis, etc.

b) Em *pilhas*, construídas sôbre estrados suficientemente resistentes e próprios para evitar estragos provocados pela umidade ou por águas que possam acidentalmente penetrar no depósito; são aconselhadas para a guarda de sacaria, barricas, tonéis, fardos, caixas de madeira, latas, etc., apresentando a grande vantagem de aproveitar muito o volume do depósito em altura. A padronização das embalagens facilita muito êste tipo de arrumação.

c) Em *armários* ou *prateleiras* — própria para a guarda de lotes de materiais de pequeno porte, ferragens, miudezas, etc. Êste tipo de arrumação

A fotografia mostra claramente como devem ser numeradas as prateleiras e compartimentos das mesmas, a fim de se conseguir uma localização perfeita. Vê-se, no canto esquerdo, o material de segurança contra fogo, localizado próximo à pilha de papéis.

é muito divulgado e de grande eficiência, mormente quando, para cada sub-divisão, existem fichas de contrôle (bins), o que facilita enormemente a administração do almoxarifado. Nunca se deve perder de vista a resistência e estabilidade destas prateleiras e armários, como também o material de que são construídos, devendo-se ter preferência por armaduras metálicas, a fim de se evitar cupim, desde que as mesmas sejam pintadas adequadamente para evitar ferrugens, etc.

d) Em *varal* — êste tipo de arrumação é próprio para a guarda de materiais que necessitam de uma grande ventilação, o máximo de exposição de suas superfícies ao ar e em posição vertical; é o caso de rouparia.

e) Em *giraus* — tipo de arrumação próprio para guardar canos, vergalhões, vigas, etc. Compõe-se de armações resistentes e um vigamento em balanço ou não, próprio para receber a carga; aquelas vigas não devem distar muito umas das outras, para evitar a deformação do material guardado.

Como já dissemos, a natureza do material é que decidirá qual o tipo de guarda que se deve escolher, podendo oferecer casos especiais, tais como armários com gavetas, caixas reforçadas para guarda de ferramentas ou de materiais pequenos e pesados, etc.

Para cada tipo de material há, portanto, sempre uma melhor forma de arrumação.

O ideal seria ter-se, em separado, armazéns diversos para cada tipo de material e, portanto, cada armazém com uma arrumação própria, tendo-se armazéns para pilhas de sacarias, barricas, etc., armazéns só para prateleiras para manufatura, silos etc., e assim por diante. A área do almoxarifado deve ser subdividida em zonas, de acôrdo com o tipo de arrumação.

Certos materiais podem ser guardados em pátios, dada sua natureza.

No ato de arrumar, deve ser considerado, especialmente, o tipo de transporte; êste nunca deve ser prejudicado pelo aproveitamen-

to demasiado de espaço para a guarda de material. Isto só é possível pelo conhecimento prévio dos tipos de veículos usados no transporte interno do armazém. Deve-se localizar os materiais de grande consumo próximo às saídas ou nos corredores de maior circulação.

A arrumação deve facilitar a manipulação, e ser tal que torne fácil colocar um material no seu lugar próprio.

E' de boa técnica identificar numèricamente os armazéns.

O local onde se irá empilhar o material ou se situar as prateleiras deve ser demarcado prèviamente com traços a cal.

Conhecendo-se as áreas disponíveis, o vão entre as pilhas a se formarem, as passagens para a circulação do material e os espaços necessários ao arejamento e à iluminação, deve-se estudar as plantas baixas, para se ter um plano geral e definitivo do que irá ser o almoxarifado.

As prateleiras, pilhas e silos devem ser numerados distintamente. Se as prateleiras e armários são subdivididos em filas e colunas de gavetas, ou subdivisões, estas, por sua vez, serão numeradas adequadamente, de tal forma que fiquem tôdas estas unidades de guarda fàcilmente identificáveis e localizáveis. Pois que, para se controlar os materiais, os mesmos devem ter em suas fichas dados referentes à localização.

A localização clara e precisa só poderá ser feita por intermédio de inteligente sistema ou código preestabelecido, o que se prende diretamente ao tipo de arrumação e à forma como o material é distribuído nos armazéns. Por exemplo, um material localizado no armazem 8, prateleira 6, coluna 4 e fila 3, seria identificado por: (8, 6, 4, 3). Concluindo-se dêsse exemplo, pode-se primeiramente, por convenção, indicar-se o armazem, depois as subdivisões sucessivas de guarda, até chegar-se ao compartimento ou unidade onde está o material considerado. Isto facilita extraordinàriamente a administração do almoxarifado, mormente quando nas fichas de contrôle haja dados referentes à localização do material.

A distribuição do material requer um estudo mais ou menos pormenorizado, com o fito de se jogar com todos os fatores que influem na *guarda mais aconselhável*, devendo-se ter em vista o prédio, a natureza do material, seu consumo, etc.

O bom senso é, em todos os casos, o fator principal de que deve o administrador lançar mão para arrumar convenientemente o seu almoxarifado.

Os materiais frágeis ou passíveis de se danificarem fàcilmente deverão ficar em locais menos expostos a choques, pancadas ou outros quaisquer acidentes.

As prateleiras devem ser sólidas e não sofrer trepidações; não devem ter estabilidade precária, principalmente se destinadas à guarda de vidraria, instrumentos delicados, etc.

Quanto às pilhas, os materiais que ficam por baixo devem ter uma embalagem resistente e própria a suportar as cargas previstas. A embalagem tem grande importância na arrumação e, quando adequada, facilita enormemente a mesma.

A disposição das pilhas em corredores deve ser tal que aproveite a iluminação e o arejamento do prédio, não devendo forçar a sua estrutura; assim é que se deverá evitar concentrar as pilhas no meio das lages ou vigas, que se supõe serem insuficientemente resistentes.

INSTALAÇÃO E EQUIPAMENTO

Para que o material seja guardado racionalmente e movimentado ràpidamente, é necessário que haja instalação e equipamento adequados, prateleiras resistentes, giraus, estantes, um sistema de transporte eficiente, a par de boa iluminação e arejamento. Há, ainda, paralelamente à guarda, certas funções do almoxarifado que requerem instalação e equipamento próprios; assim é que há o equipamento de inspeção prévia, podendo falar-se, também, no equipamento de segurança, que visa salvaguardar o material de incêndios, furtos ou desvios: extintores, caixas de areia, campainhas de alarme e outros mais.

As instalações ficam de tal forma prêsas ao tipo de arrumação, ao edifício e à natureza do material que será por isso mesmo tôda ela estudada e planejada de acôrdo com os fatores acima referidos.

Quanto aos equipamentos, vamos grupá-los:

Equipamento de transporte
" " *inspeção prévia*
" " *inspeção e exame*
" " *segurança*

Equipamento de transporte

Antes de se escolher qual o melhor tipo de transporte para servir a um almoxarifado, deve fazer-se prèviamente uma análise, procurando estudar :

a) a natureza geral e específica do material que irá ser transportado ;

b) estatìsticamente, as grandezas que são transportadas normalmente ou eventualmente ;

c) a influência da rapidez do transporte na economia e eficiência dos serviços ;

d) os percursos médios dentro dos armazéns ou fora dos mesmos, de acôrdo com os casos que possam aparecer ;

e) a arrumação do material, por intermédio de plantas baixas, vendo se a mesma auxilia suficientemente ao transporte e à maneabilidade do material ;

A figura, muito significativa, apresenta um truck-elevador empilhando uma sacaria. Como se pode notar, um homem, apenas, pode movimentar todo o material dum depósito, graças ao eficientíssimo trabalho dêste tipo de carro.

f) os pisos dos armazéns, o pêso e o calçamento dos veículos, procurando a forma mais prática e econômica de se conjugar êstes fatores ;

g) adaptar, quando possível, os tipos de veículos mais leves, baratos e de menor consumo de combustível, atendendo ao preço de conservação, durabilidade e consumo dos veículos empregados.

Depois dessa análise, escolher-se-á, entre os vários tipos de transporte existentes no mercado, o que melhor se adapte ao almoxarifado.

O tipo de veículo deve corresponder ao vulto e característicos do movimento de material dos armazéns.

Para dar uma idéia dos tipos de transporte que existem atualmente, organizámos o seguinte quadro :

- Mais comuns
  - Pontes rolantes
    - Com 2 movimentos
    - " 3 movimentos
  - Carros
    - Com trilho
      - Manuais
      - Automotores
    - Livres
      - Manuais
        - Zorra
        - Trucks
        - Carros de mão
      - Automotores
        - Trucks
          - Transportador
          - Elevador
        - Auto-caminhonetes

Excepcionais
- Planos inclinados com rolos
- Parafuso sem-fim
- Esteiras
- Dutos de sucção ou compressão
- Monta-cargas
- Elevadores, etc.

Cada um dos tipos citados serve para casos particulares, de acôrdo com o pêso, a quantidade e a diversidade do tipo de mercadoria.

O transporte no caso mais comum, quando se trata de pequenos armazéns e de movimento reduzido, é feito em pequenos carros, que podem ter dispositivo para elevar as cargas; o bom senso decidirá na escolha do melhor tipo, equilibrando as necessidades do almoxarifado com os preços e tipos existentes no mercado.

O preço de custo e de manutenção dos veículos deve estar de acôrdo com os serviços prestados pelo mesmo.

Equipamento de inspeção prévia

A nossa legislação, claramente, distingue "recebimento" de "aceitação"; seguindo um critério parecido, chamamos, aqui, de "equipamento de inspeção prévia" ao instrumental que serve para embalar e desembalar o material, tratando-se pois tìpicamente de ferramentas de carpintaria.

A inspeção prévia controla apenas o fator quantitativo, e o material, para ser contado, tem necessàriamente que ser desembalado, após o que se cuidará da *aceitação*. Por isso, nos almoxarifados deve haver ferramentas próprias para êste mister, e assim podemos enumerar as seguintes, que julgamos ser de uso mais corrente: martelos (diferentes tipos), serrotes, bicos-de-papagaio, alicates, torqueses, plainas, formões, puas, esquadros, metro articulado, chaves de fenda, chave inglêsa, tornos, machadinhas, marteletes, nível, etc. O almoxarifado não precisará sempre ter tôdas estas ferramentas, e sim as que se fizerem necessárias, de acôrdo com os tipos de embalagem circulantes.

A embalagem e a desembalagem não poderão ser descuradas; uma boa técnica economizará o material de embalagem e evitará desperdícios provenientes de falhas no acondicionamento e na embalagem.

A ferramenta apropriada é de suma importância, pois sem ela não se poderá exigir milagres do pessoal encarregado da expedição e do recebimento de material. Uma boa embalagem constitui um índice de segurança.

Logo que seja entregue o material, deverá ser depositado num local próprio do armazem, onde não perturbe o trânsito e fique com fácil acesso ao equipamento de inspeção. As ferramentas de embalagem deverão ser guardadas, se possível, nesse lugar, em estojos próprios e numeradas convenientemente, de forma a tornar fácil a sua utilização.

Equipamento de inspeção e exame

Continuando a tratar de equipamentos para o perfeito funcionamento de um almoxarifado, vamos nos deter na etapa seguinte dessa tarefa, se bem que voltemos ainda a falar no assunto ao tratar do contrôle do material.

O instrumental em causa se compõe de tudo que diz respeito à medida, ao exame e contagem do material.

Há certos tipos de medidas e de exames que não podem nem devem ser processados nos almoxarifados, sendo tìpicamente do domínio tecnológico, ficando pois a cargo do órgão técnico especializado. Por isso não encontraremos certos aparelhos especializados. Entretanto, de acôrdo com a sua natureza, quase sempre há grande quantidade de materiais que, no processo de aceitação, requerem um contrôle qualitativo de suas características, as quais se comprovam em ensaios, medidas e inspeções, que podem ser feitos no próprio almoxarifado, não exigindo, em absoluto, técnica especial, tal como pesagens comuns, medições, determinação de densidade por intermédio de densímetros, etc.

Por isso, aparece a necessidade dêste outro equipamento, que, via de regra, se compõe de: mesa ou balcão forte, onde se possa contar e pesar os volumes circulantes. Deve haver uma boa iluminação no local (há materiais que não podem ser expostos à luz, como filmes fotográficos, etc.). No caso de o almoxarifado se prestar à guarda de produtos químicos, é aconselhável o balcão ser revestido de material dificilmente atacável por drogas e ter ao lado uma pia com água corrente. Num almoxarifado deve haver sempre réguas e trenas, graduadas de acôrdo com o nosso atual sistema

métrico decimal, capazes de medirem em metros e seus submúltiplos. Em casos especiais pode haver necessidade de se empregar paquímetros, esferômetros, palmers, escalas cônicas, etc. Para medir volumes, haverá necessidade de recipientes graduados em litros (subdivididos em seus múltiplos e submúltiplos).

Para contrôle do pêso das mercadorias, deverse-á encontrar balanças adequadas ao tipo de material circulante e instaladas convenientemente. A natureza do material é que influi preponderantemente na escolha do equipamento de aceitação; há uma pluralidade de instrumentos práticos, que auxiliam extraordinàriamente o exame ou perícia do material, como as lupas "conta-fios", peneiras, os "colhe-amostras" e tantos outros.

Equipamento de segurança

Visa evitar prejuízos pela ação de qualquer agente exterior. Além de um edifício adequado e de uma arrumação de acôrdo com a natureza do material, cumpre conservá-lo nas melhores condições possíveis, e tomar outras providências, principalmente as contra o fogo. A situação dos extintores deve ser sempre próxima aos materiais combustíveis e onde se possa chegar rápida, segura e fàcilmente. Quando o almoxarifado é grande, deve-se empregar vários extintores e situá-los da forma mais acessível. As tomadas dágua para incêndio devem ficar bem próximas aos armazéns e mesmo internamente, conforme o caso. E' bom ter-se sempre à mão o telefone da estação de bombeiros mais próxima, bem como outras providências, tais como a proibição de fumo no local, e as convenientes para cada caso. E' preferível que o edifício e o material de que são feitos os armários, prateleiras e giraus sejam de material incombustível.

As instalações elétricas devem ser feitas sempre por eletricistas competentes, sendo obrigatório o uso de fusíveis de segurança; no caso de se notar qualquer irregularidade na instalação interna, deve-se chamar logo o especialista para que se evitem possíveis acidentes.

O material de valor e de pequeno volume deve ser guardado em armários resistentes e apropriados ao mesmo, ou em cofres, segundo o caso que se apresentar. Além disso, outros cuidados devem ser tomados contra o roubo, pelo emprêgo de campainhas de alarme, portas e janelas resistentes e fechaduras de segurança, vigias noturnos e demais precauções habituais.

CONTRÔLE E COORDENAÇÃO

Um almoxarifado não poderá prover em quantidade, em qualidade e no instante preciso, aos serviços a que serve, se não dispuser de um eficiente contrôle. A par disso, os seus estoques devem ser equilibrados, os volumes de material devem ser correlatos à necessidade e à circulação dos mesmos; para isto é indispensável o conhecimento dos estoques máximos e mínimos dos materiais, aliado ainda ao estudo da flutuação e tendência dos preços dos materiais. Sem um contrôle eficiente, uma escrituração em dia, inventários periódicos ou, pelo menos, inventários de abertura e fechamento de ano, um almoxarifado não atinge a sua finalidade. Um sistema de fichas ou de livro organizado pràticamente, que evite duplicidades de contrôle e requeira o menor número possível de pessoal para o seu eficiente funcionamento, será capaz de traduzir a qualquer instante e em números exatos, quantitativa, qualitativa e financeiramente, o material estocado, em falta, em trânsito, pedido, aceito, rejeitado, distribuído, etc. Deverá ser estudado com muita minúcia e atenção, devendo-se levar em conta tudo que nos ensina a técnica contábil, procurando não se cair no arcaísmo ineficiente.

No Serviço Público, onde a movimentação de capital é tôda regulada por lei e onde se requisita o material de acôrdo com um calendário, em conseqüência do seu sistema centralizado, tudo nos leva a crer que o contrôle poderia ser extraordinàriamente facilitado, se a tudo isto aliarmos as especificações, a padronização e a simplificação de materiais e fichas de contrôle, que vêm sendo racionalmente estudadas, adotadas e divulgadas pelo Govêrno.

A centralização da compra de material pelo D.F.C. determina uma perfeita coordenação entre todos os órgãos que constituem o Sistema do Material, o que permite a eficiência máxima desejada. Ora, isto só é possível havendo uma cooperação perfeita entre todos os órgãos dêste sistema. Para que o D.F.C. possa comprar bem e entregar ràpidamente o material é necessário que as repartições, por intermédio das Divisões de Material, requisitem o mesmo no tempo devido, na quantidade necessária e segundo as dotações atribuídas. O sistema deverá, pois, funcionar harmônicamente, devendo cada órgão facilitar e dar o máximo do seu esfôrço para a eficiência global; isto tudo não poderá ser atingido sem contrôle eficiente e sem estoques racionais.

O material estocado deve ser inspecionado contìnuamente, para se verificar a sua conservação e evitar perdas de qualquer natureza. O desperdício é condenado. Normas para recuperação e reaproveitamento devem ser adotadas por todos os órgãos do sistema.

O contrôle quantitativo é feito no recebimento, de acôrdo com normas especificadas. O contrôle qualitativo requer muitas vêzes perícia, quer seja por simples inspeção e exame, quer por ensaios técnicos de laboratório. E, do mesmo modo, o contrôle financeiro está sujeito a outras regras emanadas dos órgãos competentes.

PESSOAL

Do exposto neste trabalho podemos concluir que o pessoal desempenha um papel preponderante no funcionamento do almoxarifado. Pessoal competente produz trabalho eficiente, o que equivale dizer: — maior rendimento e menor custo de operação.

O almoxarife, além de conhecimentos sôbre merceologia, contabilidade e estatística, precisa estar contìnuamente a par da legislação vigente sôbre material: deve, ademais, ser um indivíduo prático, de bom senso, trabalhador e honesto. E' um elemento de grande importância para a eficiência do Sistema do Material, verdadeira base do mesmo.

Requisitando corretamente, como a lei determina, sabendo traduzir bem as necessidades de material das repartições, por estar sempre atento à circulação e conhecedor das marchas do consumo, ligado ainda diretamente à política seguida pelos serviços, é, naturalmente, o responsável consciente pelo material guardado nos almoxarifados e depósitos, e por isso mesmo elemento integrante duma carreira de funcionários de muito valor para os serviços públicos, donde a importância da seleção do mesmo.

Além dos almoxarifes, armazenistas, auxiliares e demais pessoal que trabalha na secção de contrôle e no almoxarifado, ainda haverá pessoal incumbido do transporte, embalagem, desembalagem, limpeza, e de outros serviços braçais. Êsse pessoal também deve ser escolhido adequadamente; homens robustos, sadios, com certos conhecimentos de carpintaria e outras habilitações, de acôrdo com a função que irão desempenhar.

RELAÇÃO COM O SISTEMA DE MATERIAL

Para finalizar, devemos considerar os benefícios que resultarão de almoxarifados bem organizados. Os serviços públicos não sentirão falta de material necessário ao seu funcionamento, a centralização de compras poderá atingir com maior eficiência a sua finalidade, por meio da compra em grandes lotes de material e em condições vantajosas; desaparecerão os pedidos ridículos e extemporâneos, tão comuns nas nossas repartições. Acabar-se-á com a imprevidência e os estoques desequilibrados; a técnica da estocagem evitará que a marcha referente ao movimento de material flutue além dos mínimos e máximos próprios às necessidades dos serviços, diminuirá o volume de material obsoleto. A recuperação e o reaproveitamento do material serão ótimo meio de economia. Com um maior aperfeiçoamento na administração do material o orçamento se verá extraordinàriamente facilitado em tudo que se refira à verba material. Os administradores compreenderão melhor quão importante papel é o desempenhado pelo Sistema do Material.

Haverá maior coordenação entre os órgãos constituintes do Sistema, acabando-se com a morosidade, tão própria ainda de certas organizações burocráticas.

Assim, podemos concluir que o almoxarifado, que se diferencia do depósito por ser dinâmico, constitui a base do Sistema do Material e poderia mesmo ser considerado como o eixo em tôrno do qual gira a administração do material.

Esta parcela das atividades adjetivas da administração pública tem papel relevante e, como auxiliar, contribui diretamente para o maior êxito e eficiência, quer da administração geral, como da específica, pelo que julgamos de nosso dever chamar a atenção para êste ponto até hoje menos cuidado.

O Hospital dos Servidores do Estado

II. Posição administrativa

ARY C. FERNANDES

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

QUE posição ocuparia o Hospital dos Servidores do Estado dentro da administração brasileira?

Várias soluções podem ser alvitradas, com maior ou menor propriedade. Convém, pois, examinar-lhes os prós e contras.

1. ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Admita-se a primeira hipótese e a mais simples: — repartição pública do tipo comum, órgão de administração direta da União, subordinado a algum Ministério.

A primeira objeção que se poderia fazer a uma tal estrutura, seria a da inadequação, aos problemas hospitalares, das normas administrativas gerais que regem os serviços públicos.

Dir-se-á que êste não seria o primeiro, nem o último hospital como órgão de administração direta. A alegação procederia, apenas, em parte. Tais hospitais atendem a situações muito específicas: classes militares, reclusos, indigentes, contagiantes, alienados, etc. Há também alguns poucos, muito poucos, que poderiam ser classificados como hospitais gerais, criados pelo Estado no desempenho da sua missão de assistir aos menos protegidos pela fortuna. Qual a eficiência dêstes últimos? Duvidosa, passível de restrições, sempre longe dos 100 %.

*

* *

Seria possível imprimir eficiência à administração de um hospital, do tipo aqui focalizado, conservando-o como órgão de administração direta? Seria possível conseguir isso sem desligá-lo da máquina ministerial?

Criar uma autarquia não é a solução universal para o problema da eficiência. Se o fôsse, todos os serviços públicos deveriam ser autárquicos. Pode-se combater raciocínios por demais simplistas, dizendo que, por vêzes, temos autarquizado órgãos, ao invés de desburocratizá-los.

Aqui no caso, porém, parece indicável adotar a alternativa da administração paraestatal.

Com efeito, a desburocratização da técnica de administração hospitalar exige tantas exceções às regras vigentes, que estas regras acabariam por se tornar inexpressivas.

Admita-se, porém, que fôsse possível remover todos os óbices que a burocracia (no sentido pejorativo da palavra) levanta contra a eficiência de uma instituição hospitalar. Admita-se, mesmo, que se chegasse a criar um regime de exceção para o Hospital dos Servidores do Estado, conservando, entretanto, a sua subordinação direta a algum ministério. Outros argumentos que adiante serão invocados em defesa de ponto de vista diverso, condenam o da administração direta. Com efeito, nesta hipótese não seriam exeqüíveis certas soluções de alguns problemas técnicos. Ou sòmente o seriam de forma precária ou menos judiciosa. Há que ponderar a posição coerente do Hospital dos Servidores do Estado dentro do sistema assistencial.

E por fim, se fôsse decidido fazer do Hospital um órgão do tipo comum na administração pública, a que órgão, já existente no Executivo Federal, seria êle subordinado com propriedade?

Ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio?

Tem-se afirmado, com insistência e acêrto, que a especificidade dos problemas da administração do

pessoal, no serviço público, exige, no campo da assistência e previdência social, como nos demais, soluções próprias, que leis próprias devem consubstanciar. Não se lhes aplica a legislação trabalhista geral.

A integração do Hospital dos Servidores do Estado na estrutura do Ministério do Trabalho daria maior contraste, daria intolerável realce à divergência de tratamento entre os servidores do Estado e as demais classes trabalhistas. A medida seria inábil. O grande público não alcançaria o "porque" da disparidade de benefícios. Clamaria contra favores supostamente excessivos, em prol de uma classe que sòmente agora, nesta última década, começa a ser apreciada e respeitada. Os rumores apareceriam. Poucos se aperceberiam dos fundamentos, mas todos veriam, com vidros de aumento, os resultados, do mesmo modo que todos, inclusive servidores públicos, não vêem as razões de ser das facilidades que, neste mesmo setor da assistência hospitalar, os governos concedem às classes armadas. E surgiria a crítica leviana: — favoritismo, prepotência do forte, etc.

Por outro lado, o Ministério do Trabalho, que não administra nenhuma instituição hospitalar, não oferece clima propício ao exame e apreciação de problemas técnicos, peculiares a um hospital. Em verdade, o Hospital dos Servidores do Estado ficaria sôlto dentro dêle. A subordinação seria meramente teórica, ou talvez apenas orçamentária. Nenhuma vantagem adviria daí.

E quanto ao Ministério da Educação e Saúde? Aqui, é verdade, tem-se o clima técnico adequado.

Mas, nos últimos tempos, êsse Ministério vem-se norteando no sentido de avocar a si as funções normativas, e descentralizar tôdas as atividades executivas, de âmbito restrito, aos níveis de administração local (Estados e Municípios).

Não cabe aqui analisar o "porque" das exceções a essa regra. Fugiria ao assunto versado e seria digressão por demais longa. Basta dizer que nenhuma dessas exceções tem o menor traço de similitude com um hospital destinado a uma determinada classe de empregados.

O exame atento da evolução comparada da administração sanitária, nos grandes países civilizados, e a análise das realizações concretas dos programas sanitários entre nós, em tempos idos e agora, mostram, à evidência, que tudo deve ser feito para não quebrar a unidade da política, traçada com acêrto e praticada com sucesso. Não há por que criar exceções, que atrairiam outras exceções, e marcariam um lamentável retrocesso.

O problema da subordinação administrativa indica, para o Hospital dos Servidores do Estado, uma posição *inter*-ministerial. E a técnica aponta um lugar *extra*-ministerial.

Assim sendo, e considerando que assistir ao servidor público é um problema de administração de pessoal, atividade-meio, adjetiva, de *housekeeping*, por que não integrar o Hospital dos Servidores do Estado no Departamento Administrativo do Serviço Público? Porque êsse órgão consultivo da Presidência da República não pode e não deve abandonar sua missão de observador e controlador, para se emaranhar em tarefas executivas dêste porte, além das que já lhe são cometidas.

O Departamento Administrativo do Serviço Público não poderá e não deverá administrar diretamente o Hospital dos Servidores do Estado. Mas poderá e deverá, lògicamente, ser o órgão controlador e supervisor, que o articulará com os demais órgãos do programa assistencial aos servidores públicos.

Com efeito, nenhuma vantagem de maior monta advirá, nenhuma conveniência de real significação haverá para o Estado em executar por si mesmo a tarefa da assistência hospitalar. Basta-lhe exercer certo grau de contrôle sôbre a instituição assistencial em causa. E para isso não é absolutamente necessário que a administração seja direta.

Tudo leva, pois, à solução da administração delegada.

2. INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO

Sempre que se discute o destino do Hospital dos Servidores do Estado, as atenções gerais se voltam para o I.P.A.S.E. Existe mesmo a crença generalizada, a ilusão infundada de que o servidor público já contribui para o Hospital com uma parcela dos 5 % dos seus vencimentos ou salários, que lhe são descontados todos os meses.

Em verdade, a situação é muito outra. Uns poucos por cento, daquilo que o I.P.A.S.E. considera como lucros líquidos, são destinados à assistência aos servidores do Estado. E' um montante variável. Não sòmente é pouco forte, para suportar o custeio onerosíssimo de um grande hospital

moderno, como também, pela própria circunstância de ser variável, mostra-se pouco recomendável para tal fim.

Afirma-se que o fundo de assistência será aplicado em benefício do servidor público, criando-se-lhe facilidades de aperfeiçoamento, bôlsas de viagens, promovendo-se campanhas pró-saúde, etc. Até agora pouco ou nada se fêz nesse sentido. Mas a fazer, é melhor que assim o seja. Êsse fundo variável presta-se mais a custear formas assistenciais flexíveis.

Adiante se aludirá a uma outra aplicação razoável dessa verba.

Não tendo o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado reservas econômicas para enfrentar o pesado encargo de manter o Hospital dos Servidores do Estado, parece, assim, desaparecer a única vantagem que poderia resultar da subordinação direta dêste àquele.

*
* *

Veja-se a questão, primeiramente, do ponto de vista do I.P.A.S.E.

No momento presente, qual o risco coberto por êsse instituto de seguro social? O risco de morte. Concede pensões.

O risco de invalidez ainda é totalmente assumido pelo Tesouro Nacional, que paga as aposentadorias. Mesmo a inatividade dos extranumerários não está, por ora, a cargo do I.P.A.S.E. Êste funciona apenas como agência pagadora, a qual como depositária dos fundos de custeio, mediante operações de aplicação de capital, ao fim de certo prazo formará uma reserva suficiente para exonerar o Tesouro Nacional do ônus que atualmente enfrenta. Mas a formação dessa reserva pedirá muitos anos para sedimentação. Mais tempo ainda requererá a solução do problema da inatividade dos funcionários à conta do I.P.A.S.E., problema êsse que nem sequer foi pôsto em equação.

Ora, a prestação direta de assistência médica interessa principalmente ao instituto segurador que custeia o seguro de invalidez. Proteger a saúde significa prolongar a atividade, período em que o segurado paga e o segurador recebe, e protelar a ocorrência da inatividade, período em que os papéis se invertem.

A assistência médica ao segurado é um problema econômico para o segurador. Deve traduzir um lucro, uma vantagem definida. Acima de certos limites, o ônus dos serviços médicos pode representar um mau negócio. A assistência médica de alto padrão, de alta classe, necessàriamente onerosa, via de regra é tida como econômicamente desvantajosa para o segurador, que tiver de suportar *diretamente* o custeio dela. Em verdade, trata-se antes de um problema de assistência, e não de previdência.

O segurador, até certo ponto com razão, se vê na contingência de enquadrar a qualidade e a amplitude da assistência médica dentro de disponibilidades financeiras. A assistência deverá ser encarada como um fator vantajoso, subsidiário às operações de seguro. As limitações econômicas acabam por impor restrições graves à própria técnica profissional, cerceando a ação dos médicos e freando os resultados da medicina. O segurador raramente se apercebe da relação de causa e efeito, no fenômeno. Forma-se um círculo vicioso. Não são concedidas maiores verbas à assistência médica, porque esta não dá os resultados econômicos esperados. Mas os resultados esperados não vêm, porque as verbas são curtas. E' a eterna luta, permanente, exaustiva, entre o médico e o atuário, falando línguas diferentes, com mentalidades diferentes, com propósitos diferentes. Um quer assistir, custe quanto custar. Outro quer assistir, apenas dentro de certos limites. Desgostam-se os médicos. Tornam-se pessimistas os atuários. E, afinal, ambos têm razão. O mal está em subordinar econômicamente a assistência à previdência social.

Uma tal subordinação parece ainda menos defensável em relação ao seguro-morte, como é o caso do I.P.A.S.E.

A um primeiro exame, um tanto simplista e elementar, pode parecer que os fenômenos invalidez e morte acusam comportamento muito semelhante. Como reage a média dos adultos? Aproximando, no tempo, as duas ocorrências. Apresentando, sucessivamente, um longo período de atividade, a invalidez, um curto período de inatividade, e a morte.

A bio-estatística social ensina, entretanto, que as curvas dos fenômenos morbidade, mortalidade, capacidade, e esperança de vida, não são, de modo algum, coincidentes. Cada um dêsses fatos merece um tratamento estatístico-matemático próprio.

Compreende-se, então, que a assistência médica só poderia interessar diretamente a uma instituição de seguro-morte social, se fôsse de tal modo

eficiente, que modificasse em bloco o comportamento da massa, determinando todo o deslocamento da curva de mortalidade para a direita.

Com efeito, se fôsse possível fazer com que a massa segurada no I.P.A.S.E., tôda ela, tivesse um ano de vida mais do que o esperado, e que essa prorrogação se mantivesse constante durante dez anos, o resultado financeiro seria tão brilhante, que permitiria a duplicação dos benefícios ora concedidos. Seria magnífico, se fôsse possível. *Mas não é.*

Os estudos demógrafo-sanitários mostram, à evidência, que careceria de fundamentos qualquer idéia otimista de modificar favoràvelmente a nossa cifra de mortalidade, com os recursos restritos de que poderia dispor um hospital, por melhor que fôsse.

O problema da mortalidade, cuja gravidade deve ser ressaltada, exige que sejam atacados por todos os flancos os múltiplos fatores que nêle influem.

Cumpre deixar bem claro não pretendemos aqui afirmar que a assistência à saúde seja um problema pelo qual as instituições de seguro não se interessam, nem devem se interessar. Isto seria de todo descabido.

O exemplo das companhias de seguros privados, sobretudo as norte-americanas, mostra bem que vale a pena gastar certo capital em propaganda e educação sanitária, e, até mesmo, em certos casos muito específicos e dentro de limites bem definidos, manter alguns pequenos serviços médicos especializados.

Os sistemas de seguro-morte social vigentes na Europa e na América, como formas separadas do seguro-invalidez-velhice, não prevêem a manutenção de assistência médico-hospitalar. E a experiência de países estrangeiros demonstra claramente os resultados restritos de qualquer sistema de assistência médica, nesse ramo do seguro social, no que tange à melhoria das cifras de mortalidade.

Assim, o que desejamos salientar é que, se se quer dar assistência médico-hospitalar de primeira ordem, não se deve colocá-la na *dependência* econômica de instituições de previdência. O interêsse destas por um tal problema, que para elas necessàriamente é adjetivo e não substantivo, deve se traduzir sob a forma de auxílio, de subvenção, com caráter supletivo, e não básico e vital.

A assistência médico-hospitalar não pode ficar estrita e completamente subordinada às disponibilidades financeiras da previdência social, senão quando esta última abrange o ramo do seguro-doença, e para isso prevê contribuições e fundos próprios. Tal não é o caso do I.P.A.S.E.

Poder-se-ia ainda admitir que um hospital viesse ser um investimento lucrativo de capital. Seria uma das modalidades de atender ao importantíssimo problema da utilização dos lucros da instituição seguradora. Mas nesse caso o Hospital dos Servidores do Estado perderia muito do alcance social que dêle se espera.

Cumpre ter em mente que o problema aquí analisado, em verdade, não é apenas o da manutenção do Hospital dos Servidores do Estado pelo I.P.A.S.E.

Êste instituto segurador, cujo âmbito de ação é nacional, não poderia lògicamente investir fundos demasiado elevados para custear um sistema assistencial que beneficiasse apenas os servidores públicos lotados no Distrito Federal. Isto lesaria os direitos e pretensões dos que fôssem domiciliados nos demais pontos do território nacional.

Com efeito, o Hospital dos Servidores do Estado é apenas a peça central de um sistema assistencial que deve abranger todo o território nacional. Nunca é demais insistir sôbre êste ponto.

Daí decorre que o custeio do sistema é sensìvelmente maior do que se possa imaginar ao primeiro exame.

Aqui está uma razão, e bem forte, que grita pela conveniência de estudar cuidadosamente o problema, de sopesar-lhe todos os fatores, antes de deliberar apressada e irrefletidamente sôbre a subordinação do Hospital dos Servidores ao I.P.A.S.E. A estabilidade financeira, a eficiência técnica e o alcance social de ambas as instituições não podem ser postos em perigo.

Justifica-se, pois, ou, pelo menos, compreende-se a frieza, a reserva, a falta de interêsse do I.P.A.S.E. pelo Hospital dos Servidores do Estado. A instituição de previdência não manifestou, até hoje, o menor entusiasmo ante a idéia de custear a instituição de assistência.

Entretanto, poucas vêzes, na história da previdência social, um órgão segurador terá tido ante si a perspectiva de prestar assistência médica em condições financeiras mais favoráveis que esta. Bastar-lhe-ia manter o Hospital. Recebe de graça as instalações, o equipamento, ou seja, um patrimônio de cêrca de 30 milhões de cruzeiros.

Há críticas amargas contra o I.P.A.S.E. por essa atitude de retraimento. Acusam-no de fugir a uma oportunidade de prestar assistência à sua clientela.

De ânimo sereno poder-se-á ver que o I.P.A.S.E. tem algumas razões fortes para assim agir.

Aliás, cumpre deixar bem claro que a negativa do I.P.A.S.E. se manifesta por omissão, pelo silêncio, mas não por hostilidade.

As críticas se fundam, principalmente, no errôneo pressuposto de que o I.P.A.S.E. tem fundos, já previstos e já coletados, para manter o Hospital.

Veja-se agora a questão da subordinação do Hospital dos Servidores do Estado ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, do ponto de vista do primeiro.

Se, como já foi salientado, o I.P.A.S.E. não tem fundos previstos e coletados para manter o Hospital dos Servidores do Estado, desaparece a principal razão de dependência entre as duas instituições.

Haveria, talvez, para o Hospital, um motivo, que o levaria a pleitear a criação dos fundos necessários no instituto de previdência social. Seria a possível conveniência de adotar uma estrutura rígida de seguro-doença. Mas tudo indica que tal sistema não deva ser o preferido na fase inicial de implantação da assistência médica. Falta a experiência prévia, acumulada através de muitos anos, para que o segurador possa garantir a sua estabilidade financeira, sem recorrer a taxas altas, a prêmios fortes, os quais lhe dariam boa margem de segurança, mas, evidèntemente, reduziriam de muito o alcance dos benefícios que se pretende prestar ao servidor público.

Porventura haveria razões outras, de ordem técnica ou administrativa, que militassem em favor da subordinação aqui discutida? Parece que não.

O I.P.A.S.E. é um órgão típico de previdência social. Nada indica que êle possa oferecer ao Hospital, órgão tìpicamente de assistência social, o clima propício ao exame de problemas técnicos médico-hospitalares. Assim, não resolveria êsse aspecto da questão, melhor do que a administração direta, antes condenada.

As desvantagens seriam bastante nítidas. O I.P.A.S.E., no momento presente, atende principalmente à clientela formada pela família do servidor falecido e pelos extranumerários inativos. Num futuro, ao que parece muito distante, atenderá também aos funcionários aposentados.

Ora, a família do servidor falecido e os inativos constituem a segunda linha de interêsse do Hospital, que se destina precìpuamente ao servidor em atividade. Esta última clientela será muito maior no Hospital que no I.P.A.S.E. Com efeito, a segunda instituição mantém contactos diretos com o servidor na ativa apenas por meio de dois gêneros de operação: empréstimos para fins vários, mediante consignação em fôlha; e empréstimos para aquisição de residência. A clientela, no segundo caso, é numèricamente insignificante, embora devesse ser grande; e, no primeiro, é sensìvelmente maior, embora devesse ser pequena. O conjunto é uma parcela mínima no total de servidores públicos.

A divergência dos tipos de órgãos de previdência e de assistência aparece, com relêvo, ainda sob outro aspecto — o da administração de pessoal — para mostrar que o Hospital deverá manter relações muito mais íntimas com os órgãos de pessoal ministeriais, do que as existentes no caso do I.P.A.S.E. Êste constituiria apenas mais uma etapa intermédia na via de comunicação, sem que daí adviesse vantagem para qualquer dos órgãos.

Parece, pois, que a subordinação do Hospital dos Servidores do Estado ao I.P.A.S.E., além de não interessar a êste, e talvez mesmo de estorvá-lo — não traria ao primeiro as vantagens que poderia tirar da administração delegada.

3. AUTARQUIA

O Hospital dos Servidores do Estado, como autarquia individualizada, apresentaria como vantagens principais as resultantes da neutralização dos aspectos negativos, anteriormente apontados, ao se discutir a solução da administração direta, ou a da subordinação ao I.P.A.S.E. Essas vantagens se resumem, afinal, naquilo que caracteriza a administração autárquica: — autonomias técnica, administrativa e financeira.

O I.P.A.S.E. continuaria a manter uniformidade com os demais institutos de seguro social, já existentes. Não se criaria uma exceção para os servidores do Estado, dentro do sistema de previdência social às classes trabalhadoras. O Hospital dos Servidores do Estado, órgão assistencial, ficaria fora do aludido sistema pela sua própria posição administrativa. Não se faria mais do que

acompanhar, no campo da assistência, o precedente do I.P.A.S.E., no da previdência.

O órgão assistencial, colocado não como integrante do instituto de seguro social dos servidores do Estado, mas ao lado dêste, facilitaria pela sua posição intermédia, ao mesmo tempo que autônoma, uma futura colaboração com outros órgãos de previdência social às classes trabalhistas. Esta circunstância é de relevante significação, ao se atentar ao fato de que o Hospital dos Servidores do Estado deverá ser, necessàriamente, o eixo de um sistema assistencial que se projetará da Capital do país aos Estados. No momento de sair do Distrito Federal, enfrentando o problema de assistir a populações pouco densas de servidores públicos, não haverá outra alternativa, senão a conjugação de esforços. Assim mais fàcilmente se tornarão viáveis a formação e a articulação das rêdes estaduais e locais.

Ainda outra grande vantagem se colheria da posição autônoma do Hospital. E' que, de futuro, se tornaria possível e fácil a transformação da célula atual em um grande instituto assistencial para os servidores do Estado. E, então, com a experiência adquirida, poder-se-ia dar grande desenvolvimento técnico às formas de seguro-doença. Ter-se-ia preparado campo para a melhor forma de solucionar êste último problema.

A experiência dos grandes países europeus, nas últimas décadas, mostra que é de todo preferível dar tratamento à parte a êsse tipo de seguro, ao invés de assimilá-lo aos demais ramos de seguro social. Com efeito, as razões para assim concluir são muito ponderosas e fáceis de imaginar, considerando o caráter técnico, específico, dos problemas com que lida.

O Hospital, como autarquia individualizada, teria sôbre si maior grau de fiscalização do govêrno, de que se êste a exercesse através do I.P.A.S.E. Essa fiscalização, além de certo limite razoável, poderá negar a própria essência da estrutura autárquica. Exporia o Hospital um pouco mais diretamente à política ministerial (no sentido pejorativo do têrmo) e tenderia a criar a burocracia entravadora e a transferência da responsabilidade, ou antes, da irresponsabilidade. Essas desvantagens, porém, não seriam decorrentes do sistema, e sim dos homens que não os soubessem aplicar. Afinal, o sucesso de qualquer instituição depende, em última análise, dos homens que a dirigem. A eficiência administrativa há de estar presente para neutralizar êsses pequenos aspectos desfavoráveis, que, aliás, poderão ou não se apresentar.

O único empecilho, realmente de maior monta que o Hospital encontraria na forma autárquica, seria o que foi criado por lei recente, determinando a assemelhação da remuneração do pessoal das autarquias à do pessoal do Govêrno Federal. Haveria evidente conveniência em fugir aos padrões parcimoniosos da administração direta, para aliciar médicos de grande valor profissional, acenando-lhes com remuneração tentadora, ou, pelo menos, nìtidamente vantajosa, sobretudo se se pensar em seguir o regime recomendável do tempo integral.

Parece claro que o regime autárquico atenderia ao maior número dos problemas que apresenta um hospital do tipo ora em lide.

4. FUNDAÇÃO

As vantagens que o Hospital dos Servidores do Estado poderia colhêr sob um regime de administração delegada — autonomias técnica, administrativa e financeira — poderiam ser levadas ao grau máximo, se se preferisse dar a êle o caráter de fundação, o que certamente seria uma solução elegante para o caso.

Não padece dúvida que, do ponto de vista técnico da organização e administração hospitalar, esta seria a maneira ideal de atender às exigências de uma assistência perfeita, intensiva e 100 % moderna.

Visto por êsse ângulo, e considerado em si mesmo, como órgão isolado, o Hospital teria assim grande flexibilidade de ação. Considerado, porém, como peça integrante do sistema de assistência social, parte do programa de administração de pessoal, o Hospital, pelo contrário, se apresentaria como um órgão rígido. A feição jurídica de fundação exigiria que as suas finalidades fôssem definidas. E só poderia modificar a sua política, o seu âmbito de ação, as grandes linhas mestras de seu programa assistencial, mediante prévia modificação dos seus estatutos, o que, sob alguns aspectos, seria vantajoso, e, sob outros, talvez mais fortes, seria desvantajoso. Caso patente seria a dificuldade de futura articulação com qualquer sistema de seguro-doença.

Do ponto de vista administrativo, forçoso é reconhecer que uma fundação se entrosaria menos

bem que uma autarquia, no sistema dos órgãos de administração de pessoal, e apresentaria certas dificuldades, no que tange à cooperação com outros órgãos autárquicos de previdência social. Seria justo, talvez, afirmar que, nesse caso, a autonomia administrativa do Hospital dos Servidores do Estado seria de certo modo excessiva.

Quanto ao aspecto financeiro, a forma de fundação seria excelente. Dependeria, porém, de uma circunstância fundamental: — que a concessão de fundos fôsse generosa, ampla, de modo a assegurar definitivamente a independência financeira da instituição, compulsando os fatores de depreciação do capital e desvalorização da moeda no tempo. Seria necessário prever a formação de um vultoso capital que, judiciosamente aplicado, pudesse ser mantido intangível, rendendo juros que enfrentassem uma grande parte das despesas. E estas, que ao momento presente, podem ser estimadas em tôrno de 4 milhões de cruzeiros anuais, tenderão a crescer no futuro, por óbvias razões. Evidentemente, é empreendimento de grande envergadura.

De qualquer modo, cabe concluir que a adoção da forma de fundação dependerá, em primeira instância, do grau de autonomia que o Govêrno queira dar ao Hospital dos Servidores do Estado, e do montante do crédito que julga possível destinar à instituição.

Parece que seria mais indicável dar-lhe de início uma organização autárquica, para de futuro transformá-la em fundação, se tal fôr conveniente e exeqüível.

*

* *

Admitindo-se como certa a conveniência de dar ao Hospital dos Servidores do Estado a feição de uma autarquia individualizada, restaria saber como articulá-lo com as demais peças integrantes do Executivo Federal e, sobretudo, com os órgãos de administração de pessoal, particularmente os relativos ao programa de assistência social aos servidores do Estado.

A articulação desejada visa principalmente o aspecto político, geral, normativo, programático. Quanto às tarefas executivas, basta considerar que o Hospital, como autarquia, solucionará os seus próprios problemas internos.

Resulta clara a indicação do órgão inter-ministerial, normativo, responsável pela uniformidade do programa assistencial em causa, ao qual o Hospital dos Servidores do Estado se articulará. Êsse órgão é o Departamento Administrativo do Serviço Público.

Dos deveres e da ação disciplinar

Contribuição para a reforma do Titulo 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.

II

JUSTIFICAÇÃO DO CAPÍTULO IV: — DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

OBSERVAÇÕES GERAIS

RECONHEÇO, entre outros muitos defeitos do capítulo ora submetido à Comissão, o excesso de minudências, a preocupação de regular até o detalhe, transparente em quase tôdas as disposições dêste Capítulo, cuja matéria, desenvolvida como está, estaria melhor situada em um Regulamento, do que em um Estatuto.

Entretanto, tornou-se imperativa a orientação adotada.

O Estatuto entrou em minúcias, impróprias de uma lei que deveria, apenas, fixar princípios gerais, que a regulamentação desenvolveria.

Mas, ao fazê-lo, instituiu uma série de preceitos inexeqüíveis que têm trazido as maiores dificuldades à Administração.

Mantê-los como se acham seria impossível, num trabalho de revisão consciencioso. Por outro lado, retirá-los sumàriamente do novo projeto, só seria aconselhável se a Comissão estivesse apta a fornecer, simultâneamente, um projeto de Regulamento para entrar em vigor junto com o Estatuto reformado, o que, também, me parece impossível.

De fato, suprimidos da lei alguns dispositivos, sem que um outro diploma regulasse a matéria, nasceria a convicção do propósito de revogação das normas existentes, sem que outras as substituíssem.

Assim, por exemplo, a questão dos prazos para início, conclusão, defesa e julgamento do processo administrativo.

O Estatuto regulou o assunto da forma mais distante da realidade. Estabeleceu preceitos incompletos, rígidos, absurdos, como se verá.

Se cancelarmos, porém, todos os dispositivos concernentes à espécie, para que constem de Regulamento a ser expedido ulteriormente, segue-se que desaparecem os prazos fixados na lei e, não subsistindo a orientação legal para nortear o procedimento das Comisões de Inquérito, maior tumulto se estabelecerá.

Assim, foi forçoso manter, no Projeto, dispositivos sôbre o assunto, substituídos, porém, os do Estatuto por outros que atendem às dificuldades, verificadas na prática diuturna de sua aplicação.

I

O Estatuto obrigou os chefes de Serviço, que tiverem notícia de qualquer irregularidade, a promover a apuração, por meios sumários ou processo administrativo (art. 246).

Mas como não definiu em que consiste a apuração sumária, os Chefes de Serviço, temerosos do rigor com que o D.A.S.P. encara o assunto, mandam instaurar processo administrativo pelos motivos mais fúteis e em face dos fatos mais insignificantes.

Ora, o processo administrativo é dispendioso e muitas vêzes prejudicial à normalidade do serviço. Afasta quatro funcionários, por dois mêses no mínimo, dos seus serviços e atribuições, e, por

outro lado, no órgão em que se instaura, perturba, agita, intranqüiliza o ambiente de trabalho.

Deve, portanto, ser providência adotada, apenas, quando indispensável.

O projeto procurou resolver a dificuldade, com várias soluções.

Estabeleceu que a apuração só se tornará obrigatória se a irregularidade ou infração disciplinar, de que tiver ciência a autoridade, exigir esclarecimento "para efeito de definição de responsabilidade".

Assim, havendo certeza, quer quanto à existência da irregularidade, quer quanto ao responsável, pode a autoridade adotar as medidas disciplinares cabíveis, independentemente de apuração especial.

É o que esclarece o item V, das normas do Projeto, atinentes ao assunto.

Entretanto, para prevenir o arbítrio, o Projeto manteve e ampliou o dispositivo estatutário que exige a formalidade do processo para a aplicação de certas penas, entre elas a de demissão.

Realmente, nos casos de exclusão dos quadros públicos ou de perda de todos os direitos vinculados à situação funcional, penso ser indispensável um processo em que haja apuração cuidadosa das responsabilidades e tenham os acusados oportunidade de defesa prévia. Por isso, o projeto exige o processo administrativo, não só para a pena de demissão, como para a de cassação de aposentadoria e disponibilidade.

Por outro lado, o Projeto definiu, desde logo, em que consiste a apuração sumária, facilitando assim a ação administrativa e dispensando a instauração de processo, para os casos mais comuns e de menor gravidade.

Previu duas modalidades de sindicância — a que consiste em apuração feita por servidor da imediata confiança do chefe de serviço e a que se caracteriza pela simples formação de um processo especial, instruído com peças de outros processos.

É muito freqüente que, em processos da mais diversa natureza, deparem as autoridades com infrações caracterizadas. E aí surge a perplexidade sôbre o procedimento cabível.

Muitas vêzes, a autoridade despreza a irregularidade, para não prejudicar o andamento do processo.

Não raro, porém, sendo mais rigorosa, abandona a matéria primacial e perde-se na questão incidente. Esquece o objetivo, a finalidade, do processo. Êste não chega a ter a solução desejada, pois inúmeras providências paralelas se adotam, focalizando aspectos diferentes, fazendo o processo caminhar por trilhas que o afastam do seu caminho normal, quando neste não retroage para novas informações ou diligências sôbre o assunto incidente.

A solução oferecida é a de que, em casos tais, a autoridade mande extrair cópias das peças necessárias, para formação de um processo à parte.

O processo original prosseguirá no seu andamento. E o de sindicância, apartadamente, terá a solução própria, completado com as diligências necessárias, sem prejudicar a decisão do primeiro.

II

Coerente com a orientação de que o processo administrativo é medida de que se deve usar com prudência e comedimento e não abusar, o Projeto indicou, com maiores restrições, as autoridades que poderão ordenar sua instauração.

Primeiramente, entretanto, corrigiu a omissão do Estatuto, quanto ao Presidente da República.

Em seguida, limitou a competência que o Estatuto atribuiu a todo e qualquer chefe de serviço.

Não foi prudente o Estatuto neste particular.

Estendeu, por demais, a competência dos chefes de serviço e, ao lhes atribuir autoridade para ordenar a instauração de processo, conferiu-lhes, também, a função julgadora, de maior delicadeza e complexidade.

Os inconvenientes daí resultantes são diàriamente verificados. Os critérios de julgamento variam ao infinito, quebrando o princípio basilar da uniformidade de tratamento dos servidores públicos. Os requisitos exigidos de um julgador não se reúnem fàcilmente, nem proliferam na massa de chefes, existentes no serviço público.

Um grupo reduzido de julgadores, chefes de setores mais amplos da administração e depositários de maior autoridade, facilitará, certamente, em algum tempo, a obtenção da unidade de critério de julgamento e justiça.

III

Não há razões justificativas para que as Comissões de Inquérito sejam constituídas de quatro servidores.

O Estatuto, neste particular, inovou sem utilidade. Tradicionalmente, o inquérito administrativo era realizado por Comissão de três membros, dos quais um era o Presidente, outro o Escrivão.

O Estatuto criou a figura nova do Secretário, a que aliás não reconhece a qualidade de membro da Comissão (§ 2.º art. 248 e art. 249). Não indicou, porém, quais as atribuições de dois dos membros da Comissão. Daí ser justo concluir que sua função primordial é a de completar o número simbólico: 3.

O Projeto define a atribuição de cada membro, repartindo, racionalmente, a tarefa e reduzindo a Comissão a 3 elementos.

IV

No tocante a prazos, o Estatuto foi de rara infelicidade. Pretendendo tolher o abuso de processos que se eternizam sem solução, foi de rigidez absoluta. Estabeleceu prazos exíguos; insistiu nos "sempre", "nunca", "improrrogáveis" e não admitiu exceções.

Exatamente por ser inflexível, tornou-se inoperante e contraproducente. Por se revelar quase sempre inexeqüível, gerou a possibilidade de abusos, transformou-se em letra morta.

As comissões de inquérito e as autoridades em geral não respeitam os prazos estatutários.

Isto se tornou hábito quase invencível, por serem repetidos os casos em que há impossibilidade absoluta da observância da lei.

Lei que freqüentemente se não cumpre, por impossibilidade material, torna-se lei sem vigor, sem vitalidade.

Suponha-se o caso de inquérito mandado instaurar no Rio Grande ou no Amazonas, pelo Ministro, sediado no Rio.

Se os membros da Comissão partem desta Capital, dificilmente poderão iniciar os trabalhos dentro de três dias, contados da "data da designação".

E, se já se acham no local, muitas vêzes, neste prazo, nem sequer têm conhecimento da designação.

Note-se que o Estatuto manda contar o prazo da data da designação e, nem ao menos, da data da ciência oficial da designação.

Pior ocorre em relação ao prazo para conclusão de inquéritos.

Em muitos casos complexos, a Comissão, por comodismo, prefere cumprir a lei. E, expirado o exíguo prazo, destinado à apuração, encerra seus trabalhos, declarando que nada apurou por falta de tempo. Abre-se, posteriormente, novo inquérito, em prosseguimento ao anterior, interrompido por largo prazo, com grave prejuízo e contràriamente ao espírito da lei que deseja a apuração, tão rápida quanto possível, das irregularidades.

Por outro lado, há muitos inquéritos que podem ser concluídos em breve prazo. Mas, desde que a lei estabelece o prazo fatal de sessenta dias, raras são as Comissões que consomem menor tempo. Afastados seus membros dos serviços normais, prolongam o inquérito, pelo menos até o prazo de lei, por motivo óbvio.

Por tudo isso, o mais lógico e racional é permitir à autoridade ordenadora do inquérito, a faculdade de fixar, em cada caso, atendidas as peculiaridades que apresenta, o prazo para sua conclusão.

Evidentemente, tem que ser fixado um limite para evitar abusos. Mas, mesmo estabelecido êste limite, é indispensável prever e admitir exceções, em que poderá ser prorrogado o prazo.

Esta é a única forma de conseguir que a lei seja cumprida, porque poderá ajustar-se à realidade e a situações imprevistas de qualquer natureza.

V

Grave êrro do Estatuto foi o de prescrever que a Comissão de Inquérito formule relatório com conclusões finais e proposta de penalidades, antes da defesa dos indiciados.

Não é raro que a defesa tenha o poder de ilidir tôda a prova feita. Há casos em que a própria Comissão de Inquérito, à vista da defesa, abandonaria a proposta de punição. Por que lhe atribuir a missão ingrata de apreciar unilateralmente os fatos? Por outro lado, a autoridade julgadora, não estando a par de muitas minúcias e particularidades, verificadas no inquérito, e que nem sempre podem ficar retratadas nos autos, se deixa impressionar por argumentos capciosos de defesa, que a Comissão de Inquérito refutaria com vantagem e melhor conhecimento de causa.

Finalmente, quanto à marcha do processo, a orientação atual é desastrosa.

Citemos um só fato concreto.

Um dos senhores Ministros de Estado ordenou a abertura de inquérito em Recife.

Na forma do Estatuto, concluído o inquérito, os autos, formados de numerosos volumes, tiveram de ser remetidos ao Rio, para a formalidade de citação dos indiciados para a vista, pela autoridade que ordenou a instauração.

Mas como os indiciados tinham sede em Recife e ali foi feito o inquérito, houve necessidade de nova restituição do processo àquela cidade, para que se defendessem, no prazo, que evidentemente não foi cumprido, de 10 dias, a contar da data da citação.

Em seguida voltou, novamente, o processo ao Rio para ser julgado, afinal.

O caso não constitui exceção e é, até, muito comum. A despesa, os inconvenientes da remessa e sucessivas restituições do processo, sujeito a extravio, a demora, agravada pelas dificuldades de comunicações, tudo isto podia ser evitado se a Comissão de Inquérito tivesse competência para, concluído o trabalho de apuração, dar vista aos indiciados, receber as defesas, preparar seu relatório e encaminhar o processo pronto para julgamento.

VI

Regulando a defesa, o Estatuto é também flagrantemente omisso, incompleto e pouco claro.

Não se refere, expressamente, por exemplo, à vista dos autos, embora seja êste um direito inerente à defesa.

Parece ter confundido a revelia com o fato de se achar o indiciado em lugar incerto, ou, pelo menos, tratando dos dois assuntos diversos, não previu normas próprias para cada um (art. 255 e § único do art. 254).

No caso de citação por edital, dá a impressão de que o acusado em lugar incerto dispõe de prazo menor para se defender (oito dias) do que o acusado presente (dez dias) isto, por não declarar, claramente, que aquêle prazo é o da publicação do edital e não o de defesa.

Não estipulou, outrossim, que a vista dos autos só será dada no local em que houver sido instaurado o inquérito. Isto tem suscitado várias dificuldades.

Ainda recentemente, em processo instaurado no Rio, com 12 indiciados, um dos quais apenas fôra removido para o Ceará, houve exigência dêste de remessa dos autos àquele Estado, para vista e defesa.

Parece-me que, neste caso, deve o servidor ser citado para defender-se por meio de procurador e, se o não fizer, ser promovida a defesa, *ex-officio*.

O que não é possível é permitir que os autos sejam remetidos daqui para ali, com risco de extravio e da sua própria integridade.

Não cogitou, também, o Estatuto da hipótese muito freqüente de diversos indiciados, em um só processo. O prazo de dez dias, para todos, é insuficiente, neste caso.

Em resumo, o Projeto procurou focalizar tôdas as hipóteses, embora seja de reconhecer que grande parte da matéria, com maior propriedade, devesse ser tratada em Regulamento.

Na impossibilidade de elaboração imediata de um Regulamento, seria desaconselhável manter as atuais disposições ou cancelá-las, simplesmente, caso em que o assunto, da maior importância, ficaria sem norma legal reguladora.

Pode parecer, à primeira vista, que o novo sistema proposto dilatará grandemente o prazo de defesa, atrasando o andamento de processos administrativos.

Asseguro, porém, que na prática, ocorrendo os casos de que tratou, a falta de normas adequadas contribui para maior protelação.

Já se verificou o caso de oitenta dias para a defesa, por que oito eram os indiciados e se entendeu que dispunha cada um dêles do prazo de 10 dias.

VII

É hábito inveterado que os processos, na fase de julgamento, ao invés de serem submetidos diretamente à autoridade julgadora, que dispõe do prazo de vinte dias para proferir decisão, "sob pena de responsabilidade", na expressão estatutária (art. 256), sejam distribuídos, como quaisquer outros, a diversos órgãos de administração, onde sofrem longos pareceres. Geralmente, entregues as defesas no Serviço de Comunicações, êste faz a anexação das mesmas ao processo e o remete por iniciativa própria ao órgão de pessoal. Ali, diversos funcionários opinam, dizem o que julgam e o que pensam, absolvem e condenam; depois, o chefe emite seu autorizado parecer, não raro di-

vergindo dos pronunciamentos anteriores, levantando dúvidas e questões incidentes, julgando por sua vez; em seguida, o Diretor do Pessoal também se manifesta; por fim, o Diretor Geral de Administração encaminha ao Ministro, quando êste é a autoridade julgadora, a qual só vem a ter ciência do caso quatro ou cinco meses depois da data em que deveria ter proferido a decisão. Acontece, às vêzes, que nem o Ministro é a autoridade julgadora e, por isso, pede ainda outros pareceres e esclarecimentos, ouve o Consultor Jurídico e, afinal, submete o caso ao Presidente da República, em meio do maior tumulto, depois de mil opiniões contraditórias e da mais flagrante preterição das normas legais.

As reiteradas recomendações do D.A.S.P. têm sido inúteis. Por isso, julguei indispensável a inclusão de artigo especial, no projeto, dispondo, taxativamente, sôbre o assunto.

VIII

Outra inovação do projeto é o recurso *ex-officio* do julgamento de processos administrativos, cuja instituição asseguro, com base em larga experiência, ser inadiável e imprescindível.

O D.A.S.P. constantemente, vê-se obrigado a avocar processos já julgados e provocar o reexame do assunto, pelo absurdo das decisões. Acho que o faz, porém, indevidamente.

O Estatuto não prevê, nem autoriza êsse procedimento.

Julgado o processo pela autoridade que ordenou sua instauração, só os interessados, que hajam sofrido qualquer sanção, têm o direito ao pedido de reconsideração ou recurso.

Mas nada autoriza que, proferido êsse julgamento, outro órgão reabra o processo e provoque o reexame da matéria por autoridade superior.

Posso afirmar, porém, que é a moralidade administrativa que tem exigido, nestes casos, a ação do D.A.S.P.

É indispensável, pois, que haja remédio legal, que autorize a revisão de julgamentos, mediante recurso necessário.

Poderá parecer estranho, à primeira vista, que só seja obrigatório, o recurso, nos têrmos do Projeto, quando a autoridade julgadora discordar da Comissão de Inquérito, deixando de impor ou de propor a pena sugerida, sem que fique sujeita a essa providência, quando resolver aplicar ou agravar a pena proposta.

Mas acontece que, neste último caso, há a fiscalização natural do próprio interessado, pelo recurso voluntário.

Punido injusta, arbitrária ou ilegalmente, usará, de certo, do direito de petição.

Os casos mais comuns, entretanto, são de condescendência criminosa, frouxidão, benevolência excessiva. Nesses, não há meio legal de se corrigir o êrro.

Os beneficiados silenciam. E nenhuma outra autoridade poderá, legìtimamente, promover a correção do êrro, embora o D.A.S.P. o venha fazendo, sem apoio em lei ,em alguns casos que chegam ao seu conhecimento, para reformar decisões da autoridade julgadora, em outras palavras, para modificar a cousa julgada.

O recurso *ex-officio* evitará, pelo menos, os casos mais graves.

Nos têrmos do Projeto, quando ao indiciado se imputar falta passível de demissão, à vista das apurações de inquérito, o recurso *ex-officio* será feito ao Presidente da República, diretamente.

São, exatamente, êstes os casos mais comuns e nocivos.

A Comissão de Inquérito comprova irregularidades caracterizadas e sujeitas à pena de demissão, nos têrmos da lei.

A autoridade que mandou instaurar o processo, geralmente influenciada por pareceres e informações de moços de bom coração, conclui aplicando a pena de suspensão, a de repreensão ou até a de advertência.

O caso se encerra, julgado pela autoridade competente, retirando-se ao Presidente da República a faculdade de apreciar matéria de sua alçada, por isso que lhe competiria aplicar a penalidade correspondente.

Instituído o recurso *ex-officio*, há grande probabilidade do exame do D.A.S.P., órgão que não se deixa afetar pelos interêsses ou influências geralmente inevitáveis nos Ministérios, oriundos de mal compreendido espírito de solidariedade e coleguismo.

Já verificamos casos gravíssimos de desvio de dinheiros públicos e outros abusos ou faltas de exações semelhantes, punidos com excessos de be-

nevolência e até isentos de pena, pela autoridade julgadora, sob a influência de pareceres, indevidamente emitidos em processos.

Peço especial atenção da Comissão para a matéria.

Há, por certo, correções técnicas a fazer no projeto, a êsse respeito. Mas peço que a idéia seja considerada e mantida sob a forma mais conveniente e acertada.

O Projeto adotou a seguinte orientação:

I — A Comissão de Inquérito propõe a pena.

II — Cabe à autoridade julgadora:

a) concordando com a pena, aplicá-la, se fôr de sua alçada e propô-la à autoridade superior competente, se não o fôr;

b) se discordar da pena, para abrandar a proposta ou deixar de aplicá-la, recorrer *ex-officio*, fazendo-o diretamente ao Presidente da República, nos casos de demissão, demissão a bem do serviço público, cassação de aposentadoria ou disponibilidade;

c) se discordar da proposta, para agravar a pena, aplicá-la desde logo, sendo de sua alçada, caso em que os interessados poderão pedir reconsideração ou recorrer, e se exceder à sua alçada, propor a aplicação.

IX

O art. 258 cuida da abertura de inquérito policial, por solicitação da autoridade administrativa, quando ao funcionário se imputar crime.

Incluí artigo no projeto, com redação nova, dispondo sôbre o assunto.

Talvez fôsse preferível, porém, transpor êste artigo para o capítulo das "Responsabilidades", já remetido à Comissão, onde há outros dispositivos análogos e que se prendem à espécie.

Aliás, cancelei o art. 259 do Estatuto que pretende fixar prazo até para o inquérito policial! Em substituição, há outro dispositivo no capítulo de responsabilidades.

Idênticamente, o art. 260 foi substituído por outro, incluído naquele capítulo, de orientação inteiramente contrária ao atual e conforme a norma mandada adotar justificadamente, pela Circular 9/43 da Presidência da República (vide E.M. 1323, de 11/5/43, do D.A.S.P.).

X

Finalmente, o projeto instituiu o processo especial de rito sumário, para verificação formal de fatos concretos que não exigem indagação mais profunda, nem apuração especial por Comissão de Inquérito.

É o caso de abandono de cargo ou acumulação proibida. É, também, o caso de falta de assiduidade determinante de demissão (mais de noventa faltas não justificadas, em um ano, ou de sessenta em dois anos consecutivos).

Penso que o legislador estatutário já teve a intenção, expressa no art. 261, de instituir processo especial, de rito sumário.

Não lhe deu, porém, o conceito legal. E não aproveitou bem o novo instituto, deixando de torná-lo extensivo a outras figuras.

O Estatuto já admite a demissão por falta de assiduidade (§ 1.º art. 238). Mas, dentro da regra de que o processo administrativo precederá, sempre, a demissão (art. 246), tornar-se-á obrigatória, nos têrmos do próprio Estatuto, a designação de Comissão de Inquérito, em casos tais.

Será isso necessário e razoável?

Preferiu, portanto, o projeto aludir expressamente ao processo especial, definir-lhe a natureza, indicar os casos a que se aplica, garantindo a manutenção do que é essencial, isto é, a defesa.

TÍTULO III

CAPÍTULO IV

DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Art. ... A autoridade que tiver notícia ou ciência de irregularidades no serviço ou de infrações disciplinares que exijam esclarecimento, para efeito de definição de responsabilidade, é obrigada a promover sua imediata apuração, mediante sindicância ou processo administrativo, observadas as seguintes normas:

I — A sindicância será realizada por servidor da imediata confiança da autoridade que a ordenar e consistirá na organização de processo sumário em que serão coligidos os elementos necessários ao esclarecimento do fato, acompanhados de breve relatório com conclusões.

II — A autoridade administrativa poderá, também, ordenar a organização de processo especial de sindicância, instruído com cópias autênticas, mandadas extrair de outros processos, ou com quaisquer peças que caracterizem irregularidades ou infrações disciplinares, ordenando por despacho, quando necessário, diligências complementares.

III — O servidor incumbido da realização de sindicância poderá colhêr declarações de qualquer pessoa que possa prestar esclarecimento útil, reduzindo-as a têrmo, quando indispensável, ou resumindo-as no seu relatório.

IV — Da sindicância só poderá resultar a aplicação das penalidades de advertência, repreensão, multa, suspensão e destituição de função;

V — A aplicação das penalidades referidas no item anterior independe de prévia sindicância, sempre que a autoridade tiver plena convicção de infração caracterizada e de autoria certa, passível de sanção, nos têrmos dêste Estatuto.

VI — No caso de aplicação de penalidades, mediante sindicância, o funcionário punido terá o direito de pedir vista do processo respectivo, no prazo de oito dias, começando a correr o prazo para o pedido de reconsideração, neste caso, a partir da data em que fôr cumprida esta formalidade.

VII — Quando a sindicância concluir pela existência de irregularidade ou infração que possa determinar a imposição das penalidades de demissão, demissão a bem do serviço público ou cassação da aposentadoria ou disponibilidade, a autoridade que a houver determinado providenciará, ou solicitará à autoridade superior competente, a instauração de processo administrativo, ao qual será apensado o de sindicância, como peça subsidiária.

VIII — A instauração de processo administrativo será obrigatória e independerá de prévia sindicância, sempre que os fatos, de que tiver ciência ou notícia a autoridade, forem de natureza que possa determinar a pena de demissão, a de demissão a bem do serviço público ou a de cassação de aposentadoria ou de disponibilidade.

IX — As penalidades a que se refere o item anterior, só poderão ser aplicadas com a prévia observância da formalidade nêle estatuída, salvo caso de cumprimento de sentença judicial condenatória, de que resulte a perda do cargo.

X — O processo administrativo terá rito ordinário ou especial, na forma dêste capítulo.

Art.... São competentes para ordenar a instauração de processo administrativo:

a) O Presidente da República, em quaisquer órgãos do serviço público;

b) Os Ministros de Estado, nos respectivos Ministérios;

c) As autoridades judiciárias e do Ministério público, na esfera de competência que lhes é atribuída por lei, quanto a serviços civis subordinados;

d) os dirigentes de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, nas repartições que lhe forem diretamente subordinadas ou sujeitas à sua orientação, por expressa determinação legal;

e) os Diretores Gerais, em tôdas as repartições que lhe forem subordinadas; e

f) os dirigentes de órgãos de pessoal, nos casos de processo de rito especial.

§ único — As autoridades que não tiverem competência legal para instauração de processo administrativo ficarão obrigadas a representar, pela via hierárquica, às autoridades competentes, solicitando a providência quando necessária.

Art.... O processo administrativo de rito ordinário se divide em três fases: inquérito, defesa e julgamento.

§ 1.º O inquérito será realizado por uma comissão de três membros, especialmente designados, em cada caso, pela autoridade que houver determinado a instauração do processo.

§ 2.º Poderão ser designados para comissão de inquérito oficiais do Exército, da Armada, ou da Fôrça Aérea Brasileira, com prévia e expressa autorização dos respectivos Ministros de Estado, quando se tratar de designação feita por autoridade de outro Ministério.

§ 3.º Os membros da Comissão de Inquérito exercerão, respectivamente, as funções de Presidente, vogal e secretário, indicando o ato que os designar a função de cada um.

§ 4.º Ao Presidente caberá a direção dos trabalhos, a designação de hora, local e ordem dos mesmos, a assinatura da correspondência expedida, a inquirição de testemunhas e a iniciativa de qualquer outra providência necessária.

§ 5.º Ao vogal caberá a realização de diligências ordenadas pelo Presidente, a reinquirição de testemunhas, quando julgar necessário, podendo sugerir ou requerer ao Presidente quaisquer medidas destinadas ao esclarecimento dos fatos sujeitos à apuração.

§ 6.º Ao secretário caberá a lavratura de todos os têrmos e atos do processo, o preparo de correspondência e a guarda dos autos e documentos que o instruem, até a entrega final pela comissão.

§ 7.º O Secretário da Comissão poderá ser extranumerário mensalista.

§ 8.º Os depoimentos e declarações só poderão ser tomados e reduzidos a têrmo, na presença de todos os membros da comissão de inquérito.

Art.... Os membros da comissão dedicarão todo o seu tempo ao trabalho da mesma, ficando por isso dispensados, automàticamente, dos serviços de sua repartição, sempre que êstes possam prejudicar os do inquérito, que terão caráter preferencial.

Art.... O inquérito obedecerá, quanto a prazos, às seguintes normas:

I — Os trabalhos serão instalados e iniciados dentro de três dias, a contar da data da ciência oficial da designação, salvo se o inquérito tiver de ser realizado em localidade distante da sede dos membros da Comissão, caso em que a autoridade que ordenar a instauração determinará o prazo para início dos trabalhos, nunca superior a quinze dias.

II — O inquérito será encerrado, no prazo fixado pela autoridade ordenadora da instauração, nunca inferior a trinta dias, nem superior a noventa ressalvado o disposto no item seguinte.

III — O prazo, obrigatòriamente fixado pela portaria de designação, na forma do item anterior, só poderá ser prorrogado:

a) pela própria autoridade que determinar a abertura do inquérito, até o limite estabelecido no referido item, quando inicialmente houver concedido prazo menor;

b) pelo Ministro de Estado, até 120 dias;

c) pelo Presidente da República, pelo prazo que julgar conveniente.

IV — Cabe à Comissão de Inquérito, por intermédio de seu Presidente, solicitar, justificadamente, prorrogação do prazo para conclusão dos seus trabalhos, vinte dias antes, pelos menos, da expiração do prazo anteriormente fixado.

V — O expediente relativo a pedido de prorrogação terá caráter urgentíssimo e será encaminhado diretamente à autoridade que houver ordenado a instauração do inquérito, não podendo ficar sujeito a informação ou parecer de qualquer outro órgão.

VI — Quando não lhe couber decidir, a autoridade que houver ordenado a instauração do inquérito emitirá parecer e submeterá o assunto à decisão do Ministro de Estado e êste, quanto fôr o caso, ao Presidente da República.

VII — A decisão será comunicada, por via telegráfica, à Comissão de Inquérito.

VIII — A Comissão de Inquérito fica obrigada a suspender seus trabalhos e aguardar decisão superior, na data em que expirar o prazo de que dispuser, sempre que houver solicitado prorrogação e não tiver obtido a respectiva decisão, comunicando o fato, por via telegráfica, à autoridade que houver ordenado a instauração do inquérito.

IX — Incorrerá em falta de cumprimento do dever o servidor que contribuir, de qualquer forma, para o retardamento da decisão do assunto.

X — Incorrerá em falta de cumprimento do dever o Presidente da Comissão de Inquérito, quando não solicitar, em tempo, a prorrogação dos seus trabalhos.

XI — Na mesma falta incorrerão todos os membros da Comissão de Inquérito sempre que fôr ultrapassado o prazo concedido, sem a observância das normas estabelecidas neste artigo ou quando se verificar retardamento na conclusão dos trabalhos, por negligência ou interrupções indevidas.

Art.... A Comissão de Inquérito terá ampla liberdade para proceder a tôdas as diligências que julgar convenientes, observadas as formalidades e restrições legais, podendo realizá-las em qualquer órgão do serviço público, requisitar informações, documentos ou processos, solicitar a realização de perícias pelos institutos técnicos oficiais, intimar quaisquer pessoas para prestar declarações ou depoimentos, requisitar o auxílio de autoridades policiais e indeferir pedidos das partes interessadas, que possam determinar atraso, sem utilidade para o esclarecimento dos fatos, ou tumulto no processamento do inquérito, cuja orientação é de sua exclusiva alçada e responsabilidade.

§ único. Durante o correr do inquérito, todos os que justo interêsse nêle tiverem poderão requerer a juntada de documentos, arrolar testemunhas, bem como solicitar a realização de diligências, cabendo à Comissão de Inquérito decidir sôbre a conveniência do deferimento dos pedidos.

Art.... Ultimada a fase de inquérito, a Comissão, dentro de três dias, formulará libelo contra os eventuais indiciados, com indicação precisa dos dispositivos legais em que os considerar incursos e abrirá vista dos autos do inquérito, a todos, por oito dias úteis.

§ 1.º Sendo vários os indiciados, a Comissão poderá dividí-los em grupos de três no máximo, fixando o horário em que deverão ter vista dos autos.

§ 2.º Cada grupo disporá, em conjunto, do prazo a que se refere êste artigo, no horário prefixado pela Comissão.

§ 3.º A defesa deverá ser apresentada, até 48 horas depois da expiração do prazo de vista de cada indiciado.

Art.... A vista dos autos de inquérito só poderá ser concedida no mesmo lugar em que houver sido instaurado.

§ 1.º Havendo indiciado ausente a Comissão o citará, por telegrama, para que, no prazo de oito dias, constitua procurador, com poderes para ter vista do processo e apresentar defesa, na forma do artigo anterior.

§ 2.º Havendo indiciado em lugar incerto, a Comissão de Inquérito, formulado o libelo, designará, *ex-officio* um defensor para vista do processo e apresentação da defesa, na forma do artigo anterior.

§ 3.º No caso do § 2.º, o ato de designação será publicado, imediatamente, no órgão oficial e comparecendo o indiciado disporá dos dias restantes para vista do processo e apresentação de defesa, cessando as atribuições do defensor, salvo se o próprio indiciado, por ato expresso, solicitar sua assistência que não poderá, neste caso, ser negada.

§ 4.º Sempre que o indiciado, no prazo correspondente, não comparecer para vista do processo ou deixar de constituir procurador, a Comissão deixará correr o prazo de 48 horas, prescrito no § 3.º do artigo anterior, e, não sendo apresentada defesa, designará *ex-officio* um defensor para, no prazo corrido de cinco dias, ter vista dos autos e apresentar defesa.

§ 5.º Idêntico procedimento adotará a Comissão sempre que o indiciado tiver vista do processo e não apresentar defesa, no prazo correspondente.

§ 6.º É obrigatório o exercício da função de defensor *ex-officio* e incorrerá em falta grave do cumprimento do dever o servidor que a não desempenhar ou exceder o prazo para êsse efeito.

§ 7.º O servidor designado *ex-officio* para exercer a função de defensor de indiciado em inquérito ficará automàticamente dispensado, no prazo respectivo, de todos os serviços de sua repartição.

Art.... Recebidas as defesas, a Comissão, dentro do prazo máximo de dez dias, as encaminhará, com os autos do inquérito, à autoridade que houver ordenado a sua instauração, acompanhadas de relatório fundamentado.

§ único. Em seu relatório, a Comissão analisará as defesas e proporá a aplicação das penalidades cabíveis, bem como quaisquer outras providências consideradas de interêsse para o serviço público.

Art.... Os autos de inquérito e demais peças que o acompanham serão encaminhados diretamente à autoridade que houver determinado sua instauração, única competente para julgar, originàriamente, o processo, que não poderá transitar, antes disso, em qualquer outro órgão, exceto para registro e encaminhamento, nem ser objeto de informações ou pareceres.

Art.... Recebido o processo, a autoridade ordenadora do inquérito é obrigada a proferir julgamento, no prazo máximo de quinze dias, sob pena de incidir em falta de cumprimento do dever, podendo neste período, e sem o ultrapassar sob pretexto algum, ouvir o parecer de qualquer órgão subordinado, sob sua exclusiva responsabilidade.

§ 1.º Sempre que o despacho de julgamento divergir da proposta da Comissão de Inquérito, para isentar o indiciado da pena sugerida, haverá recurso *ex-officio* para autoridade imediatamente superior, necessàriamente interposto pela autoridade julgadora no mesmo ato da decisão.

§ 2.º À autoridade superior neste caso, devolver-se-á integralmente, a competência para a revisão do julgamento do processo, sob todos os aspectos.

§ 3.º Nos casos em que a Comissão de Inquérito propuser a aplicação da penalidade de demissão, demissão a bem do serviço público, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, o recurso *ex-officio* do julgamento que não homologar a proposta será feito, diretamente, ao Presidente da República e, embora encaminhado pela via hierárquica, independerá de parecer ou pronunciamento de qualquer outro órgão.

§ 4.º O julgamento pelo Presidente da República não está sujeito ao prazo estabelecido neste artigo, quando proferido originàriamente ou quando lavrado em recurso *ex-officio*.

Art.... Quando escaparem à sua alçada as penalidades propostas pela Comissão de Inquérito, a autoridade julgadora, se com elas concordar, proferirá o despacho de julgamento na forma do artigo anterior e, no mesmo ato, ordenará o encaminhamento do processo à autoridade superior competente, com a proposta de aplicação.

§ 1.º À autoridade superior devolver-se-á, integralmente, neste caso, a competência para a revisão do julgamento do processo, sob todos os aspectos.

§ 2.º Sempre que houver discordância entre a proposta da Comissão de Inquérito e o julgamento, pendendo êste para agravação da pena, a autoridade que julgar originàriamente o processo poderá impor, desde logo, as penalidades a seu juízo cabíveis, se estas forem de sua alçada, cabendo aos interessados pedido de reconsideração e recurso, na forma dêste Estatuto; se as penalidades excederem à sua alçada, a autoridade julgadora proporá sua aplicação, de acôrdo com o disposto neste artigo, à autoridade superior competente.

Art.... Quando a transgressão administrativa caracterizar ato qualificado como crime, na lei penal, a autoridade é obrigada a solicitar a abertura de inquérito policial, na mesma data em que ordenar a instauração do processo administrativo.

Art.... Terá rito especial, sumário, independente de designação de comissão de inquérito, o processo administrativo instaurado nos casos de:

a) abandono de cargo ou função;

b) falta de assiduidade habitual;

c) acumulação remunerada proibida;

d) reversão ou aproveitamento, sempre que o funcionário, aposentado ou em disponibilidade, não tomar posse e entrar em exercício do novo cargo, nos prazos legais.

§ 1.º Caberá ao órgão de pessoal instaurar o processo administrativo, nos casos a que se refere êste artigo, logo que tiver conhecimento do fato.

§ 2.º O dirigente do órgão de pessoal, recebida a comunicação, mandará autuá-la e promoverá a defesa do indiciado, observadas as disposições do processo ordinário aplicáveis à espécie.

§ 3.º Recebida a defesa, caberá ao dirigente do órgão de pessoal julgar, originàriamente, o processo pela forma prescrita para o processo ordinário, no que fôr aplicável à espécie.

§ 4.º Se o julgamento concluir pela isenção de pena caberá o recurso *ex-officio;* se pela aplicação de penalidade, a proposta à autoridade competente.

§ 5.º Em todos os casos que caracterizam o abandono do cargo, falta de assiduidade habitual, acumulação proibida, e nos de falta de posse ou de início de exercício de funcionários aposentados ou disponíveis, mandados reverter ou aproveitados, a autoridade que tiver conhecimento do fato deverá comunicá-lo, imediatamente, ao órgão de pessoal correspondente, sob pena de incidir em falta do cumprimento do dever.

A Exposição de Edifícios Públicos

Reportagem de ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO

"O edifício público é uma testemunha da vida de um povo, um documento escrito no tempo. Não se limita à finalidade imediata do serviço do Estado. É, por certo, um memorial da civilização que o informa. A época que não se assinala pela arquitetura, significação e valor das suas construções, sobretudo em matéria de edifícios públicos, é um tempo que nada revelou de novo, uma geração que não conseguiu confiar a sua mensagem ao porvir, uma comunidade que não soube perpetuar-se através do eloqüente simbolismo dos monumentos levantados pelo esfôrço coletivo".

E assim o Ministro Alexandre Marcondes Filho apreciou a significação dos edifícios públicos, no discurso que proferiu na solenidade inaugural da exposição comemorativa do sexto aniversário da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público.

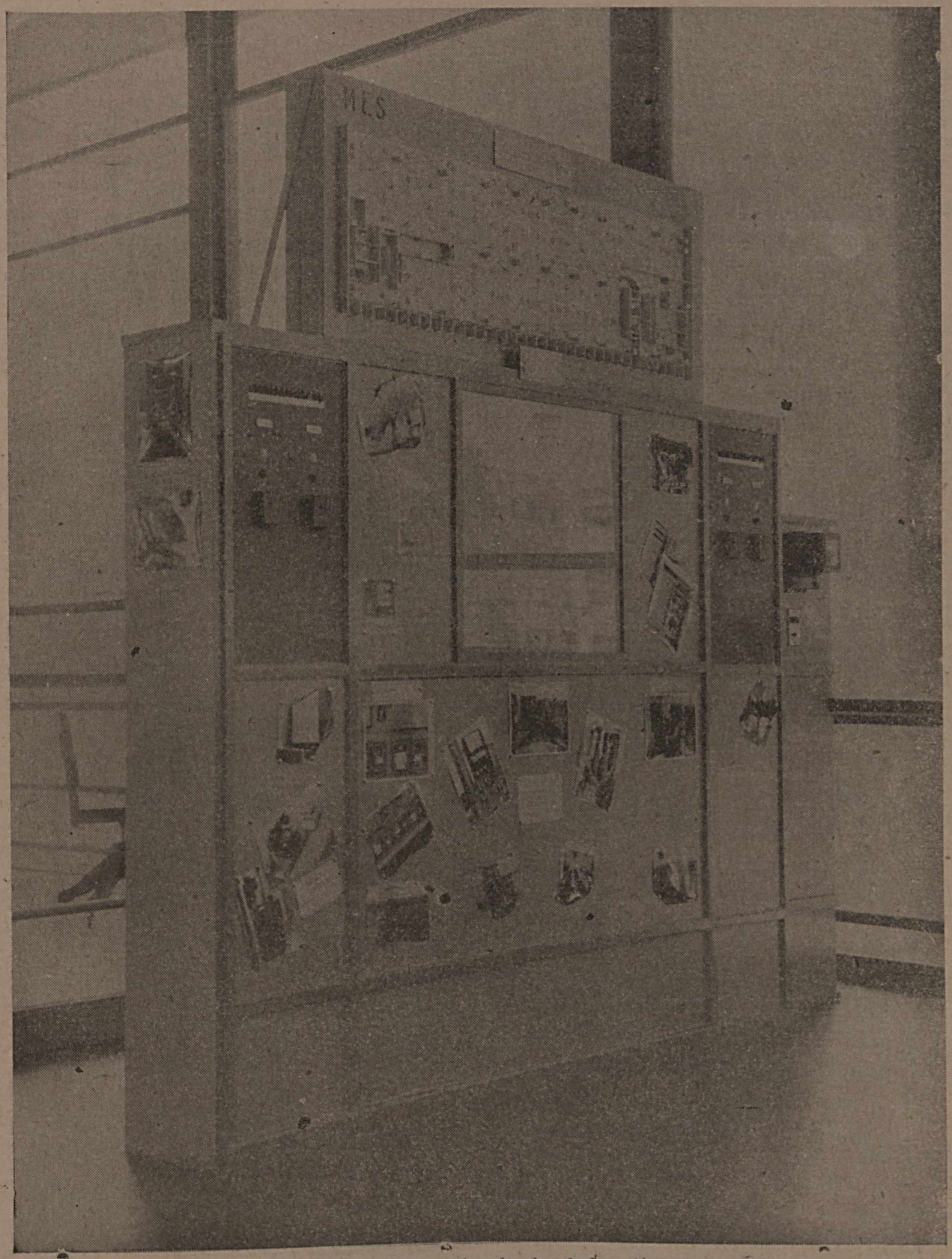
Logo de início, o orador referiu-se às exposições que o D.A.S.P. tem promovido, reveladoras de "seu devotamento aos inúmeros e complexos problemas que lhe foram confiados". Realmente assim tem sido.

Em 1942, o D.A.S.P. realizou a "Exposição das Atividades de Organização do Govêrno Federal", e vimos essa revelação, agora tão bem ressaltada pelo Ministro do Trabalho. Gráficos, *maquettes* e nítidas fotografias nos mostraram, naquele ano, a tarefa da Divisão de Organização e Coordenação, executada com o concurso dos órgãos participantes do certâmen.

O Dr. Moacyr Ribeiro Briggs, Diretor dessa Divisão, e seu auxiliar Ibany da Cunha Ribeiro souberam iniciar então de forma promissora as exposições do D.A.S.P.

Temos impressão de que, terminada uma exposição dessas, seus organizadores precisam depois descansar um bocado... Porque, francamente, a tarefa é mesmo penosa. Se sua realização dependesse apenas do D.A.S.P., muito bem. Mas não é assim. Cada ministério deve providenciar, quanto à sua representação, de forma a oferecer e entregar em tempo seu mostruário. E nem sempre, presumimos nós, isso se verifica e daí resulta (e mais uma vez: *presumimos* nós...) o atropêlo de última hora. E acontece que o que se poderia ter feito com vagar, em um mês, é realizado em dois ou três dias, num corre-corre desesperado, no qual o martelo e o serrote pregam e serram dia e noite, sem cessar!

Felizmente, tudo, afinal, acaba bem, podemos afirmar com absoluta segurança e não presumir, porque temos tido a grata satisfação de observá-lo. O Presidente da República honra depois a inauguração com sua presença, cortando a clássica fita verde-amarela de tradicional simbolismo; o simpático Dr. Simões Lopes fica satisfeito, satisfeitíssimo por ter ensejo mais uma vez de mostrar ao povo como o D.A.S.P. trabalha; os organizadores da exposição respiram de alivio, por se verem quase no fim da jornada, que só termina mesmo no encerramento, no último dia do certâmen, etc., etc. Em compensação, entram em cena outros colaboradores daquele relatório vivo das atividades do D.A.S.P.: o pessoal do Serviço de Documentação, chefiado por êsse cordialíssimo Dr. Alfredo Nasser, que, numa roda viva, tem de providenciar a preparação diária do noticiário, encaminhado aos jornais, por intermédio do D.I.P. Noticiário? Mais do que isso; folhetos cujos originais são enviados à Imprensa Nacional e à seção da Multilith do Serviço de Documentação, onde são, primeiro, batidos à máquina, de forma especial, contando-se as *batidas*, rigorosamente, como se faz em aula de piano. Aliás, êsse trabalho está sempre confiado a uma pianista de verdade, a Sra. Maria Cândida de Oliveira Viana do Nascimento, que se tornou também exímia neste outro pianinho todo de ferro: sua máquina elétrica de escrever, própria para a confecção da matéria destinada à Multilith. Nesta última, mestre Bernardino Neto entra então com seu jôgo, como hábil e competente impressor que é. E o Dr. Alfredo Nasser de tudo toma conta; de tudo sabe e de tudo informa de-



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO — Quadro demonstrativo das instalações elétricas do edifício sede do M.E.S., cuja arquitetura luminosa (projeto e direção da execução) se deve ao técnico Carlos Stroebel.

pois, espalhando por tôda parte, "com engenho e arte", as múltiplas atividades do D.A.S.P. por meio da imprensa diária, do *Boletim* e da *Revista do Serviço Público*, onde essa divulgação já assume outro aspecto, outro estilo, outra apresentação, "cepilhada e brunida" de qualquer senão de que, por acaso, se tenha tisnado anteriormente.

Fácil é inferir, por êsse trabalho do Serviço de Documentação, como é realmente valioso seu concurso às exposições que o D.A.S.P. vem realizando, com regularidade, todos os anos.

EXPOSIÇÃO DE ATIVIDADES DE ORGANIZAÇÃO DO GOVÊRNO FEDERAL

Como dissemos, foi essa a primeira exposição realizada pelo D.A.S.P. nesta Capital, a qual possibilitou a tôda gente ficar inteiramente informada da organização pública federal.

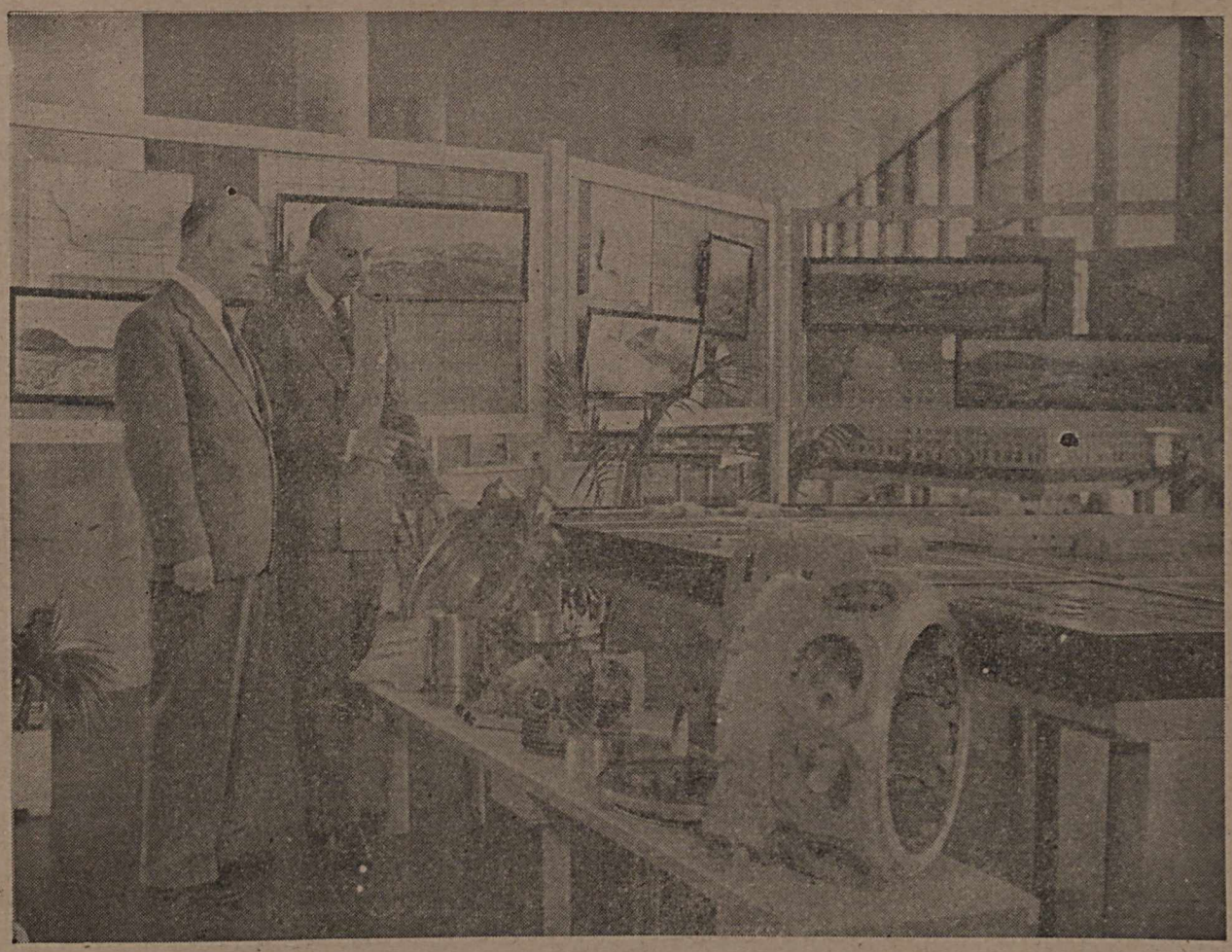
Ainda temos bem viva lembrança dessa mostra, constituída de vastos painéis dos serviços públicos, em todos os ministérios.

Lá vimos os extensos trabalhos de saneamento da Baixada Fluminense, de Sepetiba a Campos, obra que está realizando o ressurgimento de imensa região do Estado do Rio de Janeiro assolada, em vários trechos, pela malária aniquiladora das atividades do homem. A *maquette* da Estação D. Pedro II, de graciosas linhas, em miniatura, mostrando os trens elétricos e sua sinalização. E hoje essa imponente estação está ali a assinalar de forma notável um trecho do Rio moderno.

O Departamento Nacional de Saúde foi focalizado de vários modos: em fotografias de estabelecimentos de assistência social e de obras de saneamento e, sobretudo, em conferência pública, no auditório do Ministério da Educação, proferida pelo professor Barros Barreto, diretor daquele departamento, que expôs o que êsse setor do Govêrno Federal vem realizando no país pela preservação da saúde de sua população.

O Serviço de Proteção aos Índios, com fotografias de diversos grupos indígenas e daquele in-

O Presidente do D.A.S.P. conversando com o redator do "Correio da Manhã".



MINISTÉRIO DA VIAÇÃO — Aspecto do "stand" da Fábrica Nacional de Motores. O Dr. Melo Flores, Diretor da Divisão de Edifícios Públicos, do D.A.S.P., mostra ao redator da Revista do Serviço Público as primeiras peças de motor de avião usinadas na Fábrica do quilômetro 37 da estrada Rio-Petrópolis. As maquettes dos pavilhões e da cidade industrial também foram expostas no mesmo "stand".

diozinho carajá, gordinho e rechonchudo, que o Presidente Vargas traz ao braço. Tão expressiva é essa fotografia, reveladora do interêsse de S. Exa. pelos nossos índios, que a repartição que dêles cuida resolveu conservá-la em grande quadro no gabinete de seu diretor, êsse esforçado indianista Dr. José Maria de Paula que, ao lado de Rondon e Antônio Estigarribia e até há pouco tempo assistente do antigo e benemérito diretor do Serviço, coronel Vicente de Paulo Teixeira da Fonseca Vasconcelos, vem realizando obra meritória de defesa segura dos pobres índios brasileiros, sempre vítimas da cobiça e da sanha dos exploradores mercenários e do cabotinismo inconsciente de gente ávida de publicidade jornalística e cinematográfica. E o fazem com desprêzo de dispositivos legais insofismáveis e resoluções do Conselho Nacional de Índios, presidido pelo general Rondon, e do Conselho de Fiscalização das Expedições Artísticas e Científicas no Brasil.

Bem, estamos tratando das exposições do D.A.S.P. e não queremos nos incomodar com coisas tristes e desagradáveis...

Vamos prosseguir:

Na Exposição de 1942 vimos ainda painéis da Divisão do Impôsto de Renda, da Recebedoria do Distrito Federal, do Serviço de Comunicações do Ministério da Educação, do Contrôle do Rádio, do Departamento dos Correios e Telégrafos, da Administração do Pôrto do Rio de Janeiro, do Instituto de Previdência, do Departamento Federal de Compras, etc.

EXPOSIÇÃO "O PROBLEMA DO MATERIAL NO SERVIÇO PÚBLICO"

À Divisão do Material coube, em 1943, organizar a exposição comemorativa do 5.º aniversário do D.A.S.P. Bem maior do que o anterior,

êsse certâmen se desdobrou por muitas salas do Museu Nacional de Belas Artes.

La estivemos numa tarde, quando o Dr. Oscar Vitorino Moreira, assistente do Dr. Mário de Bittencourt Sampaio, diretor da Divisão do Material, falava a um grupo de visitantes da Exposição, constituído de funcionários do Ministério da Educação.

Gostamos da recepção que então lhes foi feita. Conseguimos assim ouvir dêsse abalisado técnico informações muito interessantes sôbre *compra racional* e *compra científica*, expendidas em linguagem acessível a qualquer leigo no assunto e diante de sugestivos painéis, capazes de meter pelos olhos a dentro da gente coisas que, anteriormente, nos pareciam difíceis e, sobretudo, muito cacetes...

Gostamos tanto da feição, do modozinho de falar do Dr. Oscar Vitorino Moreira, que consideramos assim sua atuação:

— Como é que o D.A.S.P. foi descobrir tão hábil intérprete de suas realizações?

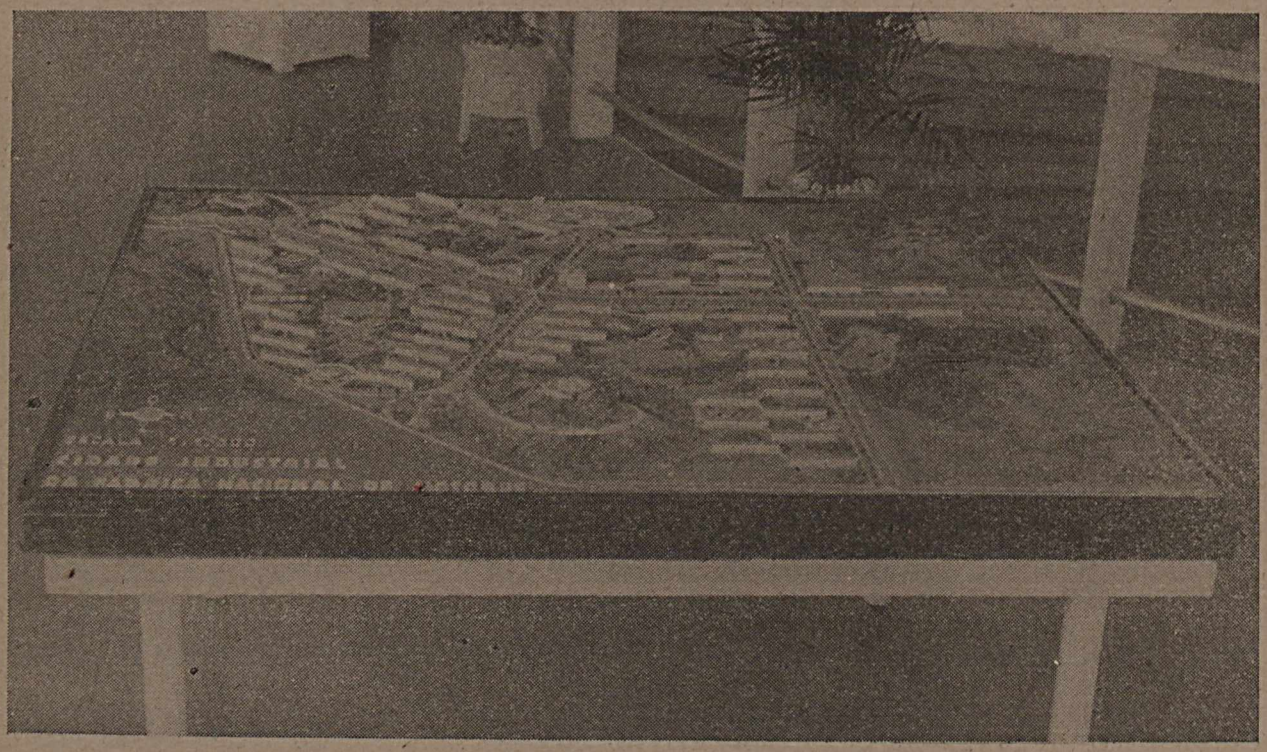
Fomos "nas águas" dos visitantes guiados pelo assistente do Dr. Bittencourt Sampaio e, ouvindo-lhe as explicações diante de cada painel, fizemos, sem notar, longa "viagem de circumnavegação" por dez ou doze salas do grande edifício, sem sentir absolutamente cansaço algum. E, assim, passamos diante de gráficos os mais diversos e alguns encimados com êstes dizeres: "O problema das amostras"; "Aspecto orçamentário nas compras do Govêrno"; "Aspecto Econômico"; "Aspecto Geográfico"; "Aspecto Estatístico"; "Aspecto Técnico Comercial"; etc., etc.

E o Dr. Oscar Moreira sempre a falar, sempre a explicar o que o D.A.S.P. estava fazendo no que diz respeito à padronização do material, com redução de variedade de tipos e dimensões, nomenclatura simplificada e vantagens do uso de um catálogo oficial, etc., mostrando, enfim, a conveniência da padronização, até mesmo para os industriais que fornecem material às repartições do Govêrno.

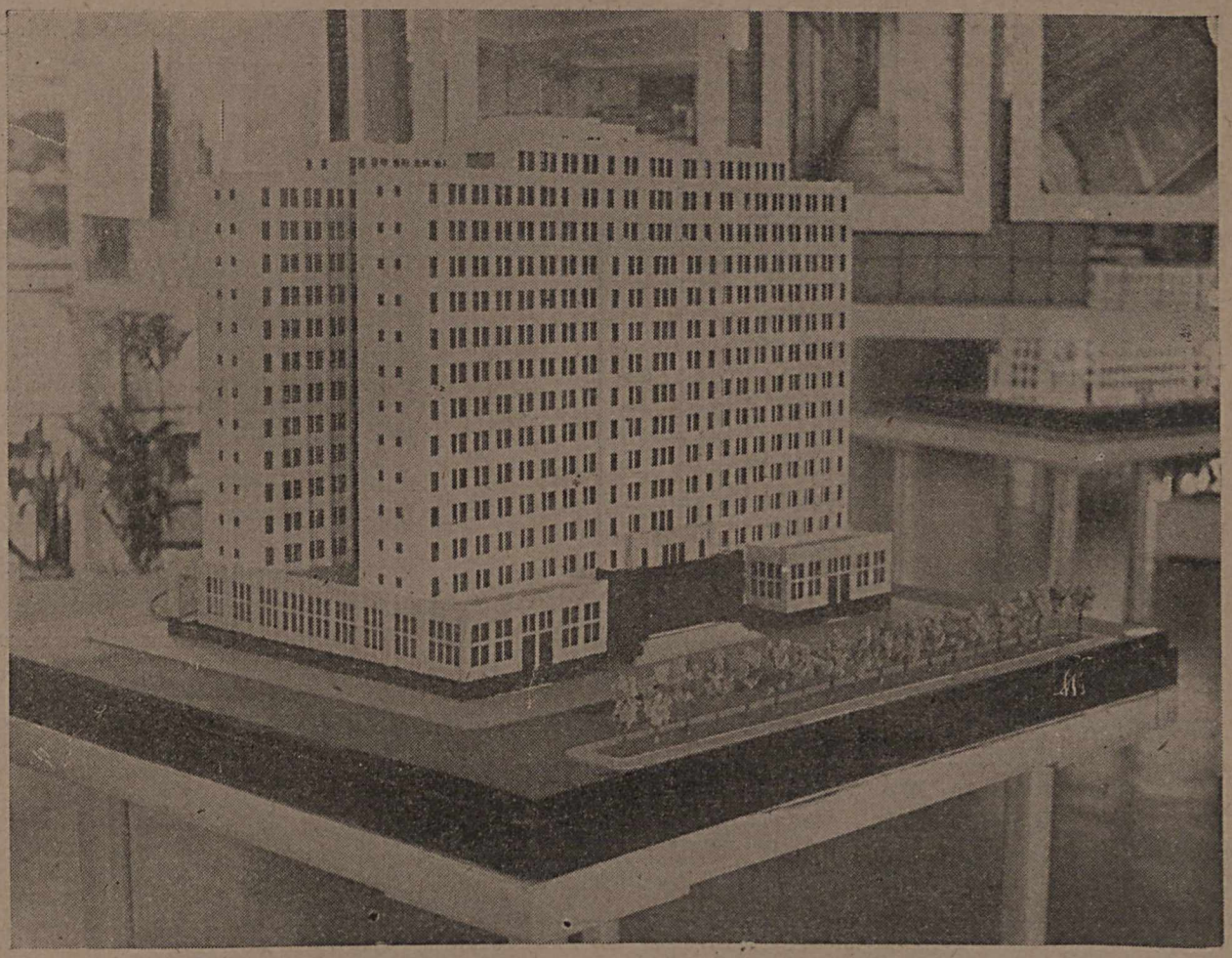
Como na primeira, nessa Exposição houve também várias conferências públicas realizadas por técnicos, nomes todos de relêvo e projeção no comércio, na indústria, na finança, na administração e no nosso mundo científico.

EXPOSIÇÃO DE EDIFÍCIOS PÚBLICOS

A Exposição de Edifícios Públicos, realizada de 29 de julho a 24 de agôsto próximo findo, para



MINISTÉRIO DA VIAÇÃO — Maquette *da Cidade Industrial da Fábrica Nacional de Motores, no quilômetro 37 da estrada de rodagem Rio-Petrópolis.*



MINISTÉRIO DO TRABALHO — Maquette *do edifício sede do M.T.I.C., já com o recente acréscimo de novos andares.*

comemorar o sexto aniversário da criação do D. A.S.P., foi organizada pela Divisão de Edifícios Públicos, da qual é diretor o engenheiro Jorge Oscar de Melo Flores.

O Ministro Marcondes Filho, no discurso inaugural dessa exposição, teve oportunidade de salientar também os resultados advindos para a nossa administração com a criação dêsse novo e importante órgão do D.A.S.P.

SITUAÇÃO QUE RAIAVA PELA ANARQUIA

Quando fizemos nossa reportagem sôbre *Edifícios Públicos*, que esta revista divulgou no seu número de junho do corrente ano, tivemos ensejo de conversar com o engenheiro Luiz Hildebrando Horta Barbosa, Diretor da Divisão de Engenharia e Obras do Ministério da Justiça. E foi nessa ocasião que conseguimos pela primeira vez informação segura da prática confusa reinante durante todo o regimen republicano, até há pouco tempo, nos processos de preparação apressada, julgamento e execução de projetos de obras nos nossos ministérios civis, inconvenientes êsses decorrentes da legislação então vigente.

Podemos afirmar à puridade que ficamos realmente estarrecidos ao ouvir a palavra autorizada e insuspeita dêsse técnico, figura de relêvo de nossa administração. E em entrevista a tornamos pública, como testemunho valiosíssimo, sob vários aspectos, dessa lamentável prática.

Agora, o ministro do Trabalho expendeu perante o Presidente da República conceitos semelhantes em tôrno do mesmo regimen anárquico na construção de edifícios públicos.

Melhor será transcrever o que disse o Dr. Marcondes Filho:

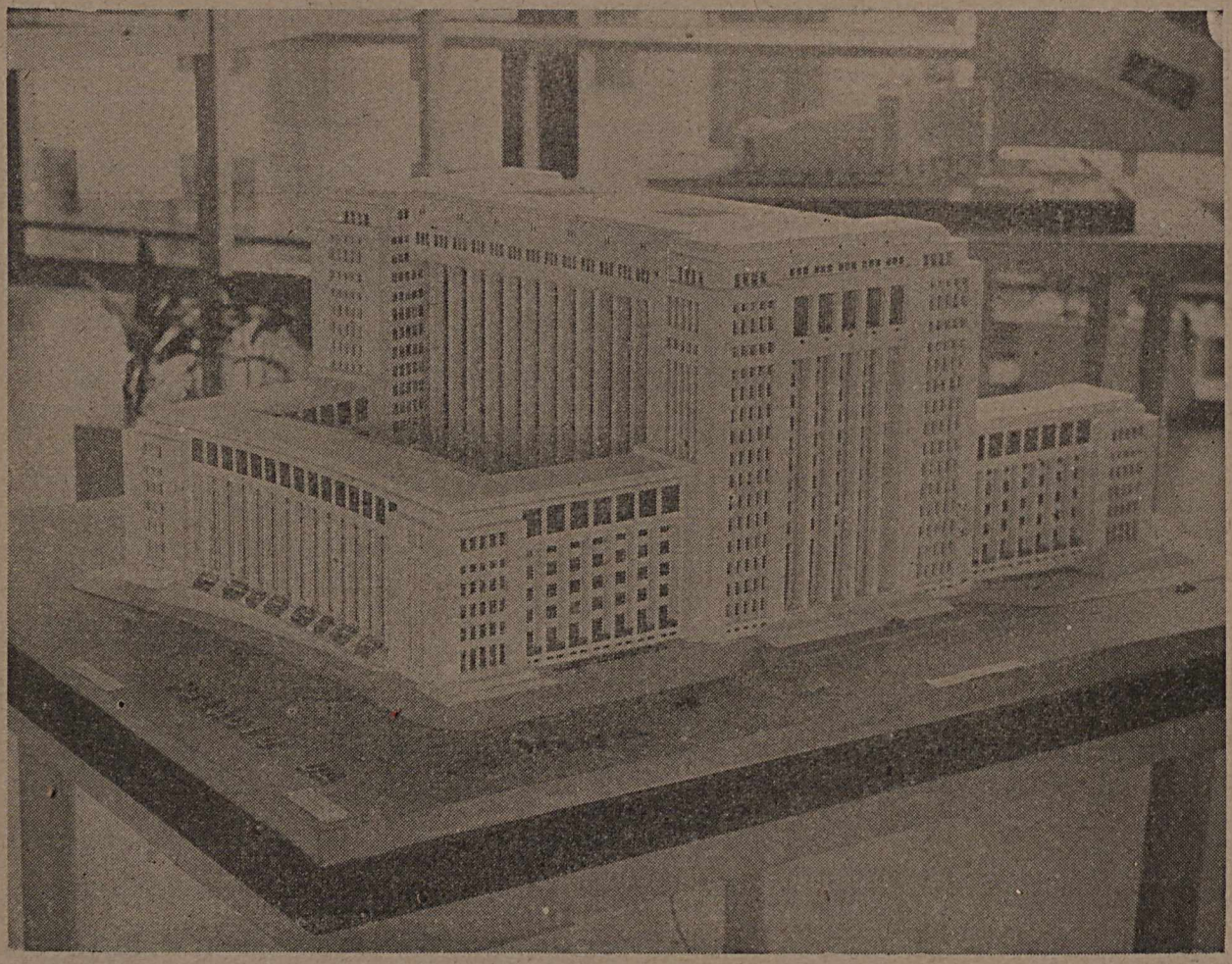
"A situação que, em geral, sob êsse aspecto, prevalecia em todos os Serviços de Obras, era, com efeito, por demais precária, raiando mesmo pela anarquia.

Nenhum plano para orientar as construções, que se levantavam ao sabor dos interêsses, dos prestígios ou das dedicações temporárias. Por outro lado, o extraordinário surto do progresso nacional, que adquiriu acentuada aceleração depois de 1937, acarretou, como era de esperar-se, angustiosa e geral deficiência dos edifícios existentes para a localização dos serviços públicos. O crescimento dêstes, acompanhando o da própria Nação, tornou imprescindível vasto sistema construtivo. Foi o que V. Ex. fêz, instituindo o Plano Qüinqüenal de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, que, em cinco anos, aplicou cêrca de cinco bilhões de cruzeiros.

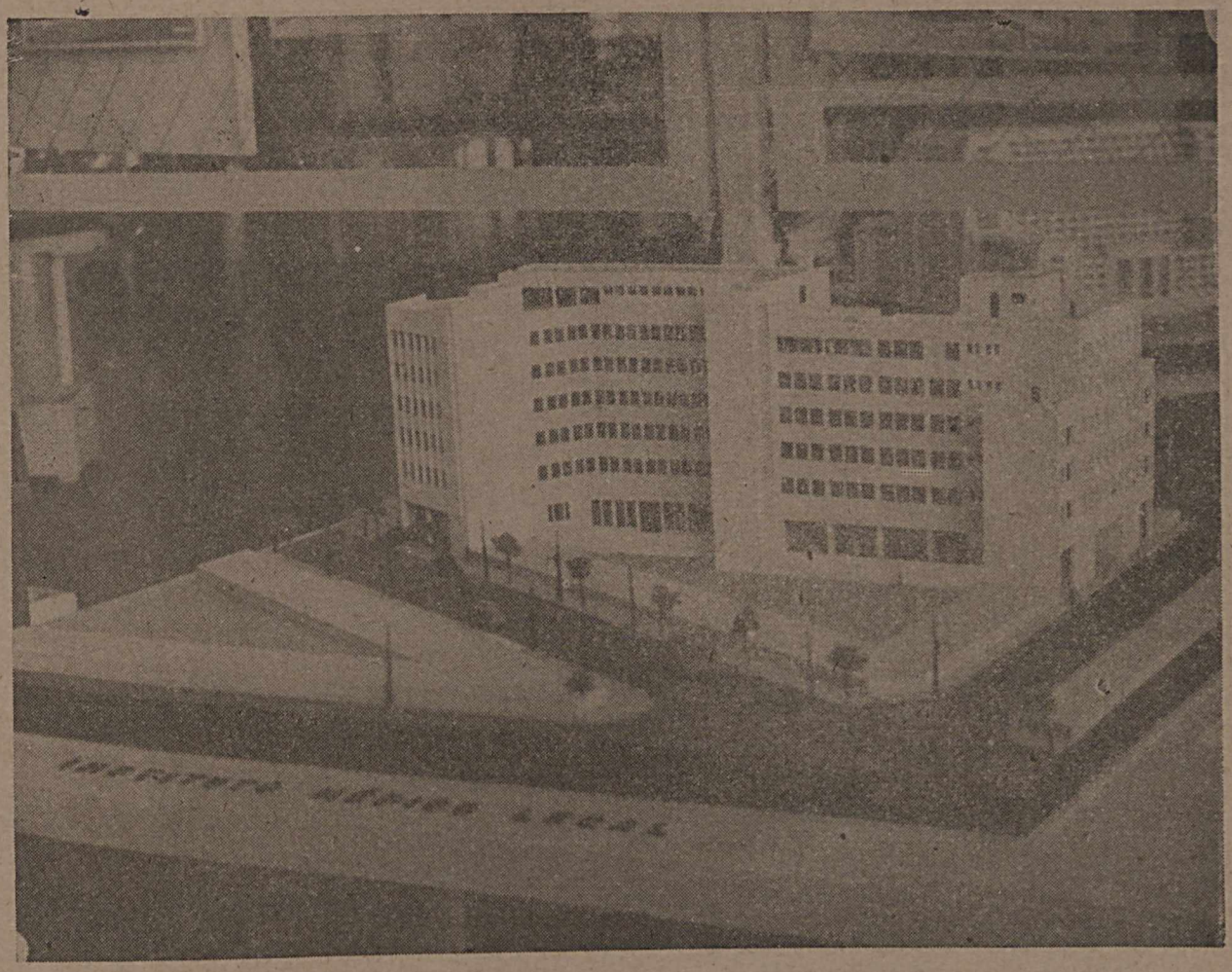
A Divisão de Edifícios Públicos, criada por V. Ex. no Departamento Administrativo do Serviço Público e cujas atividades contam-se a partir do Serviço de Obras, conseguiu, com grande capacidade e alto espírito de compreensão, eliminar, sem sobressaltos nem atitudes demolidoras, os velhos males existentes. À sua ação deve-se, desde logo, não só a melhoria e padronização das normas adotadas para projetar, orçar e especificar, como para fiscalizar a execução das obras. Sanear e conduzir a bom têrmo as construções já iniciadas e orientar as que não podiam ficar à espera de um plano geral, foram os primeiros objetivos visados. À essa fase, cuja eficácia pode ser avaliada na atual Exposição, sucede-se outra que, através da reestruturação das Divisões de Obras dos Ministérios civis e das legislações relativas ao planejamento e à fiscalização das edificações, abrangerão, de modo racional e equilibrado, as necessidades dos diversos departamentos de administração pública. A Exposição a ser inaugurada por V. Ex. constitui, sem dúvida, um dos acontecimentos mais expressivos da vida administrativa do país, se tivermos em conta o relêvo excepcional que se deve atribuir ao edifício público".

TRÊS NOVOS DECRETOS SÔBRE CONSTRUÇÕES NOS MINISTÉRIOS CIVIS

Além da Exposição, o sexto aniversário do D. A.S.P., foi assinalado com a assinatura, pelo Presidente da República, de três novos decretos sôbre construções nos Ministérios civis, considerados co-



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA — Maquette *do futuro Palácio da Justiça, que abrigará o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Apelação do Distrito Federal, o Pretório e outros órgãos da Justiça.*



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA — Maquette *do Instituto Médico Legal, em construção à rua dos Inválidos, dando face também para a avenida Mem de Sá.*

mo relevantes marcos na vida administrativa do país nesse setor de suas atividades.

Como redalor do *Correio da Manhã*, procuramos ouvir a respeito o Presidente do D.A.S.P., logo que foi divulgada a notícia da assinatura dêsses três atos.

Vamos transcrever aqui essa nossa entrevista com o Dr. Luiz Simões Lopes, publicada no *Correio da Manhã* de 2 de agôsto último :

"NOVOS RUMOS PARA EDIFICAÇÕES PÚBLICAS

Como o Presidente do D.A.S.P. se refere aos três novos decretos-leis sôbre o assunto

A propósito dos decretos-leis que o Presidente assinou a 29 de julho próximo findo, estabelecendo normas a serem adotadas no planejamento e execução de edifícios públicos civis, ouvimos ontem o Presidente do D.A.S.P., Sr. Luiz Simões Lopes, que, recebendo-nos em seu gabinete, assim nos falou :

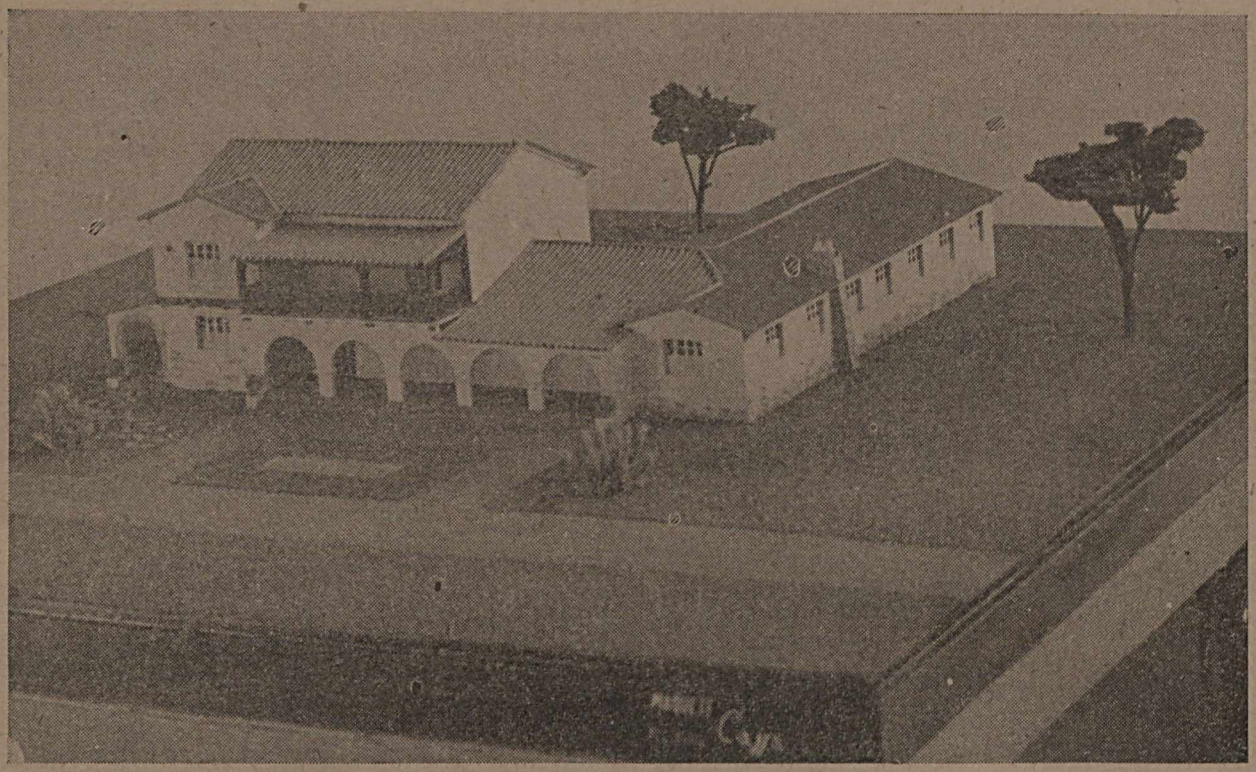
— Os novos dispositivos sôbre o planejamento e fiscalização de edificações públicas civis resultaram de minucioso estudo das falhas observadas pela Divisão de Edifícios Públicos no regime até agora vigorante. Seria impossível, sem a implantação de novas normas, realizar os objetivos essenciais visados pelo decreto-lei n.º 1.720, de 20 de outubro de 1939.

— Poderá mencionar, em linhas gerais, em que consistiam essas falhas ?

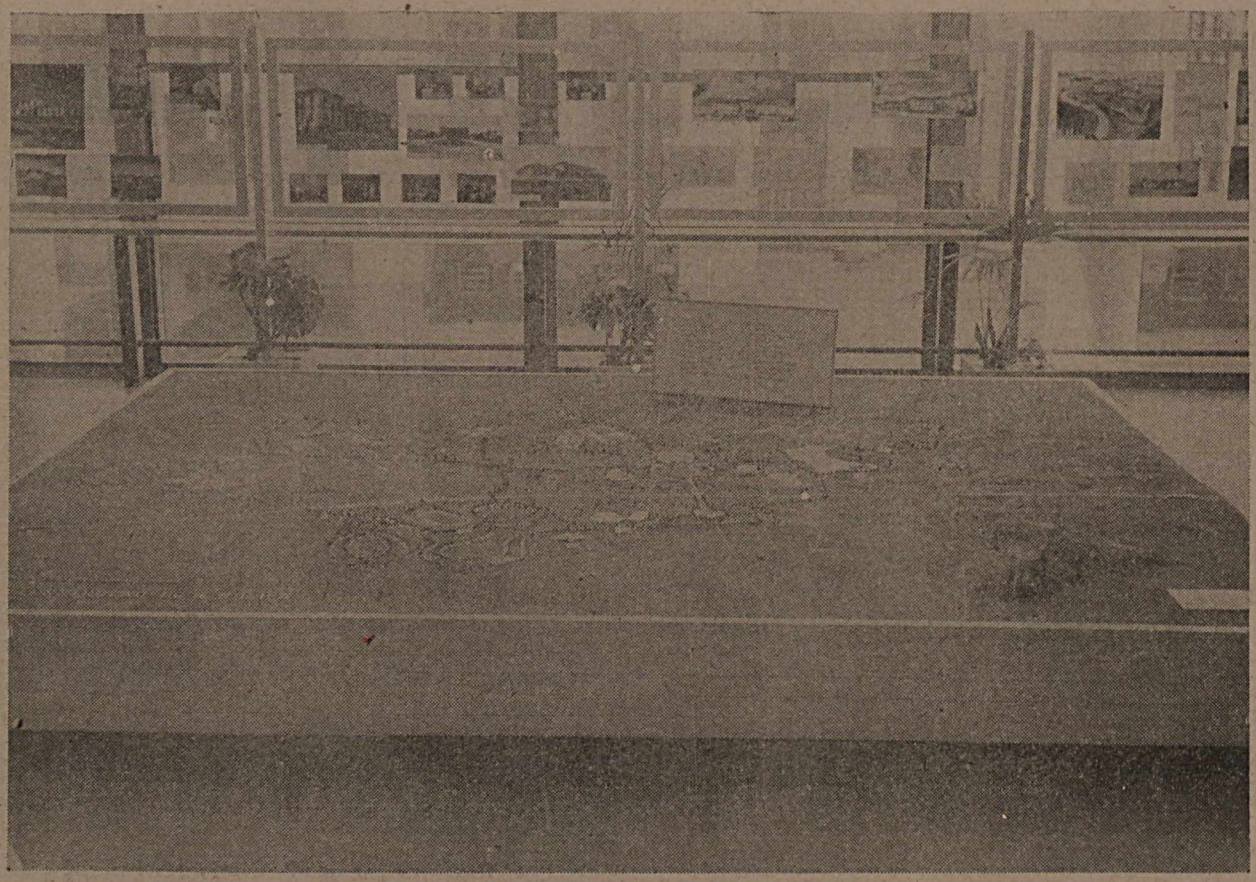
— Elas se originavam, principalmente, de uma concepção inadequada do problema. Havia excessiva preocupação administrativa na solução de assuntos que, por sua natureza, impunham, antes de tudo, diretrizes técnicas. Já no projetar as obras evidenciavam-se os inconvenientes do regime em vigor, pois aos Ministérios faltavam, na maioria dos casos, meios de executarem seus planos com a minúcia indispensável em atividades dessa natureza.

— Faltavam por que ?

— O volume de obras públicas é muito grande, de modo que se torna difícil aparelhar os serviços de



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA — Fazenda Experimental de Criação de Bagé. Edifício da Administração.



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. — Maquette do conjunto de construções do Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas (C.N.E.P.A.), no quilômetro 47 da estrada de rodagem Rio-São Paulo.

obras dos Ministérios com técnicos em quantidade suficiente para atenderem às exigências dos serviços. Acresce ainda que, nesse particular, os encargos são muito variáveis, em virtude do próprio mecanismo administrativo. Assim, um grande edifício deve ser preliminarmente projetado na sua totalidade para ser encaminhado à final aprovação, embora deva ser executado em vários exercícios. Resulta daí grande oscilação de tarefas, conforme o setor. Haverá exercícios em que se tornarão necessários muitos arquitetos e poucos fiscais, outros em que os trabalhos de arquitetura se restringirão, predominando a necessidade de outros especialistas. Será preciso, em certas épocas, projetar grandes instalações elétricas e hidráulicas ou calcular estruturas de vulto. Noutras, assumirão importância maior os trabalhos pròpriamente de construção.

— Mas não é isso exatamente o que acontece, em menor escala, nos escritórios particulares ?

— Exatamente isso. Mas os escritórios particulares têm recursos de que não dispunha o govêrno. Pelo decreto-lei sôbre o planejamento de obras, poderão os órgãos técnicos dos Ministérios ajustar, a título precário, os profissionais que se fizerem necessários ou entregar a escritórios particulares os projetos que não puderem elaborar. É êsse, aliás, o dispositivo mais importante do diploma em aprêço.

— Mas o assunto não poderia ser resolvido pelo processo comum dos contratos ?

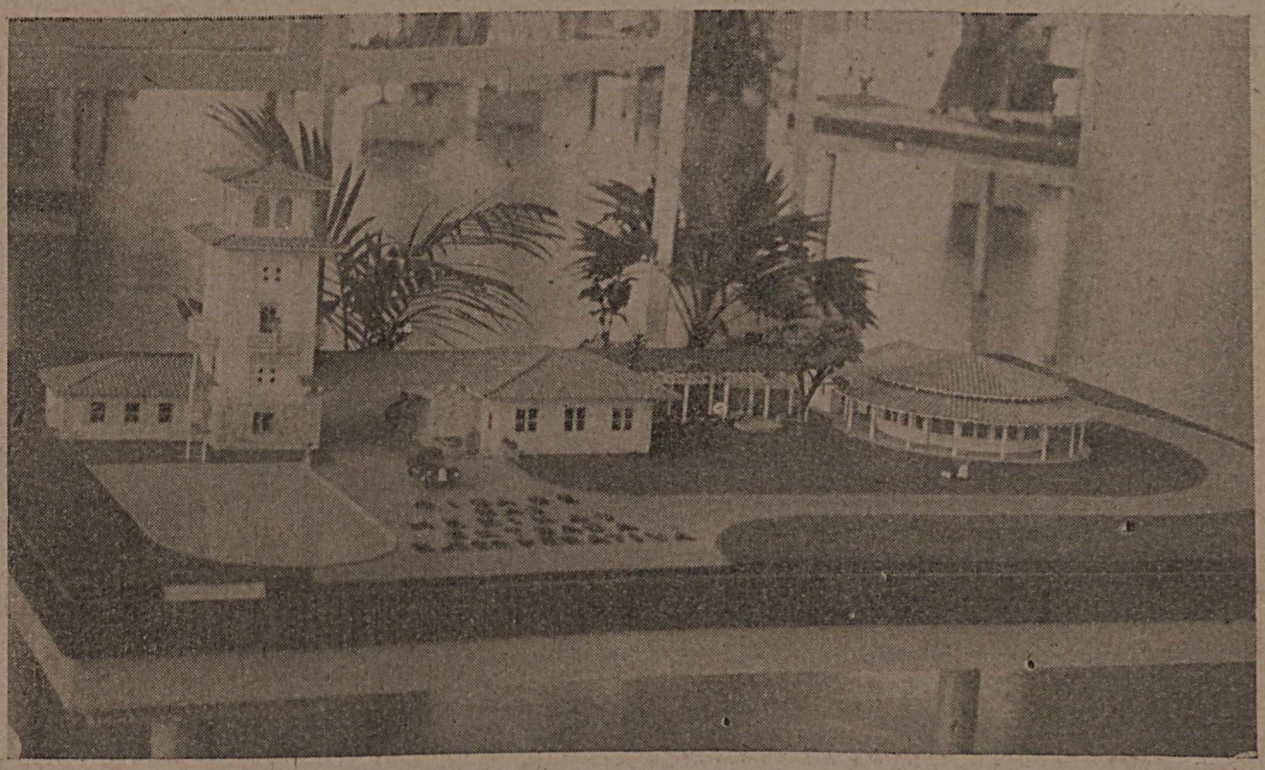
— A solução dos contratos, que não causa prejuízo em outros setores de administração, representa inconveniente fundamental em muitos casos de obras, que exigem providências rápidas e decisões indicadas pelas circunstâncias de momento.

— Desde que haja planificação criteriosa das obras a executar, não será possível eliminar os inconvenientes da oscilação de que falou ?

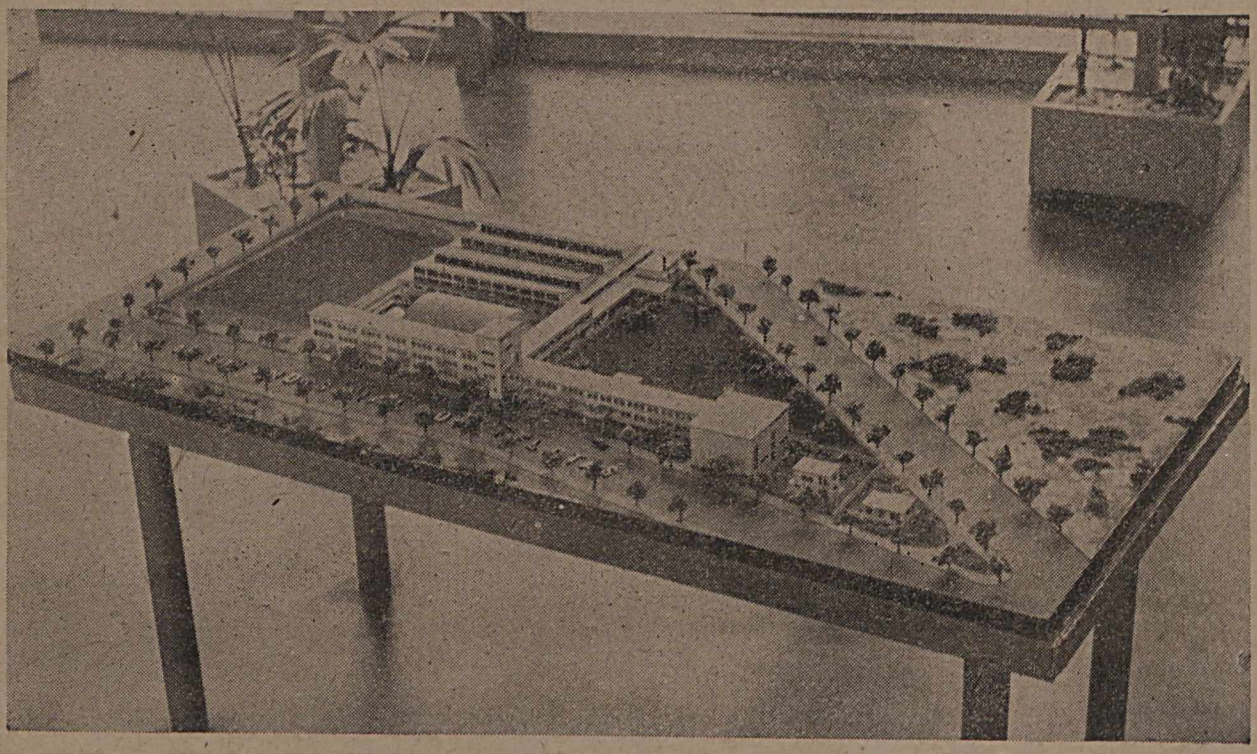
— Sem dúvida, mas apenas em parte. Devo ponderar que também o atual Plano de Obras e Equipamentos, facilitando a movimentação dos créditos, contribuiu para regularizar uma situação verdadeiramente calamitosa, em que predominava a improvisação dos projetos para possibilitar o aproveitamento das dotações destinadas à sua execução. A planificação das obras, aliás, exigida atualmente, virá resolver o problema do ponto de vista das necessidades do país, mas não constituirá solução para o caso dos trabalhos técnicos de preparo dos projetos.

— E quanto ao decreto-lei sôbre a fiscalização ?

— Êsse é o mais importante dêles. Trata de matéria até agora descurada, ou, melhor, de assunto que ainda não fôra resolvido satisfatòriamente, porque não houvera consciência clara de que, de uns anos a esta parte, o Govêrno se constituíra grande construtor. Infelizmente, numerosas obras estão aí a atestar os efeitos da falta de contrôle técnico de empreendimentos vultosos e de relevante alcance social realizados por todo o país.



Cidade das Meninas — Entrada. Cooperativa.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO — Liceu Industrial de Pelotas.

— Em que consiste a novidade dos dispositivos sôbre a fiscalização ?

— Na faculdade conferida aos órgãos técnicos dos Ministérios de ajustar, a título precário, os serviços de profissionais que exerçam sua atividade no local das obras. Creio que êsse dispositivo, além de solucionar de modo radical o difícil problema que se apresenta ao govêrno, em conseqüência da dispersão das suas obras, contribuirá para fixar, nas diversas zonas do país, certo número de engenheiros que, noutras condições, talvez viessem a se concentrar em regiões de maior potencialidade econômica.

— E como se controlará a ação dêsses fiscais, do ponto de vista da idoneidade ?

— A Divisão de Edifícios Públicos possuirá um registro, no qual se anotarão tôdas as ocorrências verificadas, tanto no que diz respeito à fiscalização como no que se refere à elaboração dos projetos por firmas particulares. Nesse ponto, o que importa, principalmente, é o trabalho de conjunto. A Divisão realiza, semanalmente, reuniões dos diretôres das Divisões de Obras, e com êles combina as providências que se fazem necessárias ao bom andamento dos serviços a seu cargo. Nessas condições, será fácil verificar a eficiência da fiscalização e adotar as medidas que se tornarem mais aconselháveis em cada caso.

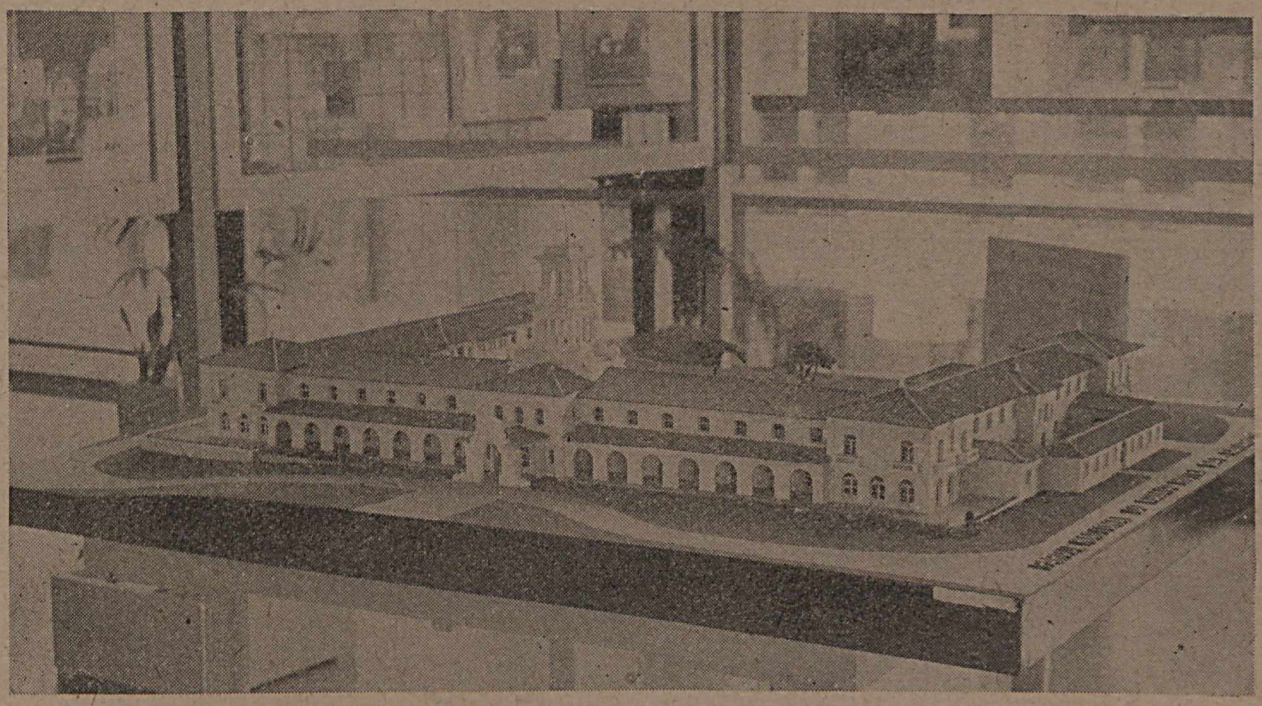
— E quanto ao decreto-lei sôbre os órgãos específicos de obras dos Ministérios ?

— Trata-se de dar a êsses órgãos unidade e autonomia e de definir-lhes as atribuições, para o fim de constituirem com a Divisão de Edifícios Públicos um todo harmônico — o sistema de obras da administração federal. Ficarão assim corrigidos os males da descentralização que se observam em alguns Ministérios, cujos órgãos técnicos ficam muitas vêzes na impossibilidade até de controlar obras cuja própria execução deveria normalmente ficar sob a sua responsabilidade".

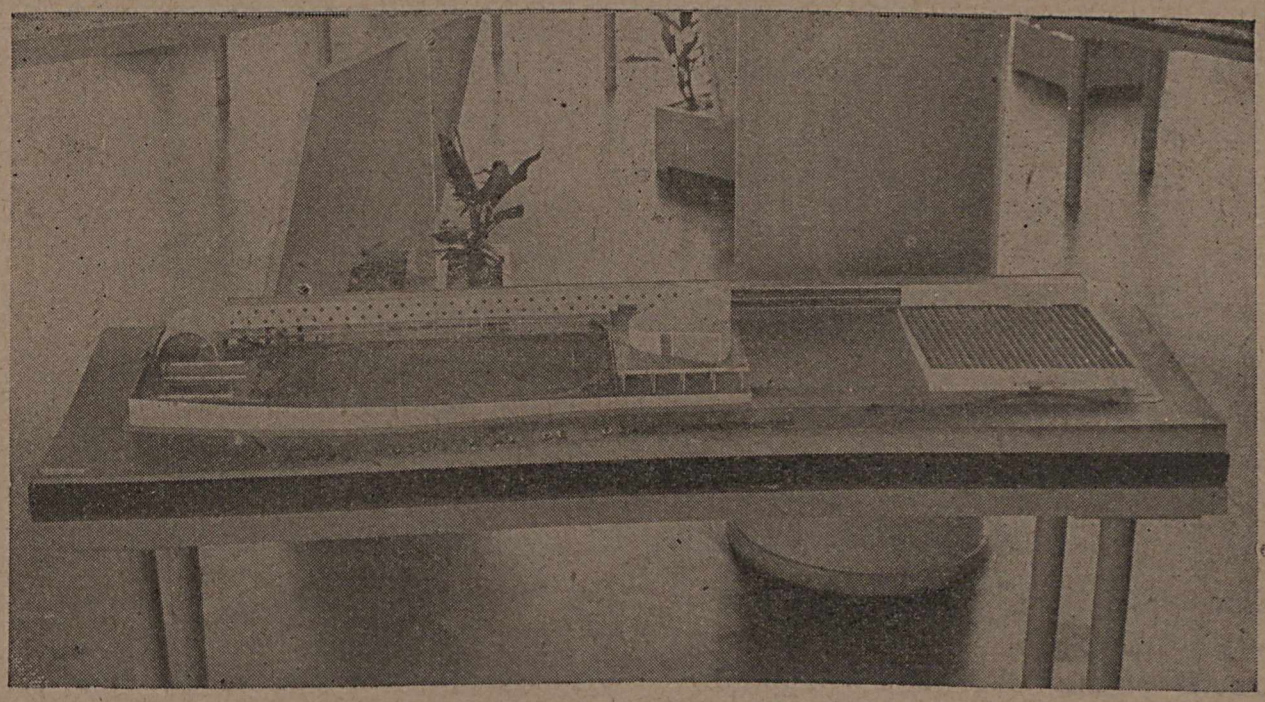
O RECINTO DA EXPOSIÇÃO

Muito agradável o recinto destinado a exposições públicas no Ministério da Educação. De fácil acesso por suave escada ou elevador, sua situação, em pavilhão anexo ao corpo principal do edifício, revela, nos menores detalhes, o cuidado com que foi planejado. Com luz e ventilação bem distribuídas, de piso corrido, sem divisões internas, êsse pavilhão permite montagem adequada de qualquer exposição que nêle se fizer. Aliás, o Palácio da Educação é todo assim atraente, confortável e belo. Tem, pois, muita razão o ministro Gustavo Capanema de orgulhar-se de sua obra, que agora está sendo bem compreendida, mesmo por aquêles que, como nós, lhe faziam certas restrições...

Só o auditório é um primor de confôrto, sobriedade e distinção.



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA — Maquette *do Hotel das Cataratas, no Parque Nacional do Iguaçú*



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO — Liceu Industrial de Belo Horizonte.

PERCORRENDO A EXPOSIÇÃO

Antes de inaugurada a Exposição fomos vê-la, quando ainda recebia os últimos retoques.

O arquiteto Otto Eduardo Raulino orientava os operários na forma de expor aqui ou ali esta ou aquela maqueta ou painel. Dotado de muito espírito de observação e senso artístico, pudemos observar-lhe o interêsse, o carinho no trabalhar o material de que dispunha.

Entretanto, no dia da inauguração da exposição, Otto Raulino se pôs à distância, muito à parte, sem denunciar absolutamente seu valioso concurso ao êxito do certâmen.

O engenheiro Melo Flores, diretor da Divisão de Edifícios Públicos, recebe-nos com simpatia e, pessoalmente, acompanha-nos na visita aos *stands* da exposição.

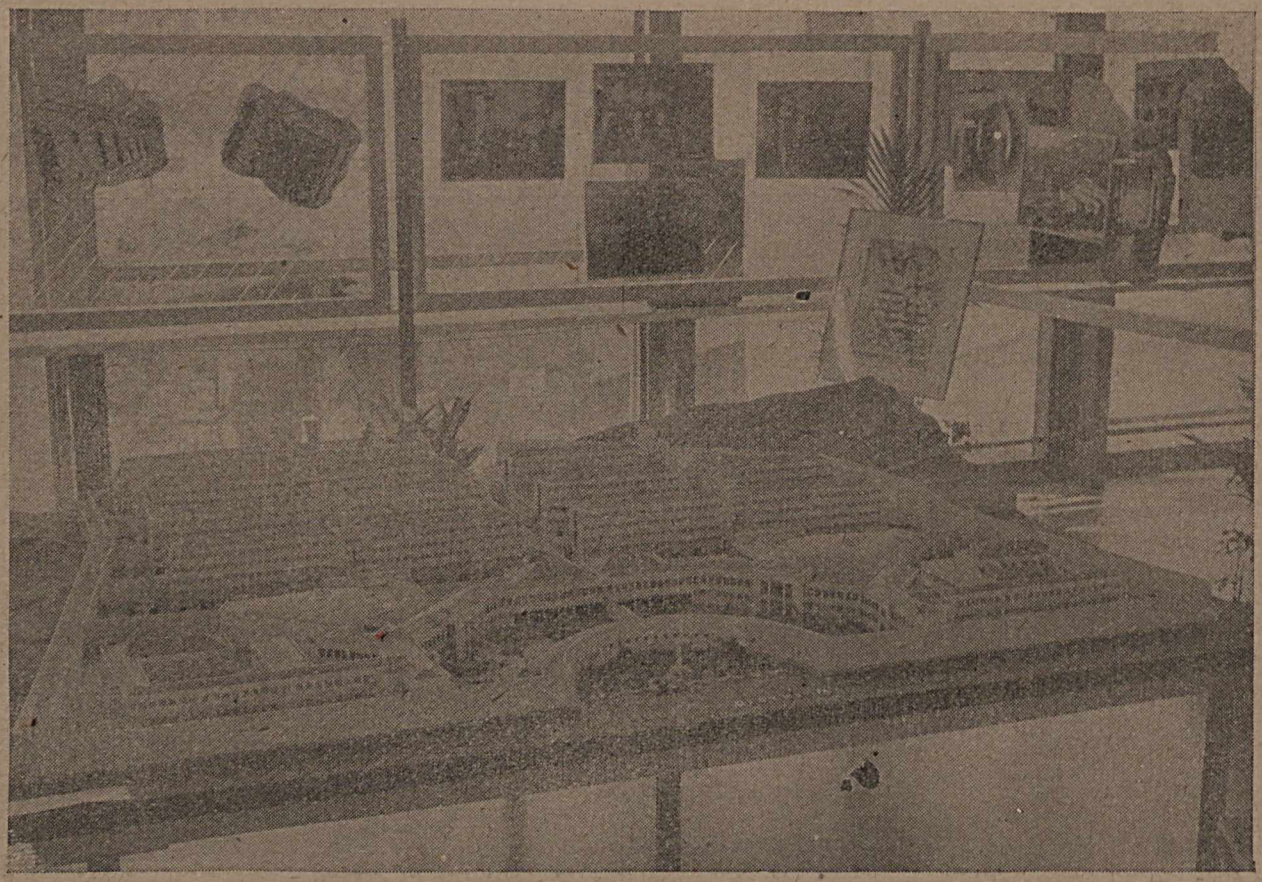
Logo à entrada, o busto em granito do Presidente Vargas e, pouco à frente, grande painel, no qual se vêem as ementas dos decretos-leis seguintes, todos de 29 de julho de 1944 e publicados depois no *Diário Oficial* de 1 de agôsto:

N.º 6.749, que dispõe sôbre o planejamento e a autorização de obras e equipamentos, relativos a edifícios públicos a cargo dos ministérios civis e do Departamento Administrativo do Serviço Público, e dá outras providências.

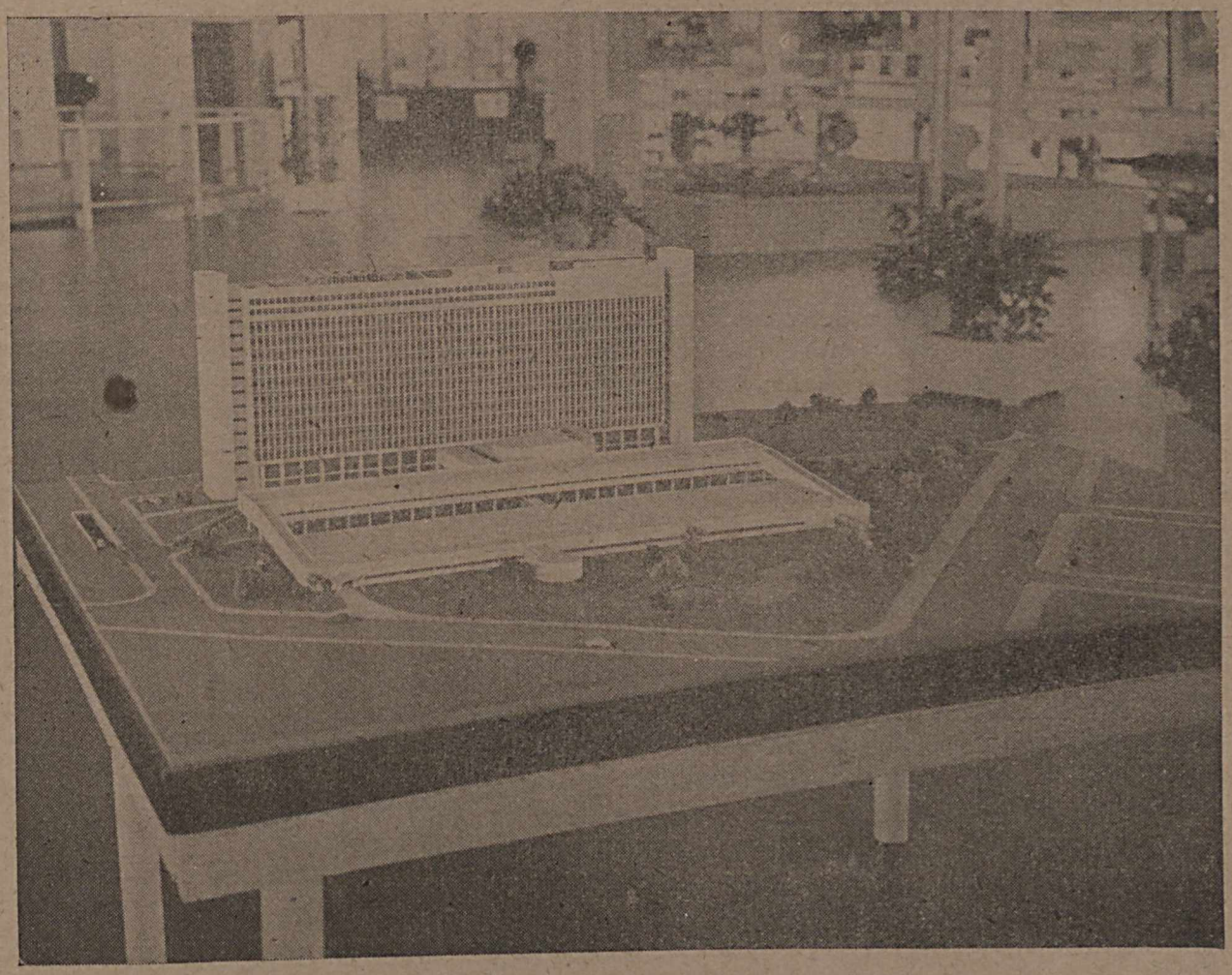
N.º 6.750, que dispõe sôbre a fiscalização de obras e equipamentos, relativos aos edifícios públicos a cargo dos ministérios civis e do Departamento Administrativo do Serviço Público, e dá outras providências.

N.º 6.751, que dispõe sôbre os órgãos específicos de edifícios públicos dos ministérios civis.

O Dr. Melo Flores teve então oportunidade de referir-se com entusiasmo ao alcance e à significação dêsses três atos do Presidente Vargas, considerando-os como capazes de dar novos rumos às atividades administrativas no setor das construções do Govêrno.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA — Maquette *do Presídio do Distrito Federal, à rua Frei Caneca, cuja construção prossegue.*



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO — Hospital de Clínicas de Pôrto Alegre.

Como era natural, vislumbramos logo a possibilidade de fixar e transmitir depois ao grande público conceitos tão autorizados do diretor de Divisão do D.A.S.P. sôbre as leis baixadas naquele dia.

— Não. Será melhor ouvir o próprio Presidente do D.A.S.P. O Dr. Simões Lopes poderá dizer-lhe do valor e da significação para nós dêsses decretos.

E, assim, o Dr. Melo Flores nos proporcionou oportunidade de falar ao presidente do D.A.S.P.

Como havíamos levado fotógrafo para acompanhar-nos na visita à exposição, saímos imediatamente em sua companhia para o gabinete do Dr. Simões Lopes, no 6.º andar do Palácio da Fazenda.

Ali, o Dr. Hésio Fernandes Pinheiro, nosso velho amigo, nos levou à presença do Presidente do D.A.S.P., que nos falou então sôbre os três grandes decretos do dia.

E Bueno, o nosso fotógrafo, dispõe-se logo a bater um instantâneo dêsse encontro.

O velho repórter — já se sabe — procurou assumir atitude assim, assim, bem simpática e, insensìvelmente, compôs melhor as pontinhas do lenço, afagando-o discretamente, como se lhes dissesse :

— Meu *nêgo*, preciso aparecer depois na fotografia menos desalinhado e, se puder, com uns vestígios de elegância...

— E cá para nós — o Dr. Simões Lopes teve também gesto semelhante, embora desnecessário...

O flagrante foi fixado, a entrevista feita, conforme publicamos no *Correio da Manhã* e já reproduzimos neste trabalho, e voltamos novamen-

te à Exposição para colhêr apontamentos para esta reportagem.

A INSTALAÇÃO ELÉTRICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Não chega a ocupar um *stand* o mostruário, em quadro, das instalações elétricas do Ministério da Educação.

Num balcão lemos: "A fachada do mês" e, num retângulo, fazendo lembrar êsses desenhos de palavras cruzadas, via-se:

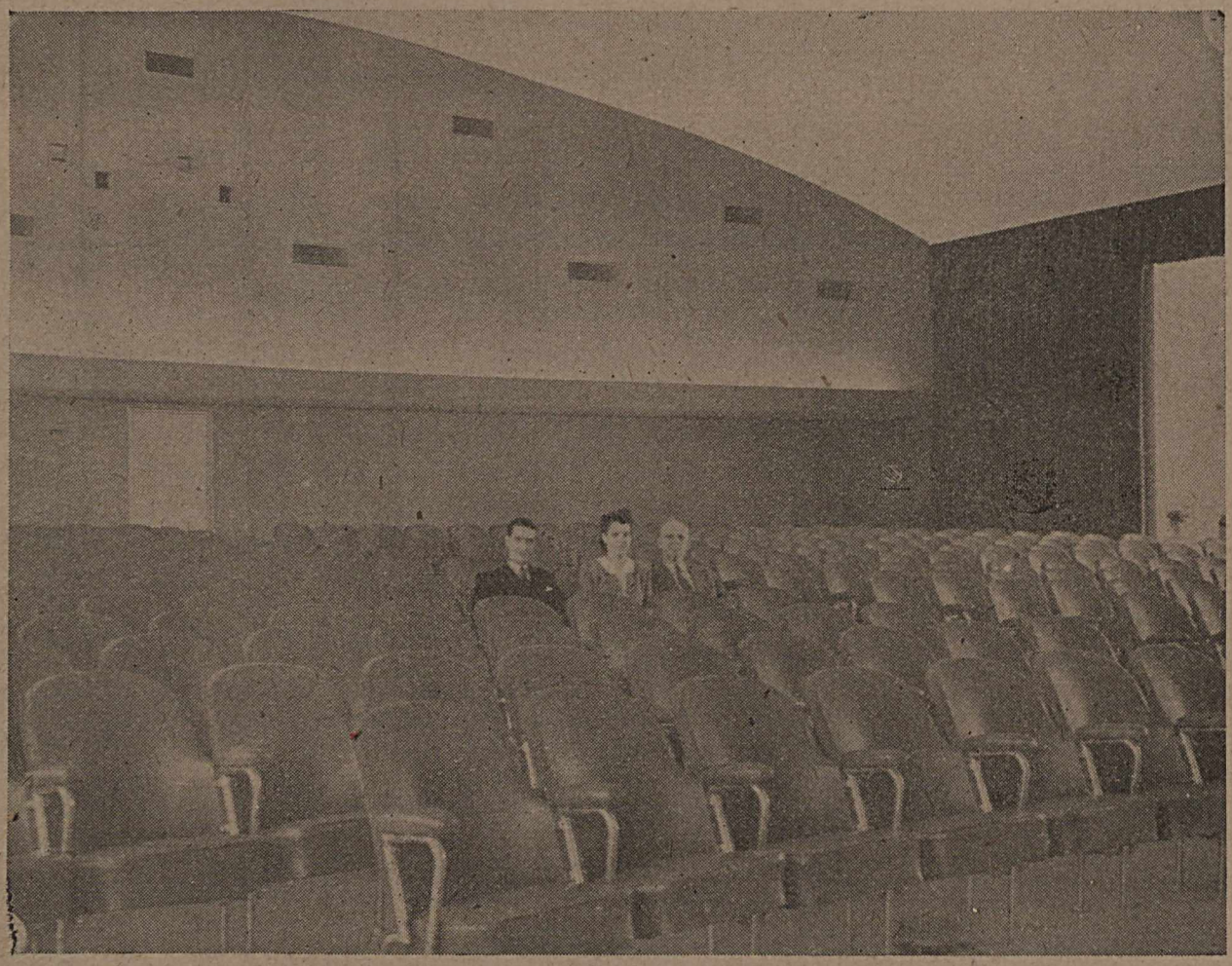
1		(Ano novo)
+		(Semana santa)
G		(19 de abril)
T		(Tiradentes)
7		(Sete setembro)
+	(uma árvore)	(Natal)
E.P.		Edifícios Públicos.

E o técnico Carlos Stroebel nos explicou então:

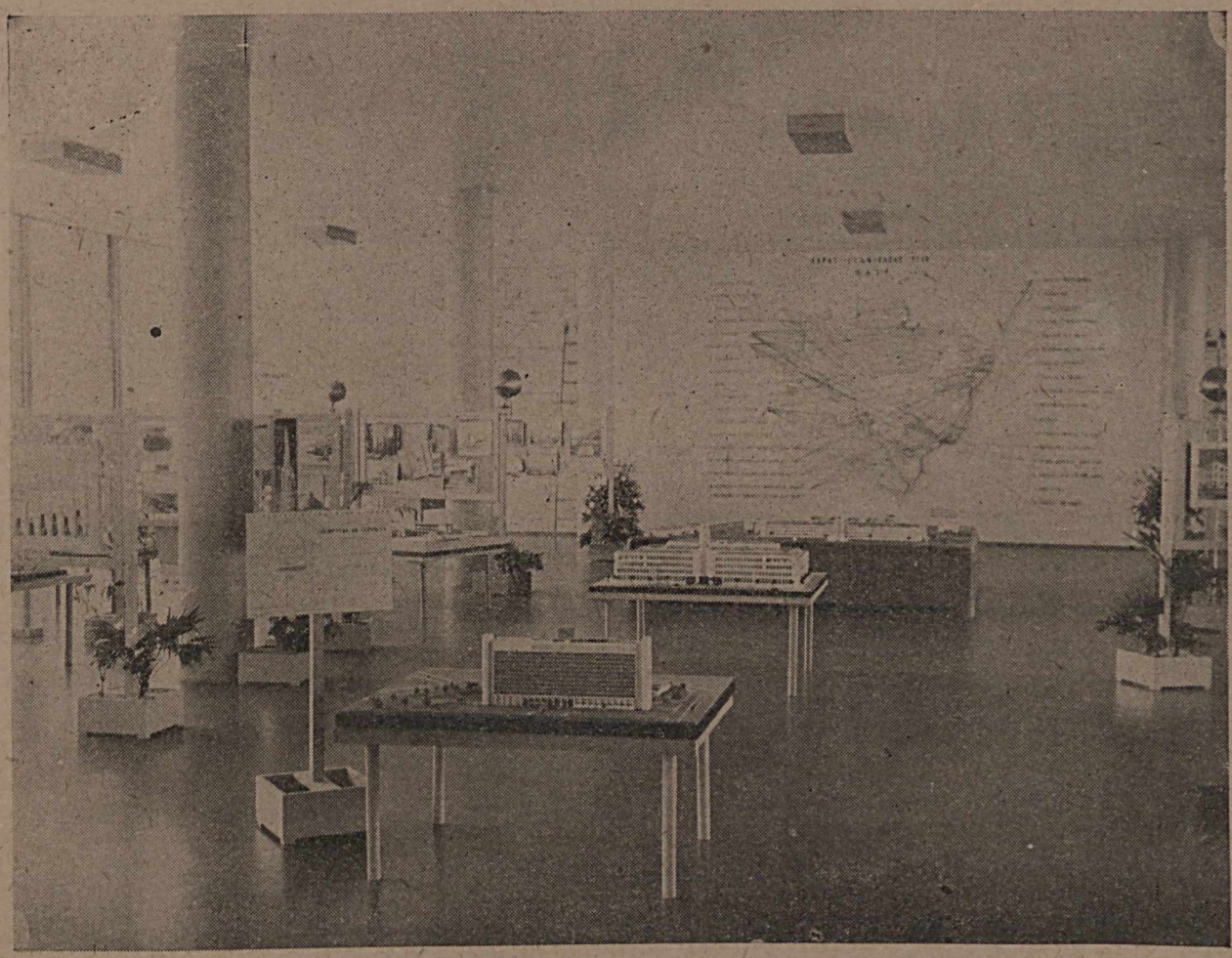
— Conseguimos compor essas letras e sinais na fachada do Ministério da Educação, do lado fronteiro ao mar, apagando ou acendendo lâmpadas dos diversos andares. Assim, no dia 1 de janeiro, arma-se o 1; na Semana Santa, uma cruz; no dia 19 de abril, que assinala o aniversário do Presidente Vargas, um G; no de Tiradentes, um T; no Sete de Setembro, um 7; no Natal, aquela árvore, que, como vê, não poderia ter muitos galhos... E ,finalmente, na vigência desta Exposição, as letras EP, significando Edifícios Públicos.

E assim ficamos conhecendo pormenores da interessante arquitetura luminosa, cujo projeto e direção de execução se devem ao Sr. Carlos Stroebel.

A fotografia que aqui estampamos mostra, em miniatura, a reprodução:



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO — Interior do magnífico auditório do Palácio da Educação, onde se realizaram as conferências promovidas pela direção da Exposição de Edifícios Públicos e também as sessões cinematográficas oferecidas a seus visitantes.



Um aspecto parcial da Exposição, vendo-se à parede, ao fundo, mapa mostrando as obras examinadas pelo D.A.S.P. em todo o Brasil.

1) de um *teto de andar normal*, com o desenho da instalação elétrica da luz, usando os símbolos convencionais;

2) e 3) de 2 quadros de distribuição correspondentes a um andar normal;

4) de um pôsto de comando à distância, o qual na realidade fica na Portaria do andar térreo;

5) a fachada Sul do Edifício do M.E.S. (Na fotografia, os reflexos no vidro não deixam perceber o desenho da fachada).

O conjunto funciona exatamente de igual maneira como a instalação mesma, podendo ser demonstrada a subdivisão elétrica da luz em

a) zonas de trabalho (salas);
b) " " circulação (corredores, *halls*);
c) " " dependências;
d) a iluminação da vigia.

As zonas *a*) e *b*) têm comando à distância no balcão de cada andar.

As dependências têm comando por interruptor local.

A luz da vigia é controlada no balcão da Portaria geral, no térreo, para todos os *andares simultâneamente*.

No vidro 5) aparece o aspecto da fachada sul com às lâmpadas do vigia acesas.

STAND DA FÁBRICA NACIONAL DE MOTORES

Depois do quadro luminoso do Ministério da Educação, o visitante encontra o *stand* da Fábrica Nacional de Motores.

Fomos rever ali várias construções do quilômetro 37 da Estrada de Rodagem Rio-Petrópolis, que visitamos recentemente, conforme revelamos em reportagem publicada no número de agôsto da *Revista do Serviço Público*.

A grande organização do brigadeiro Guedes Muniz mesmo em miniatura é imensa: ocupa dois vastos taboleiros com *maquettes* da fábrica e da futura cidade industrial, a seu lado.

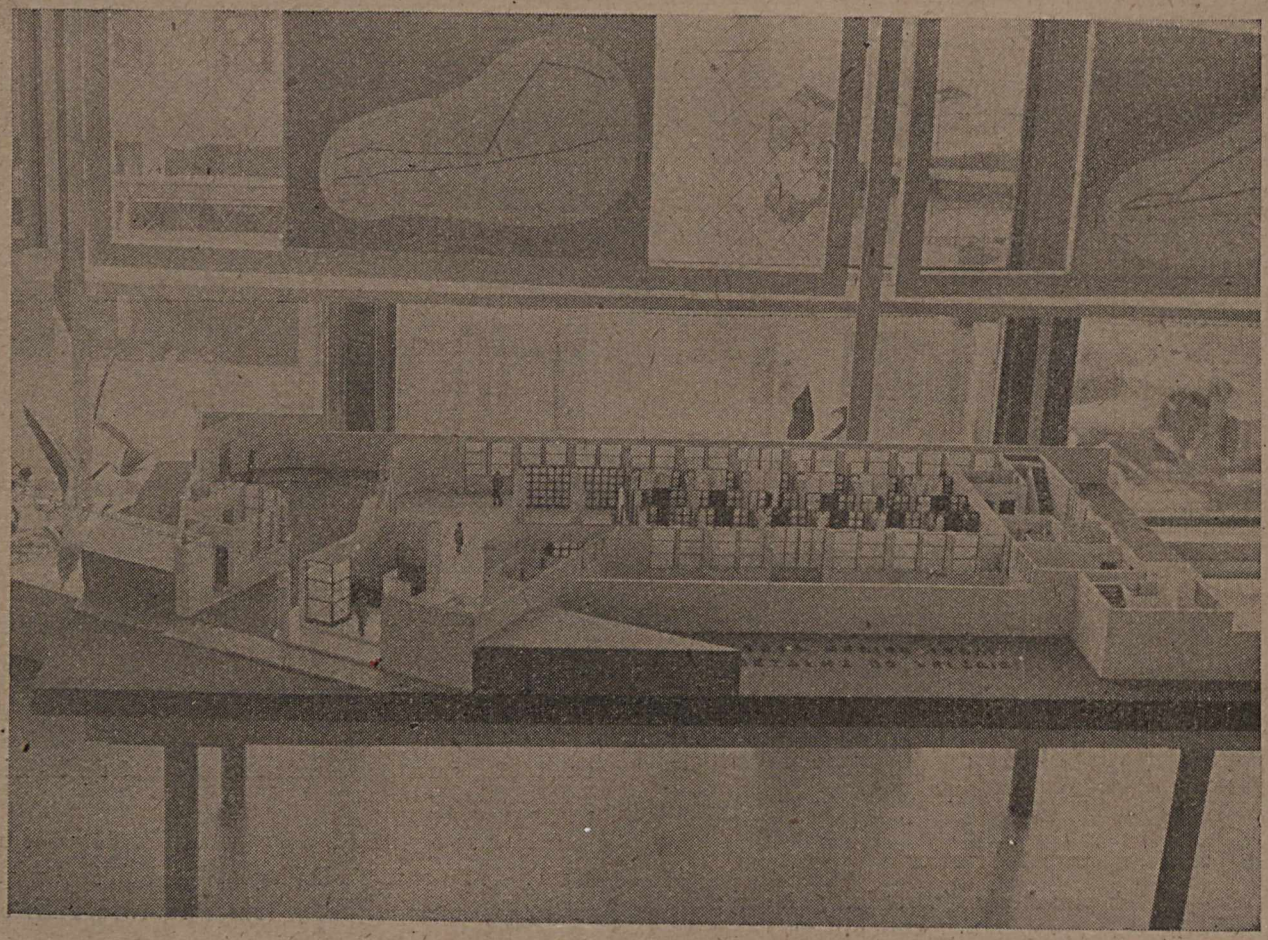
Onze peças já usinadas na Fábrica também estão expostas ao público. Para o ano, se houver exposição semelhante, veremos então os primeiros motores de avião fabricados no Brasil; motores, hélices, tratores para a lavoura, etc., etc. É só esperar um pouco...

À parede, fotografias que, à medida que o tempo fôr passando, mais interessantes se tornarão. Não há dúvida. Mostram elas as diversas fases da construção da Fábrica, desde o início das obras em agôsto de 1942. Brejos e roçados, a princípio. Depois, no mês seguinte, o início das obras, com suas estruturas repontando. Em junho de 1943, o conjunto dos edifícios é bem animador. O Hotel dos Solteiros, no alto de pequena colina, é a primeira obra terminada. E as fotografias em setembro de 1943 atestam o avanço das edificações. Os Pavilhões Médico, de Contrôle e de Máquinas ressaltam o traçado da avenida principal da Fábrica.

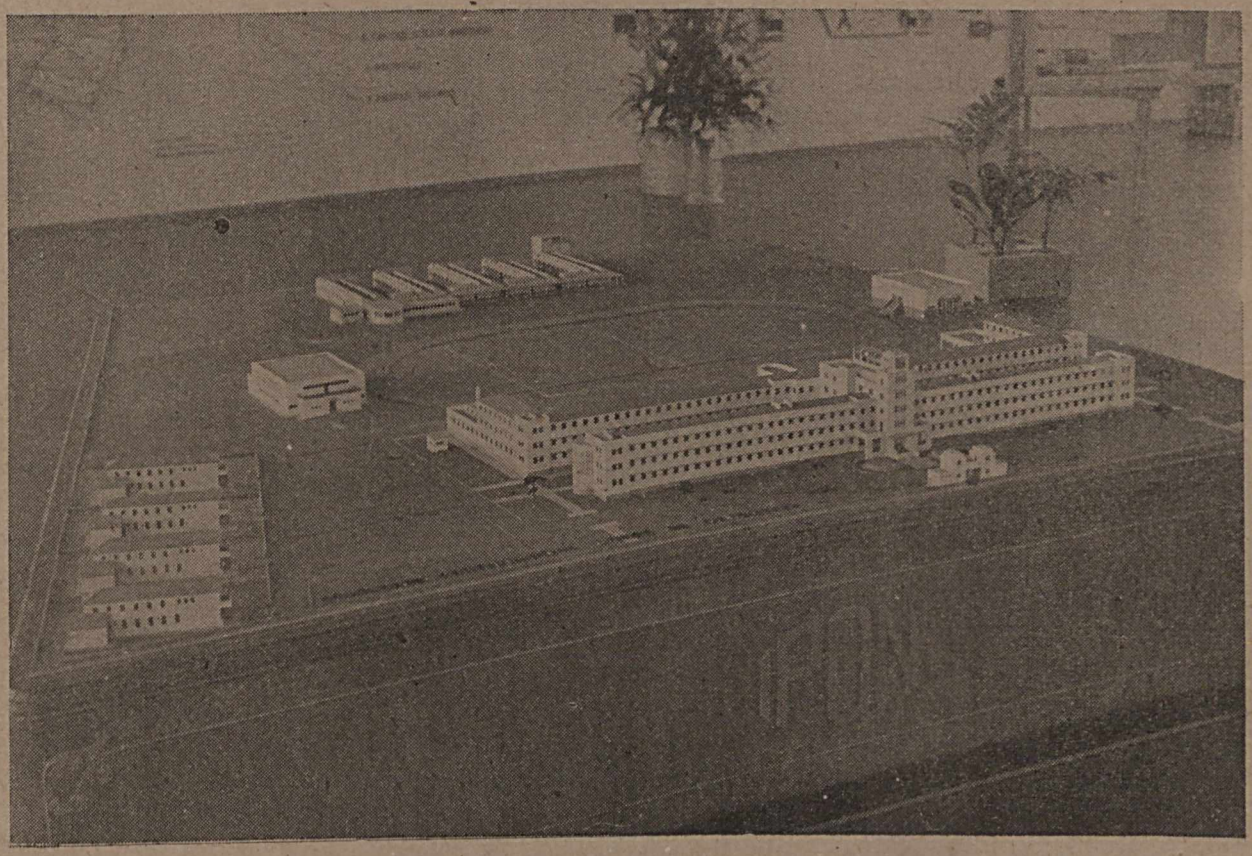
Com simpatia nos lembramos da figura dêsse homem empreendedor resoluto e perseverante que é Guedes Muniz, a quem se deve a iniciativa e a execução daquela grande obra, devidamente amparada pelo Presidente Vargas.

Logo atrás da *maquette* principal lemos num quadro: "Um ideal, uma ordem, uma realidade". Depois, uma fotografia mostrando o interior da Fábrica em 19 de abril de 1944.

Perto do *stand* da Fábrica Nacional de Motores vimos outro quadro, com êstes dizeres: "Os edifícios públicos racionalmente planejados beneficiam os serviços, aumentando-lhes o rendimento e a produção, além de favorecerem aos servidores e ao público".



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA — Maquette do *Instituto Médico Legal, vendo-se um detalhe do velório.*



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA — Instituto Profissional 15 de Novembro, em Quintino Bocaiuva.

STAND DOS CORREIOS E TELÉGRAFOS

Nesse *stand* figuram a *maquette* do edifício dos Correios e Telégrafos em Pôrto Alegre e numerosas fotografias de edifícios de Diretorias Regionais e de Agências Postais Telegráficas nos Estados.

Gráficos demonstrativos de despesas realizadas, de 1933 a 1943, com essas construções.

Estamos certos de que, se a Exposição tivesse caráter mais amplo, muita coisa interessante poderia ser nela demonstrada ao público da administração Landry Sales nos Correios e Telégrafos.

Há pouco tempo tivemos ensejo de percorrer as várias seções do Departamento na Praça 15 de Novembro e observar-lhes o funcionamento. Como ficamos satisfeitos ao acompanhar a marcha dos trabalhos ali realizados dia e noite em benefício do Brasil inteiro! O major Landry Sales consegue o máximo de contribuição de seus auxiliares com a prática de salutar conduta na sua administração, na qual cordialidade e justiça são de traço predominante.

STAND DO MINISTÉRIO DO TRABALHO

Muito vistosa a *maquette*, tôda iluminada, do palácio do Ministério do Trabalho.

Os serviços do Departamento Nacional de Imigração, dos quais já nos ocupamos nesta revista, figuram em fotografias diversas. Lá está a Ilha das Flôres, vendo-se a ponte de desembarque de imigrantes, edifício de Administração, conjunto residencial e vista panorâmica de tôda a ilha.

A Hospedaria Getúlio Vargas, em Fortaleza, e a Hospedaria Pensador, em Manaus, esta com belo refeitório e bem aparelhado laboratório, constituem boa demonstração da assistência que no Brasil se dispensa àqueles que, vindos de terras distantes, procuram aqui trabalho, vida melhor.

Ao lado da *maquete* do Ministério do Trabalho encontrava-se a da sede, em construção, do Instituto Nacional de Tecnologia, à avenida Venezuela n.º 82, perto da praça Mauá.

Êsse grande estabelecimento científico há muito tempo vem funcionando na primeira ala construída do novo edifício, à direita, mas dentro de

pouco tempo tôdas as suas divisões se instalarão também nas duas restantes, a central e a esquerda, dotadas de oito pavimentos. O projeto destas duas últimas já foi elaborado segundo as normas ditadas pelos três decretos-leis ns. 6.749 a 6.751 sôbre edificações públicas. Assim é que o projeto foi estudado em todos os seus detalhes e com orçamentos especificados no que diz respeito à parte de construção e equipamento. Quanto à primeira é tôda ela por administração direta, levada a efeito por intermédio de técnicos do próprio Instituto.

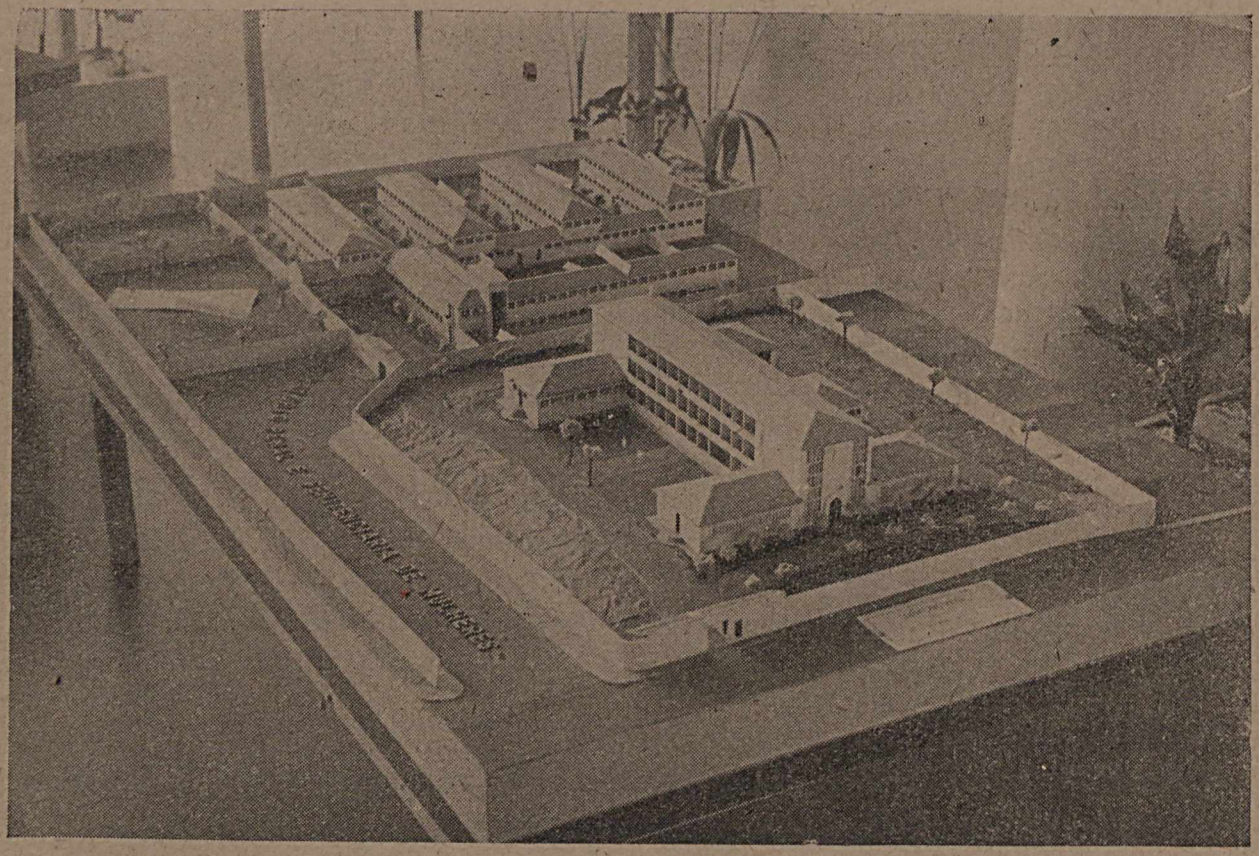
Concluídas que sejam as novas alas, ficará o Instituto Nacional de Tecnologia em situação de real vantagem, com sua magnífica aparelhagem, possibilitando-lhe, assim, maior desenvolvimento e lisonjeira posição entre institutos congêneres do mundo.

Algumas das atuais, secções do Instituto serão logo beneficiadas com essa remodelação, como, por exemplo, as de tecidos, borracha, papel e produtos de petróleo. Quanto à dêste último, o Conselho Nacional de Petróleo encontrará dentro em pouco aparelhagem suficiente e adequada a tôdas as exigências de sua atuação no campo do petróleo do país. Não será menor a contribuição da secção de estudos de tecidos e papel.

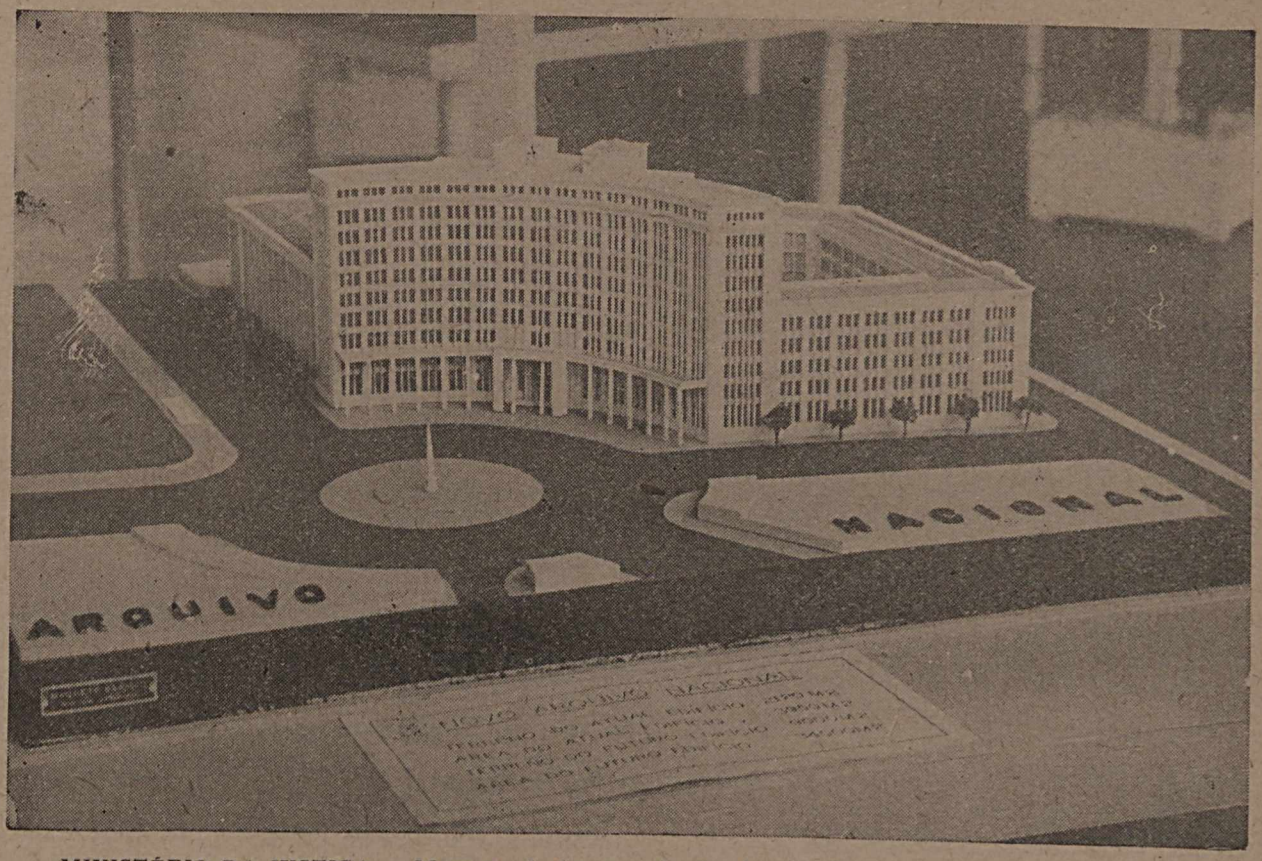
Em julho de 1941, publicamos na *Revista do Serviço Público* uma reportagem sôbre o Instituto Nacional de Tecnologia, onde estivemos por alguns dias em contato com os técnicos diretores das suas oito divisões. Hoje a grande casa dirigida pelo Professor Fonseca Costa está a exigir muito mais espaço. Daí, pois, o prosseguimento, agora mais rápido, das suas obras. E daí, pois, também a satisfação nossa em ver, na Exposição de Edifícios Públicos, como vai ficar, dentro de pouco tempo, êsse outro Instituto Manguinhos da indústria nacional.

O MOSTRUÁRIO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Nenhum outro ministério excedeu ao da Justiça no revelar ao público, na Exposição, as edificações que vem fazendo para seus serviços. Nem mesmo o da Educação, que, afinal, deveria oferecer ma-



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA — Maquettes *do Sanatório Penal, no primeiro plano, e da Penitenciária das Mulheres, logo atrás.*



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA — Maquette *da futura sede do Arquivo Nacional, na praça da República*

terial mais copioso, atento o vulto de suas construções nesta capital e em todos os Estados do Brasil, como, aliás, já temos assinalado várias vêzes.

O edifício da Imprensa Nacional, com o recente acréscimo ao fundo, lado da avenida Venezuela, cobrindo uma área imensa de 38.668 metros quadrados, figura em atraente *maquette*.

O Instituto Profissional 15 de Novembro, que o Serviço de Assistência a Menores conseguiu levantar em Quintino Bocaiuva, é o maior estabelecimento no gênero existente no país, com capacidade para abrigar mais de mil meninos abandonados ou transviados, que ali se distribuem pelo edifício sede, com duas grandes alas paralelas e quatro edifícios lares, onde devem receber reeducação pelo sistema Borstal. Num taboleiro, há a reprodução em parte das edificações do Instituto, dotado ainda do Pavilhão de oficinas, grande praça de sports com piscina e "play ground". Faltam na *maquette* a parte contendo o hospital, o centro agrícola e o núcleo anexo já construídos.

Êsse Instituto constitui o início de uma assistência mais adequada aos menores abandonados. A obra de Meton de Alencar há de estender-se por todo o Brasil e aqui no Rio já poderia ser mais apreciável se tal cruzada, tão complexa e de tanta magnitude, não sofresse muitas vêzes a intromissão de pessoas "abnegadas" que, sob o pretexto de proteger as pobres criancinhas, não fazem outra coisa senão prejudicá-las ainda mais.

Bom seria se o Instituto 15 de Novembro pudesse receber, com recursos adequados e permanentes, maior número de menores, de acôrdo com a capacidade de que dispõe. Acreditamos que Meton de Alencar e seus dignos auxiliares, como êsse incansável José Carvalhal, hão de conseguir ampliar essa grande obra de assistência social a que o Presidente Vargas tem sempre procurado prestigiar, como, aliás, ninguém ignora.

Outra *maquette* do Ministério da Justiça: a do Instituto Médico Legal e Necrotério, à rua dos Inválidos e avenida Mem de Sá, cuja construção já se acha muito adiantada. O edifício ocupará uma área de 8.800 metros quadrados, contra 1.538 da do mesmo estabelecimento, ali nas proximidades do Mercado Municipal.

Além da *maquette* do edifício, havia outra mostrando um detalhe do velório do Necrotério. Houve tal minúcia nessa exposição que não se esqueceram de trazer para ali pequenos caixões de defunto, para que o visitante do certâmen tivesse impressão bem viva de se achar mesmo diante de gente morta... Êsse realismo foi, não há negar, um tanto excessivo e... desagradável.

O Presídio do Distrito Federal, à rua Frei Caneca, está sendo inteiramente reformado, e as novas construções prontas em mais da metade, conforme um gráfico à parede revelava, distinguindo-se perfeitamente, pelas côres diferentes, a parte em construção e a parte por construir.

A *maquette*, porém, mostrava-nos o todo, o conjunto das edificações, como, afinal, vão ficar. É de assinalar-se que no futuro serão elas apenas destinadas aos presos que ali vão aguardar julgamento, pois que no momento abriga êstes e também os correcionais.

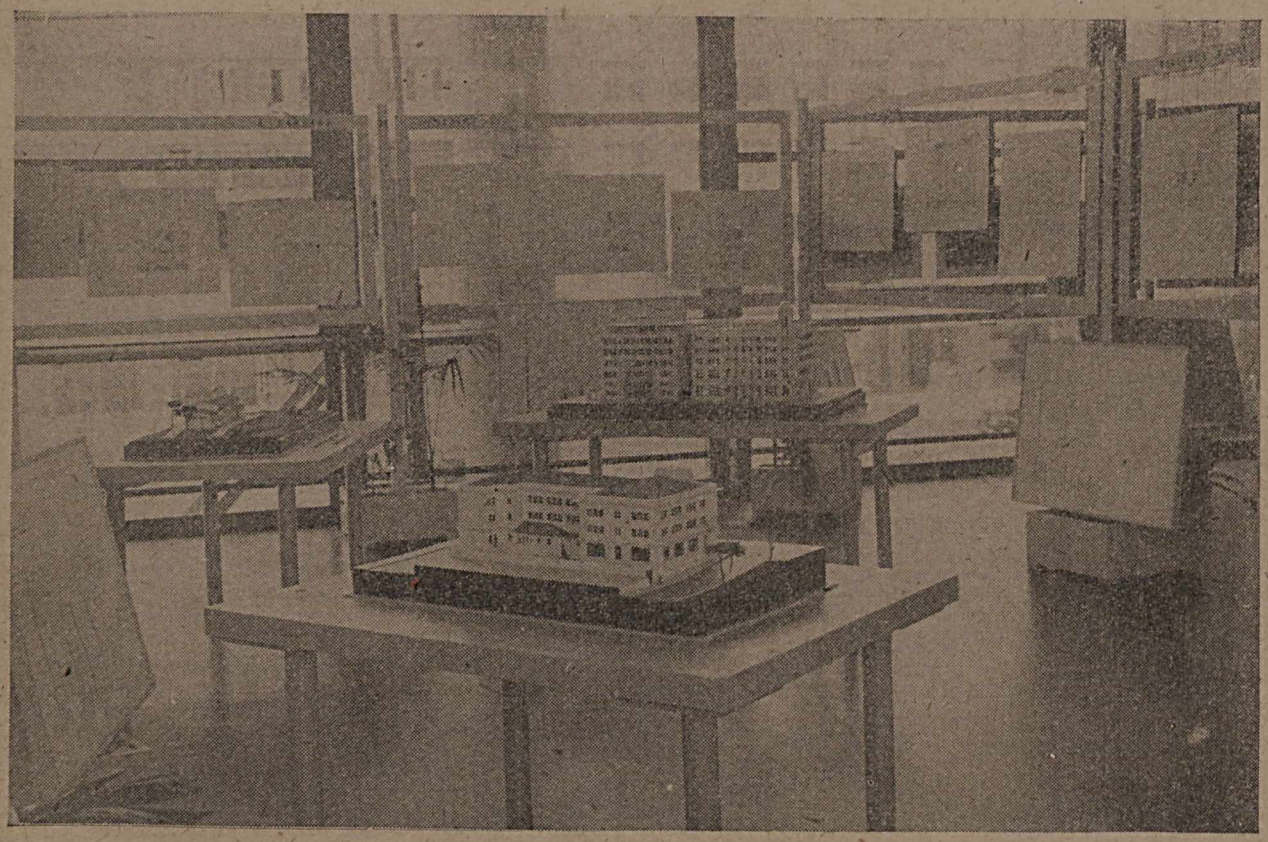
Presentemente se estuda, na Divisão de Obras do Ministério da Justiça, a futura Penitenciária Agrícola, a ser localizada em Bangú, em terreno já adquirido pelo Govêrno e que mede mais de 900.000 metros quadrados.

Observando-se o conjunto das construções da rua Frei Caneca não nos dá êle a impressão de que se trata de um presídio. Só lhe denuncia essa finalidade a muralha dupla que o circunda.

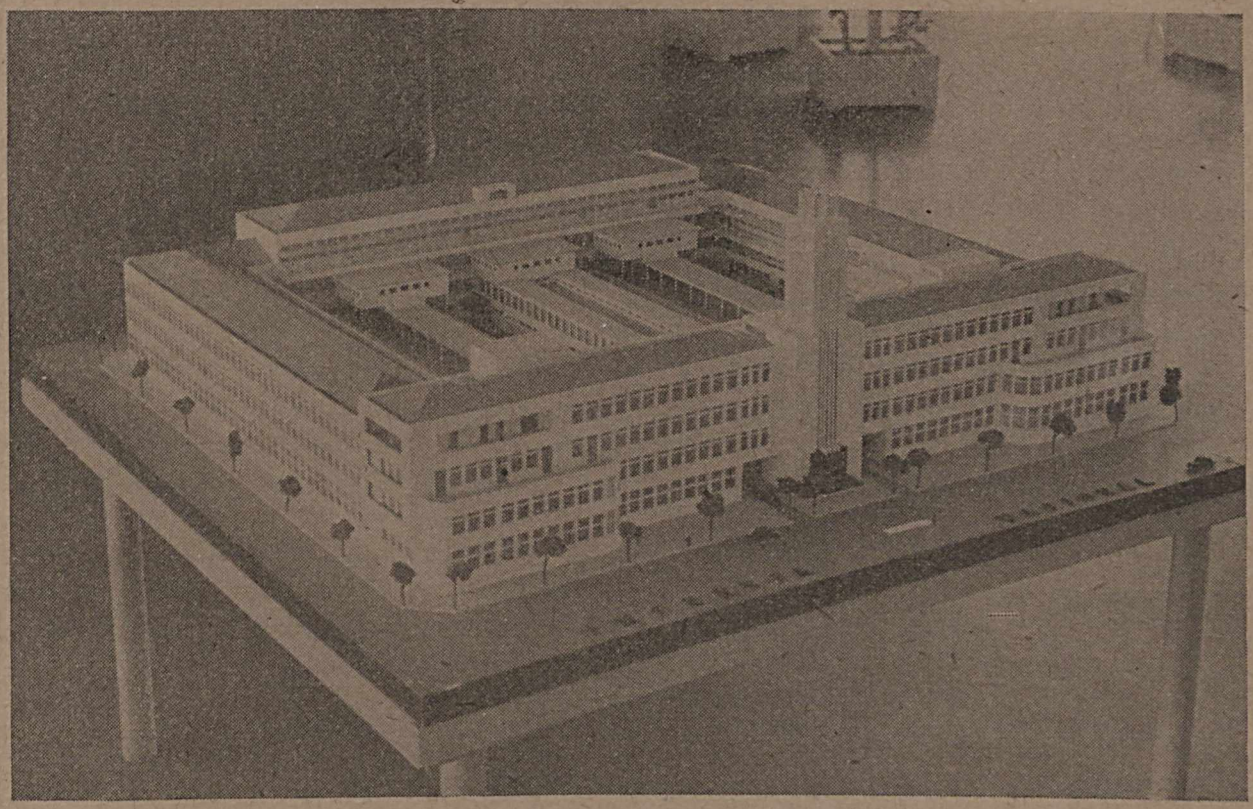
Entre as diversas alas encontram-se quatorze galerias, onde se podem reunir, em cada uma delas, apenas 120 presos, no máximo, como acauteladora medida de segurança.

O Ministério da Justiça expõe ainda as *maquettes* do Sanatório Penal de Bangú, para presos tuberculosos, com capacidade para 102 leitos e ocupando uma área de 2.796 metros quadrados. Já está pronto.

Logo atrás dessa *maquette* se encontrava a da Penitenciária das Mulheres, em funcionamento, com quatro grandes alas para dormitórios e oficinas, para aulas de costura e de instrução, centro médico, administração e piscina para cultura física. A área ocupada é de 2.463 metros quadrados. O estabelecimento é dirigido pelas irmãs do



MINISTÉRIO DA FAZENDA — Ao fundo, maquette *da Alfândega de Recife e da Delegacia Fiscal. À esquerda, a da Mesa de Rendas Alfandegada de Pôrto Esperança e, à frente, a da Alfândega de Uruguaiana.*



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA — Maquette da Imprensa Nacional.

Bom Pastor, especializadas na reeducação de sentenciadas.

Fora do Rio, mantém o Ministério da Justiça dois presídios na Ilha Grande: a Penitenciária Agrícola, que atualmente abriga presos políticos, e a Colônia Penal Cândido Mendes. Ambos êsses presídios dispõem de verdadeira cidade residencial para os funcionários. Na nossa reportagem "Edifícios Públicos", que esta Revista divulgou em seu número de junho último, damos vários aspectos da Ilha Grande e dêsses presídios, que na exposição figuram em fotografias.

O futuro Palácio da Justiça, que ocupará uma quadra de 20.000 metros quadrados, fazendo face para a praça do Castelo e avenidas Santos Dumont, Erasmo Braga e Perimetral, estava na exposição reproduzido em bela *maquette*.

Terá êle 56 elevadores (prestem bem atenção: 56 elevadores!) e será maior do que o atual Palácio da Fazenda, com uma área coberta de 137 mil metros quadrados! O Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Apelação do Distrito Federal e demais secções da justiça local passarão a funcionar nesse novo edifício. O projeto é do arquiteto Antônio Dias Carneiro, que venceu concurso público para êste edifício em 1939.

O Palácio do Ministério da Justiça (prestem também atenção: do *Ministério da Justiça*) será outra construção de vulto e vai ficar naquela quadra ao lado do palácio da Fazenda, atualmente cercado por um muro e onde há um lago *espontâneo*, que surgiu ali por acaso e que no verão é a delícia dos meninos vadios da Esplanada. Talvez tenha mosquitos, mas não há de ser muito...

O Arquivo Nacional vai ter casa nova, na praça da República, ocupando uma área de 34.000 metros quadrados. A do edifício atual conta apenas 3.950.

O novo edifício, cujo projeto é de autoria do jovem arquiteto Donato Melo Junior, da Divisão de Obras do Ministério da Justiça, vai fazer face para a praça da República, rua Visconde do Rio Branco, avenida Tomé de Sousa e rua da Constituição.

STAND DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

No *stand* do Ministério da Fazenda havia estas cinco maquettes: da Delegacia Fiscal em Per-

nambuco e Alfândega de Recife, Delegacia Fiscal em Santa Catarina e Alfândega de Florianópolis; Delegacia Fiscal em Mato Grosso; Alfândega de Uruguaiana, no Rio Grande do Sul, e da Mesa de Rendas Alfandegada de Pôrto Esperança, em Mato Grosso.

Além dessas maquettes encontravam-se no *stand* fotografias das plantas dêsses edifícios e também do Palácio da Fazenda, do novo edifício da Alfândega do Rio de Janeiro, no Cais do Pôrto, e do projeto da Delegacia Fiscal no Amazonas.

O projeto do Edifício da Delegacia Fiscal em Pernambuco foi elaborado pelo Serviço Regional da Diretoria do Domínio da União naquele Estado. O prédio terá seis andares e seu custo está calculado em seis milhões de cruzeiros.

O projeto do edifício da Alfândega de Recife foi elaborado pelo arquiteto Ernani Mendes de Vasconcelos, da Divisão de Engenharia e Obras da Diretoria do Domínio da União. O orçamento dessa construção é de Cr$ 7.650.900,00.

Êsse mesmo arquiteto fêz o projeto do edifício da Delegacia Fiscal em Mato Grosso. O orçamento total dessa construção é estimado em ..... Cr$ 4.500.000,00.

O edifício da Alfândega do Rio de Janeiro custou Cr$ 12.444.226,00, sendo o projeto de construção do engenheiro Aristides Ferreira de Figueiredo.

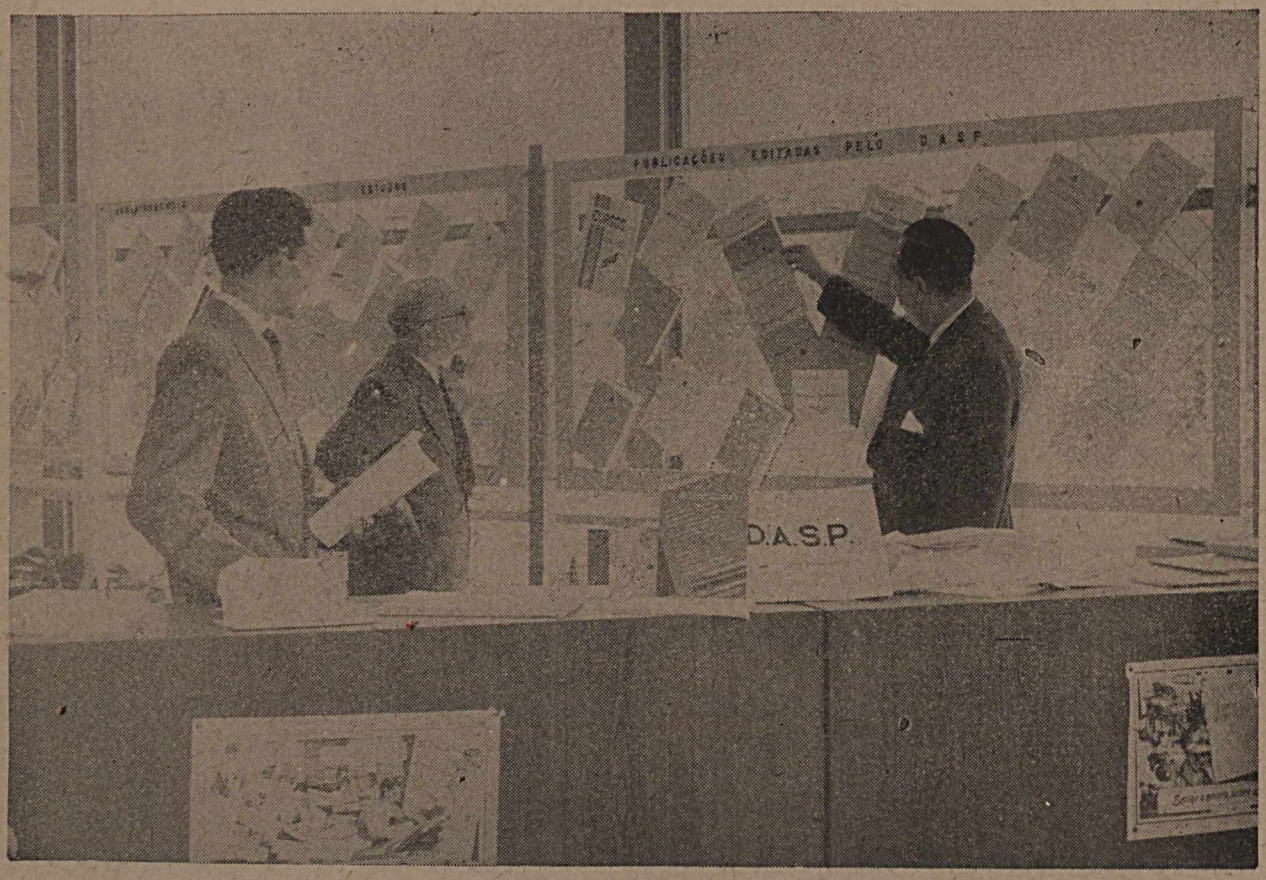
O MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

O Ministério da Educação figurou com as *maquettes* do Hospital de Clínicas de Pôrto Alegre, de Liceus Industriais de Belo Horizonte e Pelotas e do Sanatório de Tuberculosos de Niterói.

Havia fotografias do Instituto Nacional do Cinema Educativo, Serviços de Tuberculose, Doenças Mentais, etc., e vários gráficos.

O MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

O Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas, iniciado e construído em grande parte na



"Stand" do Serviço de Documentação do D.A.S.P., vendo-se seu Diretor mostrando ao redator da Revista do Serviço Público *as publicações que estavam sendo distribuídas aos visitantes da Exposição*

administração Fernando Costa, no Ministério da Agricultura, era visto em grande *maquette*, copiosas fotografias e plantas das construções.

O Ministério da Agricultura também mandou para o certâmen fotografias da Estação Fito-sanitária de S. Bento, dos pavilhões da Exposição de gado de Uberaba e da sede e estação biológica do Parque Nacional de Itatiaia.

O SERVIÇO DE DOCUMENTAÇÃO DO D.A.S.P.

Depois do visitante ter percorrido tôda a Exposição, recebia, à saida, várias publicações editadas pelo Serviço de Documentação do D.A.S.P. Lá fomos encontrar o funcionário da Expedição daquele Serviço, José Duval, que no momento se entretinha a dar melhor disposição, no mostruário, aos folhetos para distribuição gratuita aos visitantes do certâmen, a qual não fazia arbitràriamente, bem o percebemos. Procurava primeiro inteirar-se do interêsse real do visitante por êste ou aquêle assunto de sua provável predileção.

— Porque o senhor não dá logo um punhado dessas publicações? Assim não perderia tanto tempo...

— Tudo isto custa dinheiro. A um colegial, por exemplo, não vou dar êste trabalho do Dr. Ranulpho Pereira da Silva, o "Orçamento e Contabilidade Pública", ou êste outro "Alguns aspectos do problema da direção", do Dr. Wagner Estelita Campos... Não adianta distribuir com profusão as publicações do D.A.S.P. O que é necessário é distribuí-las convenientemente.

A esta altura o jovem funcionário acendeu seu cachimbo, com ares assim de elegante americano e com fumaças — o Duval, e não o cachimbo... — dessa importância, aliás justa, que assumem quantos se sentem bem em função adequada, exercida com satisfação e entusiasmo. E, assim, José Duval revelava-se, sobretudo, no *Stand* do Serviço de Documentação, perfeito psicólogo...

DIREITO E JURISPRUDENCIA

DOUTRINA

Novas formas da delegação administrativa do Estado

As Sociedades de Economia Mista e as Fundações Públicas

OSCAR SARAIVA
Consultor Jurídico do M.T.I.C.

I

1. A crise do Estado não tem sido apenas uma crise política. Não são ùnicamente os aspectos básicos ou estruturais do Estado que preocupam os governantes e os povos, na hora de transição que as proximidades da paz acentuam. A crise é também, e talvez mais marcadamente, administrativa. A hipertrofia do Estado contemporâneo e a multiplicidade de seus encargos sociais e econômicos, encontram-no desaparelhado de meios adequados de ação. Daí porque as décadas que se seguiram à primeira guerra mundial assistiram aos esforços titânicos de povos em busca de formas ou processos capazes de possibilitar o exercício mais completo das funções estatais, esforços êsses cujos excessos degeneraram no totalitarismo perturbador da paz mundial. E os problemas da guerra atual, bem como os que surgirão na organização de após-guerra exigiram e exigirão ainda maiores esforços e novas experiências.

2. De outro lado os povos, especialmente aquêles cujas tradições de liberalismo os acostumaram a um mínimo de intervencionismo do Estado, reclamam contra o excesso de administração: *Too much administration!* tem sido o grito de campanha dos opositores do govêrno de Roosevelt, nos Estados Unidos, e na Grã-Bretanha já se chegou a formar uma liga para combater a ampliação das atividades administrativas do Estado.

3. Êsses fenômenos de ordem política e social não poderiam deixar de repercutir intensamente no *Direito Administrativo* e na *Ciência da Administração*, e assim, dia a dia, vemos o aparecimento de novas formas de organização administrativa, de novos métodos de administração, formas e métodos que algumas vêzes desaparecem tão ràpidamente quanto surgiram, para dar lugar a outros processos que nem sempre têm maior longevidade que os precedentes. Nessa instabilidade um fenômeno surge claro, entretanto, generalizando-se progressivamente: o da delegação que o Estado vem fazendo de suas funções administrativas. Cada vez mais a administração delegada se acentua, tendendo o Estado a se conservar no círculo mais estreito de suas formas tradicionais, no âmbito de suas velhas atribuições de defesa, polícia e justiça, delegando os encargos sociais ou econômicos a entidades de maior dutilidade funcional às quais comete o exercício das funções a que deve necessàriamente atender.

4. O fenômeno da delegação tem sido amplamente estudado no tocante às *autarquias*, e a tal forma de administração já tivemos ensejo de nos referir em vários estudos publicados no *Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio* (n. 12, agôsto de 1935) — "Personalidade jurídica dos entes autárquicos"; (n. 76, dezembro de 1940) — "As autarquias no Direito Público Brasileiro", e em opúsculo intitulado "Racionalização da administração delegada" (D.A.S.P., 1942). Não será pois necessário repisar matéria sediça, bastando assinalar, como fenômeno curioso, que as autarquias envelheceram precocemente entre nós; surgidas em maior número no qüinqüênio de 1937 a 1942, trazendo em si condições de independência de ação e liberdade administrativa que as tornavam instrumentos flexíveis e eficientes de ação, logo a seguir, as influências centralizadoras de padronização, uniformização e contrôle as alcançaram, tornando em muitos casos sua administração quase

tão rígida quanto a do próprio Estado e fazendo desaparecer as razões de conveniência que originaram sua instituição.

5. Entretanto, as necessidades sociais são tão imperativas quanto as do mundo físico e a ação administrativa do Estado segue objetivos tão fatais quanto o da própria água que corre e que, se represada, buscará outras vias para seu curso, que de nenhum modo se interrompe. Também o *represamento* da expansão das autarquias, através de sua subordinação a formalidades cuja exigência, em relação aos órgãos do próprio Estado, fôra a causa de sua criação, veio dar origem à adoção de novas formas, livres dessas restrições. Surgiram assim entre nós as *sociedades de economia mista* e começam agora a aparecer as *Fundações*, que denominaremos de *públicas*.

6. As sociedades de economia mista são sociedades de capital das quais participa o Estado como acionista. HENRI ZWAHLEN as define como

> "une entreprise à la direction de laquelle participent des personnes publiques, qui ont en vue l'intérêt de la communauté et des personnes privées, qui ont en vue leur intérêt particulier. La structure est en fait celle d'une société commerciale, forme la mieux appropriée à cette collaboration". — (*Des Sociétés Commerciales avec Participation de l'État — Lausanne*, 1935, pg. 39).

7. Essa reunião do interêsse público e do interêsse privado, do capital do Estado e do capital individual é que dá à sociedade de economia mista suas características e que é a razão de seu sucesso. Nelas se reúnem e se harmonizam os princípios da economia capitalista e individualista, — que tem por fim o lucro pessoal — com os da economia coletiva e dirigida, — que busca o bem geral — assegurando-se à direção da emprêsa uma forma nìtidamente mercantil, que é a das sociedades anônimas e cujo sucesso permitiu a grande expansão industrial dos fins do Sec. XIX e princípios do Sec. XX:

> "La société avait déjà rendu d'éminents services sur le terrain de l'économie privée. Là où l'initiative individuelle eût été complètement impuissante, elle avait permis la reúnion de forces éparses et la constitution de grosses entreprises; les expériences de ces dernières avaient amené la découverte de principes d'organisation et de travail qui sont aujourd'hui appliqués par toutes les grandes entreprises privées". — (HENRI ZWAHLEN — *Ob. cit.*, pg. 30).

8. Por isso, depois de várias experiências no terreno econômico em tôrno das autarquias, a nossa técnica administrativa tende a conservar apenas essas formas de delegação para as instituições que sejam antes diretoras do que partícipes das atividades econômicas que o Estado tem necessidade de controlar ou dirigir. Daí, se de um lado os Institutos do Mate, do Sal, do Açúcar e do Álcool, do Café, são verdadeiros órgãos paraestatais, investidos de poderes estatais de direção, impondo tributos, expedindo ordens, dirigindo os respectivos setores econômicos, de outro lado criam-se, como órgãos de ação específica, de empreendimentos industriais diretos, grandes sociedades de economia mista, tais como a Companhia Siderúrgica Nacional (Decreto-lei n.º 3.002, de 30 de janeiro de 1941), a Cia. Vale do Rio Doce (Decreto-lei número 4.352, de 1 de junho de 1942), a Cia. Nacional de Álcalis (Decreto-lei n.º 5.684, de 20 de julho de 1943).

9. Nas emprêsas de economia mista, como nas autarquias, há a característica da criação estatal. A entidade nasce da vontade do Estado e não da iniciativa particular. Mas o Estado associa o particular aos seus fins, e lhe assegura desde logo a perspectiva de lucro. Por outro lado, se alguns privilégios estatais são conferidos às emprêsas, — isenções tributárias, direito de desapropriação, prioridades em transportes ou em fornecimentos de matérias primas, aproveitamento de servidores públicos — seu sistema de administração é, não obstante, o das sociedades por ações e a interferência governamental se cinge, via de regra, à nomeação do respectivo presidente, interferência essa que constitui, no fundo, prerrogativa igual àquela gozada pelos portadores da maioria de ações nas sociedades comuns e que se traduzem na eleição ou demissão de administradores. Une-se assim o público ao particular numa *economia mista*, juntando-se as vantagens da organização privada e do incentivo de lucro às do resguardo dos interêsses gerais da coletividade e da supervisão do Estado na defesa dêsses fins.

10. Note-se aliás que essa forma de associação já existia de há muito entre nós, como simples conseqüência de circunstâncias ocasionais, no *Banco do Brasil*, sociedade anônima cujo maior acionista era e é a Fazenda Nacional, e que se incumbe dos fins públicos os mais relevantes, guardando sua forma e sua personalidade privada, embora te-

nha recebido do govêrno favores e isenções próprias de entidades públicas.

11. As sociedades de economia mista não se recomendariam, porém, para a administração de atividades em que o fim visado não se traduz na obtenção de resultados industriais ou comerciais ainda que benéficos à coletividade. O particular que adquire uma ação espera receber lucros ou dividendos. Por isso, buscou-se uma nova forma de administração que, inteiramente desvinculada do Estado e livre de sua ingerência, se pudesse dedicar a fins públicos de natureza não lucrativa, e se acaba de adotar essa nova modalidade institucional, a *fundação*, forma de gestão que o nosso Direito Civil perpetuou e que nos vem do Direito Romano.

12. Na lição de CLOVIS BEVILACQUA, a fundação

> "é uma universalidade de bens personalizada, em atenção ao fim, que lhe dá unidade, ou, como se lê na Teoria geral, é "um patrimônio transfigurado pela idéia que o põe ao serviço de um fim determinado". — (*Código Civil Comentado*, vol. I, pg. 230).

E observando que as fundações se distinguem das sociedades, associações ou corporações, pelo fato de que as primeiras são bens dotados de vida jurídica e as outras são agregados de pessoas naturais, indica ainda CLOVIS BEVILACQUA as condições essenciais à existência de uma fundação, segundo a lei civil

> "Para a existência da fundação, fazem-se necessários os seguintes requisitos: *a*) um patrimônio composto de bens livres no momento da constituição; *b*) o ato constitutivo ou a dotação, que deverá constar de escritura pública ou testamento; *c*) a declaração, nesse ato, do fim especial, a que se destina a fundação; *d*) estatutos, que atenderão às bases deixadas pelo instituidor; *e*) uma administração". — (*Ob. cit.*, pg. 230, art. 24).

13. A ficção jurídica das fundações se aplicava, no direito romano clássico, aos templos e organizações religiosas e com êsse objetivo passou para o direito post-clássico e para a época medieval. A êsse respeito refere MATTOS PEIXOTO que as fundações eram

> "no direito clássico, sòmente alguns templos ou divindades pagãs; no direito post-clássico, as igrejas, os mosteiros, os hospícios, os hospitais e os estabelecimentos de beneficência (pia corpora, piae causae, venerabiles domus)..." — (*Curso de Direito Romano*, tomo I, pg. 336).

14. As origens e a tradição das fundações, instituições a serviço da religião ou da beneficência e a sua independência da vontade individual, sujeita apenas sua administração às regras dos próprios estatutos, — tornaram-nas especialmente recomendáveis para a administração de empreendimentos que pudessem contar com a colaboração pecuniária particular que não visasse objetivos de ganho, tendo apenas em vista fins marcadamente sociais. Já os americanos a empregam largamente na esfera particular, e as *foundations* são comuns nos Estados Unidos, como criações daqueles que, enriquecidos nas atividades mercantis, desejam perpetuar o seu nome ligando-o a uma iniciativa filantrópica ou de interêsse científico. Por isso, tanto no campo da assistência social como no da educação, são numerosos os patrimônios personalizados em Universidades, Colégios, Institutos Científicos ou Fundações beneficentes.

15. Entre nós, embora em grau restrito, as fundações têm existido, prevalecendo em regra as de finalidades pias — amparo à infância, à velhice, ou aos enfermos — e originando-se exclusivamente, como nos demais países, de atos de vontade particular. Em data recente, porém, tomou o Govêrno a iniciativa da criação de uma fundação visando fins políticos e administrativos, a Fundação Brasil-Central, instituída por decreto-lei (n.º 5.878, de 4 de outubro de 1943), cujo artigo primeiro assim dispôs:

> "Fica o Govêrno Federal autorizado a instituir, com patrimônio próprio, uma fundação denominada "Fundação Brasil-Central", destinada a desbravar e colonizar as zonas compreendidas nos altos rios Araguaia, Xingú e no Brasil Central e Ocidental".

16. A leitura da lei institucional dessa nova Fundação evidencia, porém, que embora a mesma se traduza num patrimônio personalizado, regido por estatutos aprovados pelo Presidente da República, e, portanto, sob êsse aspecto, uma verdadeira fundação, nela existem entretanto característicos próprios das autarquias. Assim, de sua administração participará uma Junta de Contrôle nomeada pelo Govêrno para fiscalizá-la, sem prejuízo do contrôle normal a que a lei civil submete as fundações, isto é, da fiscalização do Ministério público local. E mais ainda: nos têrmos do art. 5.º, *in fine*, prevê a lei que:

> "ser-lhe-ão reconhecidos os privilégios atribuídos às instituições de utilidade pública e aquêles que em matéria de comunicações, transportes e sêlo assistem às autarquias federais".

17. Achamo-nos pois em face de nova modalidade de delegação administrativa com a revivescência das *fundações civis* às quais foram acrescentadas características da administração autárquica, constituindo um tipo de administração que, desde logo, poderemos qualificar de *Fundações públicas*, instituídas pelo próprio Estado e em oposição às fundações *civis* que seguem as regras do Código Civil sem qualquer alteração.

18. Conforme observamos de início, tanto as sociedades de economia mista quanto as novas *fundações públicas* são meios de evasão da direção ou do contrôle rígido da máquina estatal, do mesmo modo que representam a experiência, entre nós, da associação do Estado ao particular, seja na busca de resultados econômicos, seja na consecução de fins científicos ou sociais. Observemos pois o desenrolar dessas experiências e aguardemos os seus resultados, certos de que a tarefa da administração multiforme do Estado jamais se cingirá aos padrões clássicos e que novas formas constantemente surgirão, buscando sempre atender ao campo cada vez mais dilatado de suas atividades.

Crimes contra a administração pública

Prof. ROBERTO LYRA
(Membro das Comissões elaboradoras dos Códigos Penal, do Processo Penal, Penitenciário e de Menores).

VI

I — Tentativa. II — Elemento subjetivo. III — Peculato de uso. IV — Penas. V — Responsabilidade. VI — Credores do Estado ou do particular. Fiança ou caução. VII — Prestação de contas. VIII — Peculato culposo. IX — Reparação do dano. X — Suspensão condicional da pena.

I — O crime é de lesão. A tentativa é admissível. Por exemplo: o funcionário emite ordem, cujo pagamento é recusado.

II — O dolo no peculato está, geralmente, em *re ipsa*. O fato manifesta, pelo menos implìcitamente, a vontade de ter a cousa como própria ou de dispor dela como própria.

O sujeito ativo que ou aceita o resultado, apropriando-se, desviando, colocando-se em condições de não poder responder pela prestação devida.

Sòmente a funcionário pode ser imputado peculato a título de culpa (art. 15, n.º II), quando concorre com imprudência, negligência ou imperícia para o crime de outrem (art. 312, § 2.º).

Trata-se de concurso culposo de funcionário em crime doloso de funcionário ou não.

A culpa, por si só, não caracteriza o crime, limitando-se as sanções à esfera administrativa ou civil.

No Código italiano, a culpa, em hipótese alguma, determina a imposição de pena; o Código argentino pune com multa o concurso culposo (art. 262).

MANZINI adverte o juiz de que, para os réus, quase todos os peculatos são meramente culposos, e não se arreceiou de quebrar a austeridade dogmática de técnico-jurídico para êste trocadilho: dizem que as distrações de dinheiro são meras distrações...

Não teria cabimento compreender-se o estranho ao serviço público na modalidade culposa, pois êle tem com o Estado relações de ordem cívica, e não compromissos funcionais.

III — Não constitui crime o uso temporário do bem, quando não importa apropriação ou desvio, mas apenas inversão precária do uso.

O Código não previu o chamado peculato de uso, o qual implica sòmente sanções civis ou administrativas (arts. 225, n.º II, 227, ns. I e II, art. 227, parágrafo único, n.º I e 339, n.º IV do Estatuto).

Sem apropriação, ou desvio doloso (salvo a hipótese do concurso funcional culposo), não há crime de peculato.

O uso de cousa ou pessoa não envolve, em princípio, apropriação ou desvio, no sentido do art. 312, nem encerra a inconfundível atitude da vontade correspondente ao dolo.

Não é a ausência de credencial quantitativo para incluir-se no ilícito penal que fundamenta, jurìdicamente, a impunibilidade do peculato de uso. E' a inviabilidade ordinária do elemento subjetivo do crime.

No peculato, independentemente do seu valor, ainda insignificante, a ilicitude penal, excluída a hipótese do art. 312, § 2.º, está condicionada ao dolo, enquanto, no peculato de uso, não só êste falta, como, em seu lugar, atua a vontade oposta à apropriação ou ao desvio.

Há abuso, e mesmo desonestidade; haverá crime de dano, extravio, sonegação, ou inutilização de livros ou documentos, mas não crime de peculato.

Em casos extraordinários, pode atender-se à relação especial entre o sujeito ativo e a administração pública.

À parte a pesquisa do elemento subjetivo, quando o funcionário não tem a soma à disposição imediata de quem de direito, segundo obrigação *particularmente* imposta, responderia por desvio criminoso. Em tais hipóteses, o desvio se consuma no momento da violação de obrigação específica e individualizada.

Em regra, porém, não se cogita no crime de peculato de desviar a cousa do fim a que se destina, mas de desviar a cousa.

Uso não é *desvio*. Êste, sim, constitui o crime, sejam quais forem a sua duração e a sua quantidade, como sempre acontece no empréstimo, ainda para repor a importância mutuada, fora da disponibilidade da administração pública, ou, ordinàriamente, na hipótese de consumo, pela gritante evidência do elemento subjetivo e pela indisfarçável e irreparável modalidade do elemento objetivo.

IV — As penas principais correspondentes ao crime do art. 312 são cumulativas: reclusão, de dois a doze anos, e multa, de cinco mil a cinqüenta mil cruzeiros.

Nelas incide o particular concorrente.

O fim de lucro, que, em regra, determina o crime de peculato, é considerado na cominação, mediante a pena de multa. Esta não tem relação, portanto, com o valor do dano, cuja reparação é efeito da condenação (art. 74, n.º I) e imperativo da responsabilidade administrativa.

Além destas penas principais, o condenado, quando funcionário público, está sujeito à pena accessória de "perda da função pública" (artigo 67, n.º I), pela violação de dever inerente à mesma (art. 68, n.º I), e a incapacidade temporária para investidura em função pública (artigo 69, n.º I), por haver cometido crime doloso no exercício de função pública, em prejuízo da Fazenda Pública (art. 69, parágrafo único, n.º I). Mesmo quando o peculato tem por objeto bem particular, há prejuízo da Fazenda Pública, não só moral, como material (art. 158 da Constituição).

V — A responsabilidade penal por peculato é disciplinada pelas regras comuns.

O Supremo Tribunal Federal julgou haver agido em estado de necessidade um telegrafista, há quatro meses sem receber vencimentos, que desviou dinheiro para atender à enfermidade de pessoas de sua família, tendo, depois, indenizado o dano (BENTO DE FARIA, *Código Penal Brasileiro*, vol. V, Rio, 1943, p. 497).

VI — Vimos que não desaparece a apropriação ou o desvio por ser o agente credor do Estado ou do particular, nem quando há fiança ou caução, mesmo excedendo o prejuízo.

Aliás, a garantia não comporta dedução, devendo manter-se intangível até o seu levantamento nos têrmos da lei.

VII — A ação penal independe da prestação de contas na ordem administrativa que, embora com o mesmo objeto, tem natureza, fundamento e finalidade diferentes.

A prova do fato criminoso, inclusive a continuação (art. 51, § 2.º) e a estimativa do dano, cujo montante não mais interessa à classificação do crime, é disciplinada no Código de Processo Penal.

VIII — Vimos que o Código sòmente prevê a modalidade culposa em relação a funcionário (n.º II) quando êste concorre para crime de outrem.

E' claro, crime de peculato e não outro.

E de peculato doloso, pois sòmente a título de dolo opera a incriminação.

A pena principal, neste caso, é de detenção, de três meses a um ano, sem prejuízo da pena acessória em que incorre o condenado a pena privativa de liberdade (reclusão ou detenção) por crime cometido com abuso de poder ou *violação de dever inerente a função pública* (arts. 227 do Estatuto e 67, n.º I, 68, n.º I, 69, n.º I, 69, parágrafo único, letra *b* do Código).

IX — No caso de peculato culposo, a reparação do dano pode fazer extinguir a punibilidade (art. 108, n.º IX).

Para tanto, é preciso que o ressarcimento preceda à sentença irrecorrível, tanto vale dizer se efetive, totalmente, antes de passar em julgado a sentença condenatória (art. 312, § 3.º).

Se posterior a indenização, não se extingue a punibilidade, mas a pena imposta será reduzida de metade (art. 312, § 3.º).

Ver os arts. 228 a 230 do Estatuto.

X — Ressalvando o caso do art. 30, § 3.º, sòmente o condenado por peculato culposo, isto é, a pena de *detenção*, pode obter a suspensão condicional da pena (art. 57), desde que satisfaça os requisitos do benefício.

A suspensão será revogada se, no curso do prazo respectivo, o beneficiário frustrar, embora solvente, a reparação do dano (art. 59, n.º II).

PARECERES

MONTEPIO — REVERSÃO DE PENSÃO — NATUREZA DO BENEFÍCIO — PREFERÊNCIA QUANDO NÃO HOUVER LOCUPLETAMENTO

— A pensão devida por instituição de assistência beneficente não se confunde com o seguro de vida, que é o exemplo, por excelência, da estipulação em favor de terceiro. Se o segurador deixasse de pagar o benefício por não haver o estipulante determinado o beneficiário, haveria, por certo, um enriquecimento sem causa, dado o rigor a que obedece o cálculo dos prêmios. Não há, porém, êste rigor na fixação das contribuições devidas pelo estipulante e na do benefício prometido pelas instituições ou caixas de assistência. O benefício proporcionado costuma ser muito superior ao valor das contribuições satisfeitas.

— A pensão pode reverter ao montepio não havendo locupletamento. Desde que não se realiza um enriquecimento nessa reversão, é injustificável que, na dúvida entre pessoa de família do contribuinte e o montepio, se prefira favorecer aquêle.

— Não mandando a lei que se partilhe aos filhos a metade da pensão, que a viúva deixou de perceber sòmente por lhe ter cabido maior benefício, deve-se concluir que essa metade será guardada pelo montepio.

CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA

Parecer

I — De acôrdo com a decisão do Tribunal de Contas de 13 de dezembro de 1935, foi concedida aos três filhos simplesmente naturais do falecido Dr. Amarilio Hermes de Vasconcelos, inspetor sanitário do Departamento Nacional de Saúde, metade da pensão de montepio, cabendo a cada um dêles 55$6 por mês.

A outra metade, que importava em 166$6 mensais, reverteu, temporàriamente, para a Fazenda Nacional, porque a viúva, D. Evangelina de Alencar, não a podia acumular com a pensão de 500$0, posteriormente aumentada para 716$0 mensais, que percebe como filha do Almirante Alexandrino Faria de Alencar.

II — Em agôsto de 1940, requereram aqueles três pensionistas ao Sr. Diretor da Despesa Pública do Tesouro Nacional, "por eqüidade, a pensão que devia pertencer à viúva", em vista do que se decidira no processo n.º 71.554, de 1936.

O processo n.º 71.554, de 1936, refere-se ao cumprimento do acórdão de 15 de maio de 1936, pelo qual a então Côrte Suprema, recebendo embargos opostos à decisão de 20 de junho de 1934 (Arquivo Judiciário, 35, página 272), julgou procedente a ação proposta por D. Gabriela de Azevedo Cardoso e D. Evangelina de Azevedo Monteiro Bastos contra a União Federal, que foi condenada a pagar às autoras a pensão a que a mãe das mesmas não se pudera habilitar, por estar percebendo pensões de montepio e meio sôldo na importância de 4:320$0 anuais.

A Diretoria da Despesa Pública não deferiu o requerimento, sustentando que a parte da viúva não podia "reverter no momento para os filhos do *de cujus*, por disposição expressa de lei, e sim depois de sua morte ou de novas núpcias".

III — Tendo-se habilitado também à percepção do montepio D. Ligia de Alencar Vasconcelos, filha legítima do

Dr. Amarilio Hermes de Vasconcelos, o Tribunal de Contas decidiu, em sessão de 24 de outubro de 1941, que a habilitanda, como os outros filhos do falecido inspetor, tinha direito, não a um oitavo da pensão de montepio, mas a um quarto desta. Entendeu, assim, o Tribunal de Contas que a pensão devia ser integralmente distribuída pelos quatro filhos, ao contrário do que a Diretoria da Despesa Pública pretendera.

IV — Afirma a Diretoria citada que obedeceu rigorosamente à lei na distribuição feita. Não é admissível, no caso, a reversão imediata, pois que a lei a exclui de modo expresso (Decreto n.º 3.607, de 10 de fevereiro de 1866, art. 10, § 1.º). Nem seria razoável que se desse a pedida reversão, pois a acumulação, que é atualmente proibida além de 600$0 mensais (Decreto-lei n.º 1.047, de 12 de janeiro de 1939, art. 1.º), pode tornar-se lícita mais tarde, e, neste caso, caberá à viúva a parte, que agora não pode perceber, do montepio de seu marido. Salienta ainda a Diretoria que o Tribunal, na resolução de 13 de dezembro de 1935, julgara legal a distribuição de metade da pensão aos filhos, revertendo a outra parte para o Montepio.

Esgotado o prazo para que se pedisse reconsideração ao Tribunal de Contas, o Ministério da Fazenda submeteu o caso ao Exmo. Sr. Presidente da República, opinando pela manutenção do cálculo do Tesouro Nacional e pela autorização da despesa nos têrmos do art. 40 do Decreto-lei n.º 426, de 12 de maio de 1938.

V — Os que defendem a opinião contrária à da Diretoria da Despesa Pública alegam ser inadmissível que a pensão reverta à caixa, à instituição devedora, enquanto existirem pessoas com direito àquela. A pensão sòmente reverterá para o Montepio, quando o contribuinte não tiver família nos graus indicados na lei, houver falecido sem testamento ou sem a inscrição dos beneficiários (Decreto n.º 942-A, de 31 de outubro de 1890, art. 36, al. 2.ª). Não se podem ampliar os casos de reversão para o Montepio. Na dúvida entre êste e pessoas da família do contribuinte, deve a pensão reverter para as segundas. Assim já entendeu o Ministério da Fazenda (Salathiel de Paiva, Consol. das leis, decretos e atos off. relativos ao meio sôldo, etc., 1912, págs. 30, n.º 86). O Tribunal de Contas julgou legal, em sessão de 29 de março de 1926, a pensão atribuída a D. Eugênia Rebelo Capanema, filha casada de um lente jubilado da Escola Naval, por estar a viúva dêste percebendo já o montepio que lhe deixara seu pai.

VI — Considera-se a pensão, que compete a pessoas da família do contribuinte, dívida contraída pela instituição de assistência em favor daquelas. A pensão "é um direito derivado de estipulação em favor de terceiro" (voto do Ministro Carvalho Mourão, no acórdão citado de 1934). Se o devedor deixa de pagar aos filhos do estipulante o benefício que a viúva não pôde perceber, locupleta-se indevidamente. "Concedendo-se a pensão a êsses filhos não se onera os cofres do instituto porque essa pensão corresponde às prestações e jóias pagas pelo seu pai com o propósito de beneficiá-los quando morresse". Êsse é o parecer do Sr. representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Pode-se afirmar, com acêrto, que a pensão resulta de um contrato para outrem. O pensionista recolhe o benefício da estipulação em nome pessoal, e não *iure hereditario*.

Cumpre, entretanto, não se confundir a pensão devida por instituição de assistência, beneficente, com o seguro de vida, que é o exemplo, por excelência, da estipulação em favor de terceiro. Se o segurador deixasse de pagar o benefício por não haver o estipulante determinado o beneficiário, haveria, por certo, um enriquecimento sem causa, dado o rigor a que obedece o cálculo dos prêmios. Não há, porém, êste rigor na fixação das contribuições devidas pelo estipulante e na do benefício prometido pelas instituições ou caixas de assistência. O benefício proporcionado costuma ser muito superior ao valor das contribuições satisfeitas. No caso presente, mediante prestação inferior a 300$0 por ano, o montepio obrigou-se a pagar a pensão anual de 4:000$0. Nenhuma emprêsa de seguro aceitaria tal encargo em compensação daquele modesto prêmio.

Compreende-se, assim sendo, que tenha de haver sempre beneficiários do seguro de vida, que, em falta de declaração, será pago aos herdeiros do segurado. A pensão pode, entretanto, reverter ao Montepio, que não se locupleta, mas evita um prejuízo. Desde que não se realiza um enriquecimento nessa reversão, é injustificável que, na dúvida entre pessoa de família do contribuinte e o Montepio, se prefira favorecer aquêle.

Estipulando o pagamento da pensão, admitiu o contribuinte que a instituição beneficente só a prestaria em determinadas condições. A pensão sòmente seria repartida, integralmente, entre os filhos, nos casos da viúva não viver em família, de haver sido considerada cônjuge culpado em ação de desquite, de se tornar a casar ou de vir a falecer (Decreto n.º 942-A, de 1890, art. 33, §§ 1.º, 2.º; Decreto n.º 22.414, de 30 de janeiro de 1933, art. 16, §§ 1.º e 2.º). Existindo viúva, e não ocorrendo nenhum dos casos referidos, aos filhos caberá sòmente metade da pensão. A outra metade pertencerá à viúva, revertendo aos filhos menores e às filhas solteiras pelas segundas núpcias ou pelo falecimento daquela (Decreto cit., art. 20, § 1.º). Resulta daí que a metade pertencente à viúva, sòmente se distribuiria aos filhos do contribuinte, ou porque tivesse sobrevindo algum dos casos já indicados ou pela reversão. Não sendo assim, a instituição beneficente conservaria a parte do montepio que a viúva não percebesse. Constituiria detrimento injusto para a instituição admitir-se que a pensão revertesse para os filhos do contribuinte, quando a lei não previa expressamente a reversão. Não mandando a lei que se partilhe aos filhos a metade da pensão, que a viúva deixou de perceber sòmente por lhe ter cabido maior benefício, deve-se concluir que essa metade será guardada pelo Montepio.

Não só os argumentos apresentados parecem impor tal conclusão, mas a própria lei determina, expressamente, a propósito do meio sôldo dos militares, que não haverá reversão imediata para os filhos, "quando as viúvas fizerem opção de outro meio sôldo ou vencimento de pensão mais vantajoso" (Decreto n.º 3.607, de 1866, art. 10, § 1.º, al. 2.ª).

Não sendo, além disto, irrevogável a opção manifestada, e podendo cessar a causa que a determinou, caberá, neste caso, à viúva obter a quota do benefício conservada até então pelo Montepio.

VII — Seguindo as razões expostas, penso que a Diretoria da Despesa Pública do Tesouro Nacional atendeu à lei nas pensões concedidas aos quatro filhos do Dr. Ama-

rilio Hermes de Vasconcelos, e que deve, porisso, ser mantido seu cálculo. Nos têrmos do Decreto-lei n.º 426, artigo 40, pertence ao Exmo. Sr. Presidente da República autorizar, se assim entender, que se efetue a despesa, à qual foi negado o registo prévio.

Rio de Janeiro, em 11 de agôsto de 1942. — (a) HAHNEMANN GUIMARÃES, Consultor Geral da República.

NOTA — O Sr. Presidente da República proferiu sôbre êste parecer o seguinte despacho: "Proceda-se de acôrdo com o parecer. Em 19-8-42. — G. VARGAS".

INCÊNDIO EM OBRA PÚBLICA — RESPONSABILIDADE DO EMPREITEIRO — CASO FORTUITO — JUÍZO ARBITRAL

— A jurisdição arbitral só se deve estabelecer para apreciação de assuntos de direito privado.

— O prejuízo deve suportá-lo aquêle que por imprevidência não fêz o seguro da obra cujos riscos estavam a seu cargo.

— O caso fortuito é, por definição, acontecimento imprevisível e inevitável.

— Aplicação do art. 1.238 do Cód. Civil.

MINISTÉRIO DA VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS
Parecer n.º 3.127

Sr. Ministro:

Como é do conhecimento geral, verificou-se lamentável incêndio de grande parte das obras do frigorífico de frutas que a Emprêsa de Construções Gerais, em virtude de contrato celebrado após concorrência pública, construía para a Administração do Pôrto do Rio de Janeiro.

2) Essa companhia, assinalando o interêsse da imediata reconstrução de tudo quanto foi destruído e bem assim a conclusão, em seguida, das obras do frigorífico, solicita, no memorial anexo, "um reajustamento das obrigações contratuais, mediante arbitramento", a fim de ser decidido pelos árbitros respectivos, "sem recurso e segundo as regras da eqüidade, quais as obrigações das duas partes contratantes em face da mudança da situação de fato".

3) A Administração do Pôrto, encaminhando a Vossa Excelência, com informação favorável, o referido memorial, submete a solução do assunto ao alto critério do senhor Ministro para na hipótese de estar de acôrdo, autorizar a aceitação da proposta de arbitramento.

4) Já uma vez tivemos oportunidade de nos manifestar, nesta Consultoria, contràriamente à constituição de juízos arbitrais. Foi quando a "Société Anonyme du Gaz de Rio de Janeiro" e outras emprêsas concessionárias de serviços públicos o solicitaram alegando prejuízos decorrentes da situação criada pelo Decreto n.º 23.501, de 1933, que aboliu o pagamento em ouro no país.

5) E V. Excia. na exposição de motivos dirigida sôbre o assunto ao Exmo. Sr. Presidente da República, após aprovar nosso parecer, condenou expressamente "a jurisdição arbitral, que só se deve estabelecer para apreciação de assuntos de direito privado", assinalando que a ela não deve submeter-se a Administração Pública (*Diário Oficial* de 5-6-43).

6) O nosso direito constitucional, em verdade, repele a justiça administrativa, tribunais como o nosso antigo Conselho de Estado, com função jurisdicional para decidir as causas em que fôsse interessada a Administração Pública. Ora, se assim é, a jurisdição arbitral seria um arremedo dêsses tribunais administrativos repelidos pela Constituição e com a agravante de ser anti-democrática, porque concedida não a todos mas negada a muitos que têm interêsses em choque com os da Administração.

7) Nem se dirá que, na hipótese, o juízo arbitral foi expressamente convencionado, pois, na realidade, êle só o foi para "as questões que disserem respeito apenas à inteligência, de uma maneira geral, de qualquer cláusula do contrato" (cl. XVI). E, na espécie, não se trata de inteligência de qualquer cláusula; pois, nenhuma delas previu o incêndio de que se trata. Descabe, como se vê, a tôdas as luzes, o arbitramento pretendido.

8) De resto, a questão relativa a responsabilidade por incêndios em construções é matéria jurídica, que diz respeito à interpretação de dispositivos legais e escapa, por isso mesmo, à jurisdição arbitral. E' o que assinalou eminente tratadista, apoiado em decisões da Côrte Suprema do seu país:

> "...el arbitraje no ha sido creado para fijar la interpretacion de las leys, sino para resolver cuestiones tecnicas y de hecho (Suprema Côrte, t. 129, p. 243).
>
> (RODOLPHO BULLRICH "La Naturaleza Jurídica de la Concession de Servicios Publicos", pág. 34).

9) O nosso direito positivo regula, em verdade, a questão dos riscos, em casos tais:

> "Art. 1.238. Quando o empreiteiro fornece os materiais, correm por sua conta os riscos até o momento da entrega da obra, *a contento de quem a encomendou*, se êste não estiver em mora de receber. Estando, correrão os riscos por igual contra as duas partes".

Êsse dispositivo do Código Civil, como se vê, regula, na espécie, a responsabilidade das duas partes contratantes, fazendo-se desnecessária, em vista de sua clareza, a constituição do pretendido juízo arbitral.

10) E tratando-se de incêndio de obra pública, o mesmo princípio, nem por isso, deixa de ter aplicação. A êsse propósito, teve ensejo de se pronunciar o Conselho de Estado Francês:

> "La jurisprudence administrative semble fixée en ce sens que les cas de force majeure qui surviennent avant la réception sont à la charge de l'entrepreneur (C. d'État 9 mars 1870, *Milerand* 271; 20 juillet 1877, *Petit* 727).

"Ce dernier arret, rendu par occasion de l'incendie du Palais de Justice, en 1871..." (*in* Albert Christophle, "Traité Theorique et Pratique des Travaux Publics", vol. I, p. 397).

11) E, na espécie, nem se poderá dizer que o prejuízo decorrente do incêndio resulta de caso fortuito, pois que o mesmo era perfeitamente previsível. O caso fortuito é, por definição, acontecimento imprevisível e inevitável. E tanto havia a possibilidade de previsão dêsse risco que, segundo se sabe, grande parte das obras destruídas pelo fogo estavam devidamente seguradas.

12) O prejuízo, portanto, deve suportá-lo aquêle que, por imprevidência, não fêz o seguro da obra cujos riscos estavam a seu cargo, como já há muitos anos discursava o velho Aucoc:

"... il n'est alloué à l'enterpreneur aucune indemnité à raison des pertes, avaries ou dommages occasionés par negligence, *imprevoyance*, defaut des moyens ou fausses manoeuvres". "(Conferences sur l'Administration et le Droit Administratif", vol. II, p. 356).

13) Em casos como o de que se trata, como assinala o notável estudioso do aspecto jurídico das concessões e obras públicas, a irresponsabilidade da Administração pelos riscos nas construções não entregues é patente e manifesta — "cela ne pouvait donner lieu à aucun doute" (ob. cit., loc. cit.).

14) Em conclusão: Reiterando parecer sôbre o assunto (n.º 4, supra), entendemos que o juízo arbitral não deve ser estabelecido para resolver questões jurídicas e, assim, não deve estabelecer-se na hipótese. E dêsse ponto de vista, a Emprêsa construtora não pode fugir à responsabilidade pelo risco das obras não entregues.

E' o nosso parecer.

Atenciosas saudações.

Rio de Janeiro, 25 de abril de 1944. — *A. Gonçalves de Oliveira*, Consultor Jurídico.

Foi êste parecer aprovado pelo Sr. Ministro (*Diário Oficial* de 8-5-1944).

JULGADOS

AUTARQUIAS — ADMINISTRAÇÃO INDIRETA DO ESTADO; SUA EXTENSÃO E SEUS EFEITOS JURÍDICOS — ISENÇÃO TRIBUTÁRIA EM FAVOR DO I.P.A.S.E. — ART. 32 DA CONSTITUIÇÃO

— O fenômeno da personificação dos serviços oferece aspectos tão variados que seria contra o senso da realidade pretender dar-lhes unidade perfeita e igual tratamento jurídico.

— A forma de administração indireta e descentralizada envolve uma delegação de funções próprias do Estado nas suas linhas clássicas e também em outros setores outrora desconhecidos do âmbito estatal, que a economia dirigida vai ampliando dia a dia. Dilata-se assim a ação do Estado por meio dessas pessoas interpostas, entidades que ela cria personificando serviços de qualquer natureza e que em muitos casos só serão públicos por efeito do modo e fins de sua instituição.

— Desde que a lei, que outorgou ao I.P.A.S.E. tôdas as garantias e privilégios conferidos à Fazenda Pública, não foi declarada inconstitucional, esta lei tem de ser obedecida, em todos os seus têrmos.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Agravo de Petição n.º 10.908

(Embargos)

Relator: o Sr. Ministro Bento de Faria.

Recorrente: *ex-officio*, o Juiz dos Feitos da Fazenda.

Agravante: a Prefeitura Municipal de São Paulo.

Agravado: Teotônio Monteiro de Barros Filho e Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de agravo de petição, sôbre embargos, em que são: — Embargante a Prefeitura Municipal de São Paulo e Embargados — Teotônio Monteiro Barros Filho e outro:

Acorda o Supremo Tribunal Federal, por maioria rejeitar os embargos, pelas razões constantes das notas taquigráficas respeitantes aos votos vencedores. Custas pela Embargante.

Supremo Tribunal Federal, 13 de setembro de 1943. — *Eduardo Espinola*, Presidente. — *Bento de Faria*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Bento de Faria — Dando aqui como reproduzido o relatório de fls. 163, que adoto (lê) tenho a acrescentar que a 1.ª Turma, contra o voto do Sr. Ministro Filadelfo Azevedo, deu provimento em parte ao recurso, para julgar procedente a cobrança sòmente quanto às taxas,

pelas razões constantes das notas taquigráficas (fls. 170 e seguintes).

Não se conformando, a Municipalidade de São Paulo ofereceu os embargos a fls. 204 a 233, os quais foram contestados a fls. 241 e seguintes.

Ouvido o Exmo. Sr. Procurador Geral da República opinou nos têrmos do parecer a fls. 256.

Em os referidos embargos a Embargante renova as mesmas questões, com argumentação desenvolvida para sustentar substancialmente, que a tributação cobrada é privativa dos municípios, e ainda que a única isenção possível de atribuir a autarquia federal criada por lei nacional, seria a respeitante à tributação federal, de que não se cogita nos autos.

E' o relatório.

VOTO

Conforme resulta do Decreto n.º 2.865, de 12 de dezembro de 1940, que criou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, foram-lhe atribuídos privilégios conferidos à Fazenda Nacional, à qual foi equiparado, e entre êles — o de não serem os seus bens e rendas passíveis de penhora, arresto, sequestro ou embargo.

Podia fazê-lo, em se tratando de instituição de natureza federal.

Conseguintemente, o impôsto em questão não poderia ser lançado sôbre o aludido imóvel, que continuou a pertencer ao Instituto, embora haja ajustado sua venda a determinado funcionário.

Por isso não perdeu êle o domínio, que só passa ao comprador após a transcrição do título da venda.

Conseguintemente, adotadas as melhores razões dos votos vencedores, por ocasião do primeiro julgamento, rejeito os embargos.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Sr. Presidente, como proferi um longo voto na Turma, sinto-me no dever de justificá-lo, ainda que brevemente.

Trata-se de prédio vendido sob reserva de domínio ou sob promessa de venda a um certo funcionário federal em São Paulo e sôbre o qual a Prefeitura daquela cidade lançou o impôsto predial e taxas remuneratórias de serviços.

Na execução, veio o I.P.A.S.E. alegando que a tributação não podia prevalecer: 1.º) porque se tratava de um bem do I.P.A.S.E.; 2.º) porque o Município não podia tributar bens, serviços ou rendas da União e o serviço que o I.P.A.S.E. realiza é um serviço da União.

Na 1.ª Turma, todavia, divergi dessas razões, que foram aduzidas pelo Juiz da 1.ª instância, reiteradas pelo nobre Dr. Procurador Geral da República e ainda sufragadas pela maioria dos eminentes colegas da turma sustentando que:

> 1.º — em essência, vigora ainda no país o regime federativo, apesar das limitações estatuídas na carta vigente;
>
> 2.º — a tributação dos bens, coisas e serviços, quer da União, dos Estados ou dos Municípios, tem de ser entendida dentro da própria organização federal, não podendo ser estendida a tôdas as autarquias que, sob várias gradações, têm sido fundadas.

Se em relação às concessões de serviços públicos, admite o art. 32 da Constituição Federal, excepcionalmente, a isenção, esta isenção há de ser, todavia, concedida por uma lei, oriunda do próprio Poder tributante e não de outro. Assim, a concessão federal só pode ser isenta das rendas federais por lei federal, que não atingiria tributos locais, como recìprocamente as concessões estaduais e municipais só toleram franquias na esfera limitada inerente às leis emanadas dêsses órgãos estatais.

O eminente Sr. Ministro Castro Nunes estava de acôrdo comigo no sentido de que o I.P.A.S.E., como as Caixas de Aposentadoria e Pensões que beneficiam a industriários e comerciários, embora não constituissem concessões, não estariam, por outro lado, rigorosamente compreendidos na expressão — "serviços da União" e, portanto, seriam passíveis de tributação local, salvo para S. Excia. a existência de lei especial, como no caso do I.P.A.S.E.

Satisfeito de ver coincidente sua opinião com a minha no sentido de que o art. 32 da Constituição não cobriria os serviços do I.P.A.S.E., apartei-me, malgrado meu, de S. Excia., no acentuar que a lei ordinária não poderia, *a latere* da Constituição, outorgar êsse benefício em relação a tributos locais.

Por demais, argumentava ainda que não se justificaria distinção, como fêz o eminente Sr. Ministro Anibal Freire, entre autarquias, sob fundamento de que o I.P.A.S.E. realiza serviço federal, porquanto só beneficia funcionários federais, ao passo que as Caixas de Aposentadoria e Pensões favorecem a particulares — industriários e comerciários, — de qualquer maneira para S. Excia., não se podia estabelecer a tributação, porque os bens eram do I.P.A.S.E. e, portanto, da União. Animei-me, todavia, a sustentar que não havia nisso senão artifício de técnica, porquanto o verdadeiro benefício seria para o funcionário, sendo indiferente a adoção de qualquer das fórmulas hoje usadas v.g., através da hipoteca, como da reserva de domínio ou daquela que retém o bem vendido em poder de quem o vende — I.P.A.S.E., Caixas de Aposentadoria, Caixas de Construção, União, etc., sob simples compromisso até o total pagamento.

Na verdade, o benefício é dado à parte que usa do imóvel, que o aluga, que dêle tira rendas, não podendo sôbre essa realidade prevalecer qualquer artifício de técnica, até porque o impôsto não é sempre lançado sôbre o proprietário, pesando, às vêzes, sôbre o usufruto de gôzo mais restrito que nesta espécie, em face do seguro também hoje espalhado e que em caso de morte do beneficiário determina o cancelamento da dívida e a passagem do imóvel livre a seus herdeiros.

O Procurador Geral do I.P.A.S.E. fêz um longo e brilhante memorial, que distribuiu; e o eminente Dr. Procurador Geral da República, por sua vez, também desenvolveu seu ponto de vista em parecer, publicado no "Diário da Justiça", onde sustenta que se trata de bem pertencente à autarquia até o pagamento da última prestação e que, em conseqüência, tal bem continua a pertencer à União, estando isento da tributação de impostos e taxas locais.

S. Excia. vai, pois, além no abranger as taxas remuneratórias, que a Primeira Turma excluiu, sem oposição, eis que não houve embargos nessa parte; em suma, o Município deveria fornecer água, saneamento e outros serviços, in-

dependente de retribuição para gáudio exclusivo de particulares, ainda que também funcionários públicos, sem que essa vantagem fôsse extensiva a outras classes em situação análoga.

Nesse parecer se procurou ainda responder a um argumento, que eu aduzira perante a Turma, o que é o da reciprocidade.

Afirmava, assim, que a União, para obter a isenção favorável a essas entidades, que ela filia, forma ou cria, teria, a *contrario-sensu*, de admitir, recìprocamente, as imunidades que os Estados e Municípios atribuíssem às autarquias por êles formadas.

S. Excia. aceitou o argumento e disse que, de fato, também há essa reciprocidade:

> "Assim é que as entidades autárquicas, que os Estados ou os Municípios criam ou criarem para assistir aos seus servidores, embora aufiram *rendas*, estão isentas do respectivo impôsto, isto é, a União também deixará de auferir um tributo que lhe cabe perceber de entidade do mesmo gênero da sua. E assim será, porque tais entidades estaduais ou municipais são serviços do Estado, ou do Município e, pois, não podem ser tributadas, como não o podem suas *rendas*".

Apenas quero registar êste tópico do parecer de Sua Excelência que contrasta com tôda a política financeira da União, contrária à intributabilidade das rendas dos funcionários estaduais e municipais e dos títulos emitidos por estas entidades.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Mas aí são rendas pessoais dos funcionários; não são rendas dos serviços.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Bem sei, mas o argumento tem de ser apreciado sob a mais rigorosa semelhança: prédios teòricamente do Município, mas absolutamente usufruídos pelos funcionários municipais sob a técnica de reserva de domínio ou promessa de venda.

Suponhamos, assim, a hipótese exatamente análoga de haver o Estado constituído um I.P.A.S.E. local que, por sua vez, vendesse prédios a prestações aos seus funcionários. Consentiria a União que o funcionário estadual retirasse do impôsto de renda o que auferisse dêsses prédios construídos e alugados a terceiros ainda que por um artifício lógico da técnica legislativa continuassem a figurar como de propriedade da autarquia e, portanto, do Estado?

O Sr. Ministro José Linhares — O problema aí é outro. Não é de transmissão de propriedade.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Estou discutindo a isenção, dentro, é óbvio, dos impostos que competem a cada uma das entidades, em relação ao Município para o predial, e à União, para o cedular de renda imobiliária. O Estado não pode tributar, qualquer que seja o impôsto, serviços, bens ou rendas da União, diz o Dr. Procurador Geral da República, e acrescenta que existe reciprocidade.

Portanto, não poderia a União tributar as rendas auferidas de propriedades em tais situações, porque pertenceriam ao Estado. A situação é paralela.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — As rendas são pessoais, do funcionário.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — A renda cedular sôbre o lucro de propriedade imobiliária, responde exatamente à mesma feição da alcançada pelo impôsto predial.

Se se exigisse, para o confronto, a identidade de impostos não poderia haver reciprocidade porque diversas são as fontes atribuídas nos círculos concêntricos de União, Estado e Município.

Quis, Sr. Presidente, ao revês, acentuar o argumento do Dr. Procurador Geral da República que admite a reciprocidade para dêle me valer em qualquer tempo em que se possa discutir cobrança de impostos de funcionários estaduais em situação paralela à que se desenha nestes autos — de prática e ilimitado exercício de direitos, apenas na aparência atribuídos a terceiro, a autarquia.

E' preciso acentuar que a União não se limita ao I.P.A.S.E., e que êste não se limita ao círculo funcional — ainda ontem lhe foram incorporadas duas companhias de seguros italianas, uma das quais possui talvez o prédio mais valioso da Avenida Rio Branco. Hoje subsiste neste local a isenção de tributos sôbre casas construídas em benefício de funcionários civis e militares e associados de outras autarquias inclusive — Caixas de Aposentadoria e Pensões, estas sob certos limites de número, valor e exploração direta.

Assim, a União dispõe de impostos pertencentes ao Distrito Federal — sob sua dependência direta, mas, em relação aos Estados e aos demais Municípios, me parece que não pode fazê-lo sem exorbitância do art. 32 da Constituição.

Estas as razões que me levam, *data venia*, a divergir do voto do Sr. Ministro Relator e a receber os embargos da Municipalidade de São Paulo, *in totum*.

VOTO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Sr. Presidente, estou de acôrdo com o voto do Sr. Ministro Relator.

DECLARAÇÃO DE IMPEDIMENTO

O Sr. Ministro Valdemar Falcão — Sr. Presidente, declaro-me impedido de funcionar no presente feito, com relação ao embargado, Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, tendo em vista o disposto no art. 185, n.º IV, do Cód. de Proc. Civil.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. Presidente, o eminente Sr. Ministro Filadelfo Azevedo trouxe à colação notável estudo do assunto, examinando-o não só do ângulo jurídico, como social, em face do regime que S. Excia. afirma ainda ser federativo, no em que não posso concordar inteiramente, dadas as restrições consideráveis à autonomia dos Estados.

O modêlo federativo não foi seguido ou não o foi tão inteiramente, que possa justificar, sem reparos, o assêrto do eminente Ministro.

S. Excia. ainda diz mais que, no caso dos autos, não se trata de serviço público pròpriamente dito, mas simplesmente de autarquia que desempenha sua atividade em prol de determinada classe. E é verdade que a imensa gama, a que se refere S. Ex., das autarquias, denuncia, ao vivo,

que entre elas há muita diferença. Essa ampliação dos serviços públicos, através das entidades para-estatais, não se faz uniformemente. Se há autarquias que se aproximam dos próprios serviços centralizados, pela função que desempenham, pelo relêvo de sua atividade na política econômica do país, outras há que não ostentam os mesmos caracteres, dando desempenho a funções muito mais modestas.

A meu ver, o fenômeno da personificação dos serviços oferece aspectos tão variados que seria contra o senso da realidade pretender dar-lhes unidade perfeita e igual tratamento jurídico.

Nem tôdas as autarquias revelam, com o mesmo caráter e intensidade, êsse conteúdo de serviço público: umas o desempenham de modo eminente, enquanto outras o fazem modesta e acessòriamente.

De qualquer maneira, há que verificar, no caso, a natureza do serviço desempenhado pela embargada. O que se observa é que o I.P.A.S.E. satisfaz, aí, de certo modo, ao antigo serviço do montepio. E êsse montepio do funcionário sempre foi considerado serviço público, federal. E' serviço que jamais se desgravitou do âmbito, do círculo do serviço público federal. Quando a União teve, por necessidades imperiosas, de criar um órgão para êsse fim, nem por isso êste serviço perdeu a característica de serviço público.

E a União, não contente com isso, não confiada apenas na natureza do serviço, ainda baixou decreto-lei terminante, em que isenta o Instituto de Impostos, equiparando-o, para êsse efeito, aos próprios serviços públicos.

De maneira que, *legem habemus* e tudo se cifra em saber se a lei é ou não constitucional. Se a lei deu garantia de isenção ao I.P.A.S.E., vigora a imunidade.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — A lei fala em operações imobiliárias.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — V. Excia. não nega que, em face da lei, exista isenção. Parece que os têrmos da lei são desenganados.

O Sr. Ministro Castro Nunes — A lei equipara a autarquia à União para isentá-la de penhoras, sequestro, etc.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Faz equiparação expressa. Trata-se de serviço da União, outorgado órgão descentralizado, sem que êle perca a sua natureza de serviço próprio específico da União. Esta a razão de ser da lei. Se a lei tem êsse fundamento, não pode ser inconstitucional. Não importa que, através de operações técnicas mais ou menos hábeis, o funcionário, desde logo se beneficie, no caso. A verdade é que o domínio não se transfere a êle. O de que se trata é de impôsto de transmissão de propriedade. O I.P.A.S.E. concede proveitos ao funcionário, de maneira que possa êle ter, desde logo, gôzo do prédio, mas não lhe transfere a propriedade. Ora, o impôsto não é sôbre concessão dessa regalia ou dêsse benefício, é sôbre a transmissão de propriedade.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — E' impôsto predial.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Pressupõe aquisição de propriedade. O impôsto é pago pelo proprietário.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Pode ser pago pelo usufrutuário.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Mas, o caso não é de usufruto. Se a parte não é proprietária e se não há transferência de direito real...

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — A promessa de venda é direito real, igual ao do usufrutuário.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Mas, a hipótese não é de usufruto, nem de promessa de venda. E nem todo uso da coisa é direito real, como se dá na locação.

O Sr. Ministro Castro Nunes — Nesta hipótese não se dá a transmissão do domínio da propriedade.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — O locatário não é titular de direito real; tem, apenas, o proveito, o gôzo da coisa locada. De maneira que, não ocorrendo transmissão de direito real, e havendo disposição expressa de lei que isenta o I.P.A.S.E., o impôsto não é devido.

A equiparação a que se refere a lei é exatamente para a isenção de impostos. Nesta altura, concordo com o Exmo. Sr. Dr. Procurador Geral da República, quando entende que igual isenção é de se reconhecer aos serviços congêneres do Estado.

O exemplo que o Exmo. Sr. Ministro Filadelfo Azevedo cita, apesar de sua grande autoridade, não me pareceu convincente, pois o caso, aí, é de impôsto de renda, cuja feição é tão diversa da do outro, pois que é impôsto sôbre proveito auferido pelo indivíduo e não sôbre o serviço.

O impôsto de renda é impôsto pessoal sôbre os benefícios que a atividade de alguém lhe traga. Não se trata, porém, de proveito da entidade, mas do próprio funcionário.

Nestas condições, aparto-me do voto do Exmo. Sr. Ministro Filadelfo Azevedo e rejeito os embargos da Municipalidade de São Paulo.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes — Sr. Presidente, no voto que proferi na Turma, desloquei a questão do plano constitucional para o plano legal. Fundamentadamente, dei as razões por que assim pensava.

Na fundamentação do meu voto, salientei que a autarquia, sendo pessoa jurídica de direito público, criada *ex-vi-legis*, é uma entidade diferente da União, dos Estados e dos Municípios e sòmente a essas pessoas jurídicas matrizes é que se refere a Constituição.

Lembrei que, no regime da Constituição de 1891, o Supremo Tribunal Federal havia estendido a imunidade de que gozavam a União, os Estados e os Municípios, recìprocamente, também às pessoas jurídicas de direito privado, concessionários de serviços públicos. E então mostrei que a Constituição de 1934, tendo em atenção essa jurisprudência, a respeito dos concessionários do serviço público, quis todavia limitá-la, e o fêz em têrmos que pràticamente, reduziam a quase nada a isenção atribuída aos concessionários.

Veio a Constituição de 1937, e cancelou qualquer possibilidade a respeito dos concessionários, deixando ao legislador a faculdade de estabelecer o que julgasse conveniente.

Daí ter eu argumentado: as entidades autárquicas para-estatais, constituindo, como constituem pessoas jurídicas autônomas, com patrimônio próprio, com receita própria, não se confundem com as entidades matrizes — a União, os Estados e os Municípios — sendo possível, assim, adotar in-

terpretação cujo alcance político salientei, mostrando que a extensão da isenção a êsses desmembramentos do Estado, sob a forma de terceiras pessoas, iria, com o tempo, absorver de maneira impressionante as rendas estaduais e municipais, se não houvesse maneira de interpretar a Constituição, deslocando o exame da imunidade fiscal do plano constitucional para o legal, onde poderá ser dosada de acôrdo com o relêvo maior ou menor de cada entidade, de cada autarquia.

Vem, entretanto, o parecer do nobre e ilustre Dr. Procurador Geral da República e se refere a uma asserção que, certamente, não me pode ser atribuída. Não sei quem terá dito que as autarquias se confundem com as concessões do serviço público. S. Excia. não indica o responsável por essa heresia jurídica, mas creio que não se quis referir ao prolator do voto perante a Turma, porquanto deixei bem clara a distinção muito conhecida, entre concessão de serviço público e autarquia.

Mas, a razão predominante da distinção que procurei estabelecer é de ordem política.

Reconheço que a doutrina da equiparação perfeita, da assemelhação das autarquias às pessoas matrizes no mesmo plano de Direito Público, é perfeitamente defensável: é a que se encontra nos autores: é a que melhor se ajusta à lição dos expositores. Quem quiser argumentar com citações num plano puramente doutrinário, abstraindo das realidades, que devem dominar a exegese constitucional, estará sem dúvida de melhor partido.

Mas é preciso não perder de vista o desenvolvimento crescente que vai assumindo a administração indireta do Estado. Essa forma de administração descentralizada envolve uma delegação de funções próprias do Estado nas suas linhas clássicas e também em outros setores outrora desconhecidos do âmbito estatal, que a economia dirigida vai ampliando dia a dia.

Dilata-se assim a ação do Estado, por meio dessas pessoas interpostas, entidades que ela cria personificando serviços de qualquer natureza e que em muitos casos só serão públicos por efeito do modo e fins de sua instituição; e que são assim estabelecidos exatamente porque o Estado quer administrá-los indiretamente, sem tomar a seu cargo os ônus do seu custeio e as responsabilidades de sua execução, o que, ao meu ver, justifica sejam separados do Estado para o efeito da imunidade tributária da Constituição, onde apenas se mencionam as pessoas matrizes, a União, os Estados e os municípios.

O Supremo Tribunal Federal, tribunal político por excelência, não pode ser indiferente a êsse aspecto e deve traçar uma interpretação livre sem se prender demasiado às noções, encontrando uma fórmula de transação que permita dar às grandes autarquias — entre as quais o I.P.A.S.E., que será, talvez, a maior delas — e às pequenas autarquias uma isenção relativa e proporcional.

Tive o prazer de, no voto do Sr. Ministro Orosimbo Nonato, encontrar S. Excia. na mesma ordem de idéias. E' necessário dosar: nem tôdas as autarquias têm o mesmo relêvo; nem tôdas merecem a mesmo isenção. E' necessário, pois, distinguir.

Minha divergência, todavia, está no seguinte: não é ao intérprete, não é a nós que compete distinguir, em cada caso concreto. E' ao legislador, que cabe fazer essa distinção, dando a certas autarquias isenção maior e a outras isenção relativa.

Posta a questão nestes têrmos, e sem necessidade de me demorar mais com a palavra, reporto-me aos fundamentos do meu voto e recebo, em parte, os embargos, dando a isenção na conformidade da base legal e retirando as taxas que são devidas, e, aliás, não estão em causa.

Dou, portanto, a isenção, apenas com base na lei, que é expressa, categórica e está formulada em têrmos tão imperativos que não é possível cobrar nenhum impôsto estadual ou municipal relativamente aos bens do I.P.A.S.E. ainda não transmitidos aos seus associados.

No memorial distribuído, há referência a pareceres da administração pública, do Consultor Geral da República, do D.A.S.P., da administração do I.P.A.S.E., pareceres em que se reconhece a conveniência de estabelecer limitação, para que se não dê a isenção a prédios de valor superior a 150.000 cruzeiros.

Ora, essa limitação é possível no plano legal; no plano constitucional, não vejo como se possa estabelecer tal restrição, porque a imunidade constitucional não poderia ser limitada pelo legislador.

Recebo, em parte, os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Anibal Freire — Sr. Presidente, o debate já vai longo. Não quereria fatigar a atenção dos ilustres colegas. Mas, na qualidade de Relator do acórdão embargado, preciso dizer algumas palavras.

Quando considerei o caso, fí-lo atendendo à configuração com que o Instituto se apresenta, no quadro administrativo.

Não quero ter a ilusão de pretender ensinar aos eminentes colegas, mas devo lembrar que modificação positiva, que na doutrina e na legislação se operou, em relação aos serviços públicos e à gradação que, nesse caráter, se apresentam, no tocante a institutos dessa natureza.

Como ponderou o eminente Sr. Ministro Orosimbo Nonato, há autarquias e autarquias. E não há autor nenhum, na matéria, que deixe de reconhecer, na maioria das autarquias, verdadeiros órgãos do Estado.

O Sr. Ministro Castro Nunes — Em todos, aliás.

O Sr. Ministro Anibal Freire — Perdoe-me V. Excia. em tôdas, não. Há autarquias que não têm êsse aspecto de órgãos do Estado.

O Sr. Ministro Castro Nunes — A autarquia se define, justamente, por isso.

O Sr. Ministro Anibal Freire — Êste é o conceito originário; mas a evolução do instituto fêz surgir variantes. A autarquia é em regra a substituição do poder do Estado, mas não o é, sempre, em tôdas as contingências. Ninguém poderá dizer que os Institutos de Aposentadoria e Pensões de Comerciários e Industriários não sejam autarquias; entretanto, não representam finalidade própria do Estado.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Mas será estabelecer desigualdade permitir que funcionários não paguem impostos e industriários e comerciários os paguem.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Isso está ligado à natureza do serviço que cada qual desempenha.

O Sr. Ministro Anibal Freire — Não posso conceber que espíritos dos mais brilhantes, dos mais argutos possam negar que o I.P.A.S.E. tem alta finalidade estatal.

O Sr. Ministro Castro Nunes — Não o neguei, ao contrário, afirmei-o, até.

O Sr. Ministro Anibal Freire — Ora, se o I.P.A.S.E., tem essa alta finalidade estatal e se substitui em certos aspectos, e no mais relevante de seus aspectos, a organização do Montepio Federal, não posso imaginar como instituição desta ordem deve incidir em tributação.

O Sr. Ministro José Linhares — Há lei expressa.

O Sr. Ministro Anibal Freire — Estabelecida, em meu espírito, essa premissa, de que o I.P.A.S.E. representava uma organização estatal, uma finalidade do Estado, tive de considerar, igualmente, que, na gênese dessa transmutação, não se operou sòmente unidade jurídica, para instituir a autarquia, mas unidade administrativa e unidade financeira, todos os aspectos de unidade, de maneira a integrar o serviço, que o Instituto representaria, num desdobramento da ação do Estado.

Foram estas as considerações originárias. Mas, a par dessas considerações doutrinárias, especiais, tinha de atender ao aspecto legislativo. Desde que a lei, que outorgou ao I.P.A.S.E. tôdas as garantias e privilégios conferidos à Fazenda Pública, não foi declarada inconstitucional esta lei tem de ser obedecida, em todos os seus têrmos. Não cabe a nós, intérpretes ilidí-la ou corrigí-la, nem estabelecer distinções, que não estão, expressamente determinadas, quando essa isenção consta de parágrafo especial, que a considera como estendida a tôdas as operações imobiliárias praticadas pelo Instituto. Desde que essa lei entra na competência do Estado, não pode, por qualquer título, ser acoimada de inconstitucional.

O Sr. Ministro Castro Nunes — De pleno acôrdo.

O Sr. Ministro Anibal Freire — Se ela se coaduna com os princípios gerais relativos ao problema das autarquias, sinto-me perfeitamente bem, satisfeito com a minha consciência, sem prejuízos nem pressupostos de atentar contra qualquer princípio de igualdade, em admitir o conceito da intributabilidade dos bens do I.P.A.S.E., enquanto estiverem incorporados ao patrimônio dessa autarquia.

Rejeito os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, desprazo os embargos, mantendo o voto que proferi na Turma, acompanhando a maioria, o qual o eminente Sr. Ministro Relator teve a bondade de ler.

O Sr. Ministro José Linhares — Sr. Presidente, rejeito os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Rejeito os embargos, nos têrmos do meu voto anterior.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Rejeitaram os embargos, contra o voto do Sr. Ministro Filadelfo Azevedo, que os recebia, e o do Sr. Ministro Castro Nunes, que os recebia em parte. — Impedido o Sr. Ministro Valdemar Falcão.

ESTADO DE GUERRA — CONCEITUAÇÃO JURÍDICA DÊSTE REGIME DE EXCEÇÃO — ARTS. 170 E 171 DA CONSTITUIÇÃO

— O estado de guerra produz um hiato na vida normal do país. Determina a aparição de um regime de exceção, mas regime sempre subordinado às normas de legalidade e a preceitos de juridicidade. Não traduz o arbítrio, só conciliável com os regimes de despotismo, nem aniquila só por fôrça de sua erupção os direitos inerentes à personalidade humana. Submete-os a normas de exceção, transitórias e definidas. Essas normas, porém, confinam com os limites do interêsse supremo de defesa e necessidade que os inspirou e não alcançam senão os efeitos imediatos e prontos a que elas visam.

— O estado de guerra não é a subversão dos preceitos jurídicos, mas, simplesmente, regime de exceção, restringe liberdades e franquias, mas guarda o que há de fundamental na ordem jurídica permanente.

— A suspensão dos textos constitucionais liga-se à razão primacial determinante da medida: a defesa e segurança da nação e das instituições políticas.

— Interpretação dos arts. 170 e 171 da Constituição.

— Idem do Decreto n.º 10.358, de 31 de agôsto de 1942.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso de Mandado de Segurança n.º 704

Relator: o Sr. Ministro Aníbal Freire.

Requerente: o Dr. Reinaldo Ramos da Costa.

Recorrido: o Diretor do Departamento dos Correios e Telégrafos.

ACÓRDÃO

Visto, relatados e discutidos êstes autos de recurso de mandado de segurança n.º 704, do Distrito Federal, em que é recorrente o Dr. Reinaldo Ramos da Costa e recorrido o Diretor do Departamento dos Correios e Telégrafos, resolvem os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, dar provimento ao recurso para que os autos voltem ao juiz *a quo*, a fim de que êste julgue o

mandado como de direito, de acôrdo com as notas taquigráficas anexas.

Rio, 29 de novembro de 1943. — *Eduardo Espinola*, Presidente — *Anibal Freire*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Anibal Freire — O Dr. Reinaldo Ramos da Costa impetrou no Juízo da Fazenda Pública desta Capital mandado de segurança contra ato do Sr. Diretor do Departamento dos Correios e Telégrafos.

Alegou o impetrante, que, tendo se reformado como médico do Exército, dedicou-se à clínica de psicoterapia, fundando o "Instituto Clínico Doniakalud", instalado em sua própria residência. Dentre os seus clientes, há os que lhe enviam correspondência, expondo seus males e solicitando conselhos médicos.

Tendo publicado em jornais desta Capital anúncio, prontificando o seu Instituto a dar conselhos, por meio de carta foi intimado em 1941 pela Diretoria de Saúde Pública a modificar os têrmos dos anúncios.

Êstes foram suprimidos, continuando, entretanto, o Instituto a receber correspondência no sentido indicado.

A 26 de abril dêste ano, entretanto, ficou o estabelecimento privado de receber qualquer correspondência, por determinação do Sr. Diretor do Departamento dos Correios e Telégrafos, que informou agir por solicitação do Sr. Diretor do Serviço Nacional de Fiscalização de Medicina.

Daí o pedido, em que o impetrante invoca o disposto no art. 122, n.º 6, da Constituição, alegando que o Departamento viola a sua correspondência, para depois retê-la.

O Sr. Diretor do Departamento dos Correios e Telégrafos prestou ao Juízo amplas informações, acompanhadas de numerosos documentos, inclusive fotografias.

O Dr. 5.º Procurador da República contestou a pretensão, levantando a preliminar do não cabimento da medida por três motivos:

a) o Decreto n.º 10.358, de 31 de agôsto de 1942 suspendeu a garantia constitucional invocada pelo impetrante;

b) excesso de prazo para o pedido em face do disposto na art. 331 do Código de Processo Civil;

c) os documentos provam que o ato impugnado é de outra autoridade que não a indicada como coatora.

O Dr. Juiz acolheu a primeira preliminar e denegou o pedido (fls. 79-82).

A sentença assim conclui:

> "A Constituição Federal estabelece a *inviolabilidade* da correspondência em o n.º 6 do art. 122, mas tal garantia constitucional, a que o impetrante se apoia, está em *suspenso* por fôrça do Decreto número 10.358, de 31 de agôsto de 1942, que *declarou o estado de guerra em todo o território nacional*, conforme se vê em seu art. 2.º, onde, entre os preceitos constitucionais que deixaram de vigorar, foi incluído o do n.º 6 do art. 122 da Carta Política da República.
>
> "Tem razão o Sr. 5.º Procurador interino quando, pela União, formulou (fls. 74) a *preliminar* de não ser admissível, *durante a vigência do estado de guerra*, a quem quer que seja invocar a garantia constitucional *da inviolabilidade da correspondência*.
>
> "E ai de nós, brasileiros, se, em pleno estado de guerra, permanecesse intangível a garantia constitucional da *inviolabilidade da correspondência*, pois seria entregar o melhor das armas aos inimigos mascarados da Pátria, não se compreendendo que *correspondência de médico* possua graduação de maior respeitabilidade do que a do advogado, a do comerciante, a de qualquer cidadão.
>
> ———
>
> *"Se o impetrante entendeu fundamentar o pedido de mandado de segurança no preceito constitucional atinente a inviolabilidade da correspondência e tal preceito — o de número 6 do art. 122 da Constituição — não vigora durante o estado de guerra, é inequívoco que não há fundamento legal ao pedido, donde denegar, como denegado tenho, o mandado de segurança impetrado"*.

O Dr. Reinaldo Ramos da Costa recorreu da sentença, em longas razões (fls. 84-111), contestadas pelo Sr. 5.º Procurador da República interino (fls. 113-114).

O Sr. Dr. Procurador Geral exarou o seguinte parecer:

> "As informações de fls. 25 e seguintes e os documentos que a acompanham evidenciam a infração, pelo recorrente, da lei reguladora do exercício da medicina.
>
> "E é tal prática ilegal que êle pretende seja direito certo e incontestável, suscetível da garantia excepcional do mandado de segurança!
>
> "A pretensão passa dos limites do pedido improcedente para os de demanda de objeto ilícito: mandado de segurança para que um "médico", que "cria um *instituto* de charlatanesca denominação, possa *curar* à distância, por correspondência...
>
> "O ilustre diretor dos Correios e Telégrafos salientou que o dispositivo que resguarda a inviolabilidade da correspondência está suspenso, e que essa suspensão é útil para obstar que um cidadão burle a lei fiscalizadora do exercício de medicina.
>
> "O ato de autoridade é legítimo, e, sôbre ser benéfico à saúde pública, é altamente moralizador.
>
> "A sentença recorrida o prestigiou e merece ser mantida por seus jurídicos fundamentos. — *Gabriel de R. Passos*, Procurador Geral da República".

VOTO

O Supremo Tribunal Federal, após a declaração de guerra do Brasil na presente luta mundial, já decidiu que o advento do Decreto-lei n.º 10.358, de 31 de agôsto de 1942, que suspendeu as garantias e direitos conferidos aos cidadãos em vários artigos constitucionais não impedia o conhecimento pelo judiciário de *habeas-corpus* que contivessem matéria estranha ao estado de guerra.

Concomitantemente, o govêrno da Republica que enfeixa no momento a função legislativa, apressou-se, em nota oficial, em manifestar o mesmo pensamento, dignificador dos propósitos oficiais, no cumprimento rigoroso dos deveres que lhe impõem a situação criada pela beligerância.

A decisão judicial e a declaração do govêrno, legislador e executor ao mesmo tempo, afinam com os mais verazes pensamentos jurídicos.

O estado de guerra produz um hiato na vida normal do país. Determina a aparição de um regime de exceção, mas regime sempre subordinado às normas de legalidade e a preceitos de juridicidade. Não traduz o arbítrio, só conciliável com os regimes de despotismo, nem aniquila só por fôrça de sua erupção os direitos inerentes à personalidade humana.

Submete-os a normas de exceção, transitórias e definidas.

Essas normas, porém, confinam com os limites do interêsse supremo de defesa e necessidade que os inspirou e não alcançam senão os efeitos imediatos e prontos a que elas visam.

Tanto na guerra de 1914, como na atual, os órgãos incumbidos da defesa do Estado e de aplicação das leis surgidas dêsses dramas históricos, atentaram sempre nas lições da doutrina e as angústias da luta não inibiram como não inibem parlamentos, governantes e tribunais de delimitarem a sua ação dentro dos marcos divisórios entre a juridicidade e o arbítrio.

O revigoramento da teoria dos plenos poderes encontrou então nítidas afirmações, mas sempre sob forma legisferante, avultando desde então os Decretos-leis, de extensão e aplicação certas. E a despeito das flutuações de opinião, consagrou-se na jurisprudência dos Conselhos de Estado e dos órgãos judiciários a defesa do Estado por um processo legal, que não atentava contra os cânones constitucionais e era legitimado por interêsses supremos das nações. (Entre outros autores, *M. Mignon, La pratique des décrets-lois devant la doctrine et la jurisprudence* — 1938).

Essa conciliação da necessidade e da legalidade é na história jurídica dos povos um lábaro de justiça e confiança.

Na frase lapidar de Barthelemy e Dues, há uma supressão dos efeitos normais da lei que resulta da proclamação do estado de sítio, a qual dá margem à aplicação de um regime legal excepcional.

Justamente por se inspirar na defesa suprema do Estado, a legislação conducente a êste fim tem de se circunscrever aos objetivos que a determinam e a suspensão das garantias e direitos assegurados na época normal sôbre as exceções decorrentes de estado anormal, mas sòmente as exceções que se enquadram no estado de guerra.

O contrário seria estabelecer um regime de irresponsabilidade absoluta, sob pretexto da defesa nacional.

Embora impugnada de acentos veementes, não é exagerada a afirmação de Gaston Jèze, em plena guerra:

> "Mesmo quando a pátria está em perigo, uma nação civilizada e livre não pode consentir em que os indivíduos sejam entregues, pés e mãos atados, à discreção de burocratas anônimos, impotentes e irresponsáveis (*Le éxecutif en temps de guerre*, 1917).

O nosso sistema constitucional republicano, nas várias fases de transmutações por que tem passado o regime, sempre preservou o poder governamental de intromissões indébitas no exercício dos poderes que lhe são conferidos em tempo de guerra. A constituição de 1937, com variantes quanto à intervenção do parlamento, conservou essa unidade de orientação e determinou, no art. 170:

> "Durante o estado de emergência ou o estado de guerra, dos atos praticados em virtude dêles não poderão conhecer os juízes e tribunais".
>
> Completando a idéia de subtrair ao conhecimento de outro poder os atos, em que imperiosas necessidades públicas justificam sua ampla liberdade de ação, prescreve o art. 171:
>
> "Na vigência do estado de guerra deixará de vigorar a Constituição nas partes indicadas pelo Presidente da República".

E' óbvio, porém, que essa suspensão de textos constitucionais liga-se à razão primacial determinante da medida: a defesa e segurança da nação e das instituições políticas.

Tornou-se truismo o conceito de que nem sempre é fácil determinar objetivamente um critério permanente de ato de govêrno. Os que versam o direito constitucional conhecem a orientação da jurisprudência francesa sôbre o assunto. Só o ato de declaração do estado de sítio constitui um ato de govêrno; mas as medidas de polícia tomadas em virtude do estado de sítio permanecem atos administrativos não escapahdo ao contrôle jurisdicional.

Precisando essa orientação, Paul Duez relembra os esforços feitos para restaurar a teoria do móvel, à qual se opôs tenaz e sucessivamente o Conselho de Estado, em tôdas as etapas da guerra mundial. (*La responsabilité de la puissance publique en dehors du contrat*, 1938).

O nosso sistema constitucional não comporta essa distinção estremada. Todos os atos praticados em virtude do estado de guerra escapam ao contrôle jurisdicional. Mas quando o ato por sua natureza torna impossível qualquer dúvida ou quando do próprio contexto das declarações oficiais se infere ser a matéria estranha aos objetivos da medida de exceção ou da legislação correlata, não há como cercear o conhecimento do ato pela autoridade judiciária.

O constitucionalismo norte-americano, ao qual nos vinculam tendências e sentimentos comuns e a continuidade de aspirações pela preservação do direito, sempre reconheceu a extensão dos poderes de guerra e as limitações constitucionais que dêles decorrem.

Entretanto alçou-se sempre o pensamento de restringir tais atos e medidas ao campo em que os interêsses da defesa da nação se desenvolvem.

Asserta um dos mais autorizados e mais atuais comentadores da Constituição dos Estados Unidos:

> *"When the question of the constitucionaly of war acts was raised, the courts hesitated to render decisions which might interfere with the efficient prosecution and successful termination of the war. Indoubtful cases they were inclined to resolve the doubt in favor of the constitutionality of governmental acts and to uphold them if they had even an*

indirect or remote relation, to the sucessfull prosecution of war. If such a relation could be shown, then acts could be juphed which would otherwire have beeen invalid as laching in due process or minning counter to some other constitutional limitation. Nevertheless, in spite of the great extint of the war power, the courts do not admit that it is unlimited. (John Mathews, professor de Ciência Política na Universidade de Illinois, "The american constitutional system", 2.ª edição, 1940, pág. 321).

No caso dos autos, trata-se de ato do Departamento dos Correios e Telégrafos, praticado por solicitação do Serviço Nacional de Fiscalização de Medicina.

E' de ver-se que o ato administrativo nenhuma relação tem com o estado de guerra de modo a torná-lo imune de apreciação judiciária.

A douta sentença recorrida firma-se em que estando suspenso o preceito contido no art. 122, n.º ...., da Constituição — inviolabilidade da correspondência — não há fundamento legal para o pedido e assim o denegou.

A fórmula mais compreensiva seria a do não conhecimento, porquanto a denegação pressupõe o exame do mérito, o que não ocorreu.

Assim, conheço do recurso, e dou-lhe provimento para que o Dr. juiz decida o caso como de direito, afastada a preliminar.

VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Sr. Presidente, evidentemente, o juiz não examinou o mérito do pedido, ante o acolhimento da prejudicial.

Concederia imediatamente o mandado, tão simples é a matéria; entretanto, para que não se diga que suprimimos uma instância, acompanho o voto do Exmo. Sr. Ministro Relator, no sentido de mandar que o juiz aprecie o mérito.

VOTO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Sr. Presidente, também concederia imediatamente.

Entretanto, tendo em vista as considerações expendidas pelo Exmo. Sr. Ministro Relator, acompanho o voto de S. Excia., no sentido de mandar que o juiz julgue do mérito.

VOTO

O Sr. Ministro Valdemar Falcão — Sr. Presidente, o egrégio Supremo Tribunal decidiu mais uma vez, com o meu voto, que a suspensão de determinada garantia constitucional, decorrente do Decreto n.º 10.358, de 31 de agôsto de 1942, que declarou o estado de guerra em todo o território nacional, não poderá ser entendida de maneira absoluta, porquanto êsse Decreto tinha por objetivo, sobretudo, dar ao Poder Executivo os meios de não estacar ante óbices constitucionais, tôda vez que fôsse necessário eliminar garantia outorgada pela Constituição para assegurar melhor a defesa nacional durante êsse estado de guerra.

Tôda vez, porém, que não se tratar de garantia ou prerrogativa ligada diretamente à situação de guerra, e, como tal não considerada pelo poder competente, é claro que subsistem as garantias inerentes aos dispositivos da Constituição, suspensos pelo aludido Decreto. Nessas condições, podem, juízes e tribunais, entrar na apreciação dos mandados de segurança atinentes a direitos correspondentes a essas garantias.

Assim temos sempre entendido, com o meu voto e o da maioria dos eminentes colegas.

Por conseguinte, não se tem escusado, êste Supremo Tribunal, de apreciar pedidos e recursos de *habeas-corpus*.

Ora, coerente com êste raciocínio e fiel a êsse ponto de vista e a essa jurisprudência, não posso deixar de conhecer da matéria debatida no presente recurso de mandado de segurança.

Das informações a que aludiu há pouco, no seu voto, o Exmo. Sr. Ministro Relator, verifica-se de que se trata de censura ou de sonegação de determinada correspondência de um particular, invocando a autoridade que determinou essa medida razões de ordem legal, que seriam o respeito rigoroso a princípios da legislação que regula o exercício da medicina.

A autoridade em questão — o Diretor dos Correios e Telégrafos — teria agido em virtude de solicitação do chefe do Serviço da Fiscalização do Exercício da Medicina, e, possuído do ânimo, muito louvável, de cumprir a lei, teria ordenado as medidas de que trata o presente recurso.

Não ponho em dúvida o zêlo, a exação funcional do ilustre Diretor dos Correios e Telégrafos, que se tem caracterizado, como tenho notado, por uma correção muito grande no exercício das suas funções; mas, parece que há equívoco dessa autoridade quando supõe que, por se tratar de coibir abuso ilegal, de impedir a prática de atividades que se chocam com a própria lei, quando supõe essa autoridade — repito — que é lícito, nessas condições, intervir nessas atividades, à sombra da suspensão, decorrente do estado de guerra, das garantias constitucionais, e, por fôrça dessa suspensão, submeter a correspondência particular a determinados processos de censura e de retenção, a pretexto de zelar pelo cumprimento da lei.

Se fôssemos admitir, Sr. Presidente, as conseqüências dêsse raciocínio, não teríamos senão que permitir, à sombra do estado de guerra, a devassa completa da correspondência particular, mesmo daquela que se não relacionasse com a defesa nacional, com o estado de guerra, pois quantas coisas não passam pelos trâmites postais, quantos planos sombrios de delitos não podem transitar pelos desvãos da correspondência particular, e, nesse caso, sob o simples pretexto de se procurar fiscalizar, de se procurar evitar o surto de determinados delitos, ter-se-ia de violar a correspondência particular, e, invocando a suspensão das garantias constitucionais, decorrentes do estado de guerra, tornar-se-ia isso um direito líquido das autoridades postais.

Nessas condições, quer-me parecer que a alegação de se tratar, pura e simplesmente, de evitar a violação da lei não basta para acobertar o ato da autoridade postal-telegráfica, à sombra dos dispositivos do Decreto n.º 10.358, e de impedir o conhecimento da autoridade judiciária em relação ao pedido de mandado de segurança, que visa remediar êsse ato.

E' por isso que entendo não existir óbice legal para o conhecimento do presente mandado como imaginou o juiz prolator da sentença de primeira instância.

E não existe porque, em verdade, a alegação da autoridade coatora, como se vê de suas próprias informações, não se liga pròpriamente às razões inerentes à defesa nacional, não encontra ambiente naquelas normas, que são imanentes ao poder discricionário de que se arma o Poder Público, quando, invocando o decreto citado, pratica atos, toma providências, estabelece medidas, que se enlaçam ao estado de guerra, diretamente.

De fato, o cumprimento de uma lei, por mais respeitável que ela seja, desde que se não vincule à situação de guerra, em que se acha o Brasil, não pode determinar que se enquadre o caso, rigorosamente, dentro das linhas mestras do Decreto n.º 10.358.

E' por essas razões que estou de acôrdo com o Sr. Ministro Relator, considerando que, na espécie, o obstáculo, que invocou o juiz que prolatou a sentença de primeira instância, não tem razão de ser.

Deve o juiz, então, conhecer do pedido e julgar do seu merecimento, como fôr de direito.

Dou provimento ao recurso, nos têrmos e para os fins visados pelo voto do Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. Presidente, a tese curiosa e fascinante, da incensurabilidade do ato do Poder Executivo, por estado de guerra, foi objeto de notável e elevado exame da parte do eminente Sr. Ministro Relator, que, de acôrdo com a melhor doutrina, estrangeira e nacional, demonstrou que essa incensurabilidade tem um limite razoável impôsto pela própria razão de ser do ato.

Quer dizer, o ato é incensurável dentro de limites certos, a que a lei obriga.

Desde que é ato tomado por motivo de guerra, deve o Judiciário verificar se, no exercício dêsse poder, houve ou não excesso, para que, verificado por ventura o excesso, passe a corrigí-lo, de acôrdo com a lei.

Essa parte do voto de S. Excia. fêz análise completa do assunto e com ela concordo, inteiramente.

Aliás, êle encontra raízes no própria jurisprudência dêste Supremo Tribunal, ao propósito da providência do *habeas-corpus*, em que foi deliberado, contra os respeitáveis votos dos Srs. Ministros Bento de Faria e Barros Barreto.

O estado de guerra não é a subversão dos preceitos jurídicos, mas, simplesmente, regime de exceção, restringe liberdades e franquias, mas guarda o que há de fundamental na ordem jurídica permanente.

No caso dos autos, essas questões já foram examinadas, e, apenas, há um aspecto em que, data vênia, não concordo, inteiramente, com os colegas que votaram anteriormente: é quanto à possibilidade de entrar o Tribunal no mérito do pedido.

O juiz *a quo* entendeu que o requerente era carecedor do pedido: o pedido, ao ver de S. Excia., não tinha fundamento legal, pelo que o indeferiu.

Ora, essa carência de ação — assim tenho votado — é aspecto do mérito mesmo da ação. Não se pode, a meu ver, confundir essa carência com preliminar processual, como preliminar que elimina o estudo do mérito.

E' preliminar do próprio mérito, ou aspecto dêsse mérito, por amor do qual foi julgado o pedido, em seu merecimento.

O juiz indeferiu o pedido por não ter fundamento legal.

O Sr. Ministro Anibal Freire (Relator) — Aliás, negou a medida.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Negou a medida por não ter fundamento legal.

Ora, entendendo, como entendo, que, no caso dos autos, a sentença do juiz já atingiu ponto do mérito, aparto-me, data vênia, dos distintos colegas, reservando-me, quanto ao mérito, para a verificação da procedência do julgado.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Castro Nunes — Sr. Presidente, acho que o juiz, de fato, indeferiu o pedido.

O que existe, no caso, é uma certa contradição entre a fundamentação e a conclusão da sentença.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Não vejo isso. O juiz foi lógico. O que fêz foi indeferir o pedido. O que há é que um aspecto do mérito afasta outro.

O Sr. Ministro Castro Nunes — O juiz devia concluir não conhecendo do pedido.

Não foi isso, porém, o que fêz. A parte dispositiva da sentença é indeferindo o pedido.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Por não ter fundamento legal.

O Sr. Ministro Catro Nunes — Exatamente.

De duas uma: ou existe contradição entre a fundamentação e a parte dispositiva da sentença; ou não existe fundamentação relacionada com a parte dispositiva da sentença. Nesse caso, será sentença de denegação não fundamentada.

Ora, jamais se fêz baixar o processo para que o juiz fundamentasse a sentença.

Assim, dado o fato de não se poder aceitar como fundamentação a exposição da matéria feita pelo juiz, os motivos que apresenta para chegar a essa conclusão de indeferir o pedido, o que me parece é que devemos admitir a denegação em si mesma como suficiente, embora não fundamentada, e exercer, então, o nosso contrôle sôbre ela, reduzindo ou confirmando a sentença, conforme entendermos.

Quanto a essa parte, pois, estou de acôrdo com o Sr. Ministro Orosimbo Nonato. Conheceria do recurso, para entrar, desde logo, no exame da questão.

Admito, em nosso direito, o mandado de segurança, pelas razões expostas no longo, exaustivo e brilhante voto do Sr. Ministro Anibal Freire, a cujos fundamentos nada teria a acrescentar, porquanto S. Excia. deixou perfeitamente claro que a suspensão das garantias constitucionais determinada pelo Decreto que declarou o estado de guerra deve ser estendida sòmente no que toca aos fins, aos objetivos que ditaram essa suspensão, parcial, da Constituição, não afetando, portanto, outros direitos e outras garantias,

quanto se prove, e a própria palavra oficial confirme, que não existe qualquer correlação entre a medida e os fins de defesa nacional, invocados no referido diploma legal.

Assim, posta de lado essa questão, que foi exuberantemente estudada no voto de S. Excia., apenas divirjo neste ponto: é que me parece que, desde que há indeferimento, denegação, e não, apenas, não conhecimento do pedido, podemos prescindir de outra fundamentação correlacionada com essa conclusão e entrar, desde logo, no exame do mérito da matéria.

Penso que devemos, pois, passar ao mérito da questão.

E' a preliminar que levanto.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Anibal Freire (Relator) — Sr. Presidente, entendi que a conclusão da sentença não está de acôrdo com a fundamentação.

A Procuradoria da República levantou três preliminares, a primeira relativa ao advento do Decreto que levantou as garantias constitucionais.

O juiz acolheu esta. Mas, em vez de acolhê-la como preliminar, deu-a como razão de denegar o pedido.

E' defeito de expressão. Embora não me atenha a rigorismos processualísticos, parece-me que suprimiria uma instância se, imediatamente conhecesse do pedido, desde que o juiz não entrou no seu exame.

O Sr. Ministro Castro Nunes — A volta à primeira instância só teria como fim dar fundamentação à sentença. O juiz já negou o mandado de segurança.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Voltando os autos ao juiz, S. Excia. não poderia conceder a medida?

O Sr. Ministro Anibal Freire (Relator) — Afastado o óbice pelo Tribunal, o juiz fica com o poder de decidir.

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Decidirá no mérito. De outro modo, seria suprimir uma instância.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Não há isso. O que houve é que o juiz deu prevalência a outros motivos do mérito.

O Sr. Ministro Anibal Freire (Relator) — Voto contra a preliminar levantada pelo Sr. Ministro Castro Nunes.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Sr. Presidente, julgo, desde logo, a questão.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Sr. Presidente, também julgo, desde logo, a questão, como declarei, em meu voto anterior.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Valdemar Falcão — Sr. Presidente, voto de acôrdo com o Sr. Ministro Relator.

O juiz levantou uma prejudicial, e, por fôrça desta prejudicial, se absteve de entrar em outras apreciações sôbre a matéria em exame.

Nessas condições, bem pode acontecer que o juiz, afastado êsse óbice, que invocou, isto é, a impossibilidade de conhecer do pedido, em virtude do atual estado de guerra, possa entrar na análise do assunto e até conceder o mandado de segurança.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Sr. Presidente, data vênia, divirjo da fundamentação dos colegas que me precederam.

A meu ver, o juiz não foi ilógico; foi perfeitamente lógico. Entendendo que não havia o direito, em tese, negou-o, na hipótese; mas negou-se. A conclusão está relacionada com a fundamentação da sentença; entendeu S. Excia. que o autor era carecedor do pedido.

Nessas condições, reitero o meu voto, não entendendo que haja, na sentença, qualquer mácula de ilogismo ou de insuficiência.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, não conheço do pedido, na conformidade dos pronunciamentos anteriores, em processos de *habeas-corpus*, à vista da decretação da suspensão das garantias constitucionais, em virtude do estado de guerra (Decreto n.º 10.358, de 31 de agôsto de 1942).

Vencido nesta preliminar, estou, quanto ao outro ponto, de acôrdo com o Sr. Ministro Relator.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — O Juiz negou o mandado, por entender incluída a medida, no decreto que suspendeu certas garantias constitucionais, durante o estado de guerra.

Não apreciou, assim, o merecimento.

Agora, resolvendo o Tribunal pela não inclusão da medida na suspensão decretada, será de haver pronunciamento na primeira instância sôbre o mérito.

E assim voto.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. Ministro Bento de Faria — Sr. Presidente, vencido na preliminar de não conhecer de *habeas-corpus*, em estado de guerra, voto de acôrdo com o Sr. Ministro relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Deram provimento ao recurso, para o fim de voltarem os autos ao juiz *a quo*, a fim de que êste julgue o mandado como fôr de direito, contra os votos dos Srs. Ministros Castro Nunes, Filadelfo Azevedo, Goulart de Oliveira e Orosimbo Nonato, sendo que os Srs. Ministros Barros Barreto e Bento de Faria, preliminarmente, não tomavam conhecimento do pedido, em vista do estado de guerra.

AUTARQUIAS — CONCEITUAÇÃO DESTAS ENTIDADES COMO PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO — INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA PRIVADA — FUNCIONÁRIOS DAS AUTARQUIAS — ART. 18 DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DE 1934 — INSTITUTO DO CAFE' DE SÃO PAULO

— Quando o Código Civil (arts. 14 e 16) pretendeu catalogar as pessoas jurídicas em dois grupos restritos já atropelava em sua simplificação entidades de fisionomia "sui generis". Mas, após o diploma de 1916, o fenômeno da descentralização de serviços, conjugado com o da hipertrofia da função estatal, ensejou a floração de uma série de órgãos e entidades de fisionomia própria, que seria impossível arrumar dentro dos quadros rígidos de velha tradição.

— A unidade federativa (Estado), ainda que pareça paradoxal, não podia legislar sôbre direito civil, criando novas formas de associações, sociedades ou fundações, embora pudesse incorporar autarquias e emancipar serviços, dentro de sua órbita de atividade administrativa.

— Os funcionários de autarquias, nem ficam sujeitos ao estatuto geral do Estado, nem à legislação de trabalho, vigente no campo privado, mas a regras especificas editadas "ad usum". Sòmente na falta dessas regras específicas é que se justificaria o processo analógico, dependente de fatores vários, ora se aproximando do campo privado, ora atraído pelo administrativo.

— Aplicação do art. 18 das Disposições Transitórias da Constituição de 1934.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n.º 6.838

(São Paulo)

Relator : o Sr. Ministro Filadelfo Azevedo.

Recorrente : o Dr. Luiz Américo de Freitas e outros.

Recorrida : A Fazenda do Estado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Recurso Extraordinário de São Paulo n.º 6.838, em que são Recorrentes, Dr. Luiz Américo de Freitas e outros e Recorrida a Fazenda do Estado, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal conhecer unânimemente do recurso e, por maioria de votos, dar-lhe provimento parcial para assegurar aos Recorrentes o estipêndio fixado na assembléia de 26 de novembro de 1931 (fls. 174 dos autos), no período referido na petição inicial com as custas em proporção e juros de mora nos têrmos do Decreto n.º 22.785, de 1933, e os anteriores a êste, sem pagamento de honorários de advogado, tudo nos têrmos de debate verificado na assentada de julgamento e já trazido aos autos pelo serviço taquigráfico.

Rio de Janeiro, 6 de dezembro de 1943 (data do julgamento). — *Laudo de Camargo*, Presidente. — *Filadelfo Azevedo*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Os Drs. Luiz Américo de Freitas, Afrodísio de Sampaio Coelho, Oscar Thompson e Ulisses Correia — aquêles eleitos Diretores e o último Suplente do Instituto do Café do Estado de São Paulo por Assembléia Geral dos Delegados Eleitorais da Lavoura Paulista, reunida em 26 de novembro de 1931, iniciaram, em janeiro de 1934, contra o Estado ação ordinária perante o Juízo da 8.ª Vara Cível da Capital de São Paulo para a percepção das vantagens mensais correspondentes a réis 7:000$0, para o primeiro, na qualidade de Presidente, e 5:000$0, para os demais, na de diretores, até o têrmo do mandato, fixado para 31 de dezembro de 1934, e a partir de 21 de janeiro de 1933, época em que pelo Decreto número 5.810, o General Valdomiro Lima, a pretexto de sindicância, afastou os Suplicantes de suas funções, a que nunca mais foram devolvidos, apesar das demonstrações de lisura de seus procedimentos, através vários e sucessivos inquéritos.

O novo Govêrno, do Dr. Armando Sales de Oliveira longe de reparar a injustiça praticada com os Suplicantes, deu novos rumos à política cafeeira e nomeou outra Diretoria para o Instituto.

Assim, não tendo ainda a jurisprudência acudido à composição dos danos morais, os peticionários não podiam pleitear a reparação pelas caluniosas e infamantes acusações que sofreram por algum tempo, e que o próprio Govêrno veiculara em certa imprensa; mas irrecusável seria a reparação pecuniária, já indicada, com os juros da mora, custas e 20 % para honorários de advogados.

Essa intenção foi desenvolvida em libelo, onde se acentuou que a destituição e a campanha contra os Autores tivera intuitos políticos, explicando-se também a incensurabilidade de sua conduta pelas meras irregularidades, atribuídas no relatório da última comissão de inquérito.

O Estado ofereceu exceção de ilegitimidade de parte, entendendo que não cabia ação, sem a prova de interposição de recurso contra o ato de Interventor, nos têrmos do Decreto n.º 20.348, de 1931, chamado Código dos Interventores; por outro lado, dizendo os Autores que o Instituto seria uma pessoa jurídica de direito privado, caso seria de dirigirem a ação contra êle, em nome do qual antes ainda haviam feito depósito judicial de livros.

Os Autores consideraram a exceção como contendo matéria de mérito : o ato do Interventor seria nulo e, assim,

não excluiria apreciação judicial, e a tese da personalidade do Instituto não eximiria o Estado da responsabilidade civil pelo ilícito praticado, ainda que por intermédio de um delegado de nomeação do Govêrno Central.

O Juiz rejeitou a exceção por envolver o mérito da demanda, a ser oportunamente apreciado.

A contestação versou, então, os mesmos pontos, considerando o Instituto como autarquia, sujeito à intervenção do Estado, como a praticou o Govêrno, afastando os Diretores, circunstância já incidentemente apreciada pelo Tribunal a propósito do depósito dos livros, mandados restituir àquela entidade.

Prestaram depoimento os Autores e o funcionário designado pelo Interventor do Estado, e juntaram-se documentos relativos especialmente a transações e atos, apreciados nos inquéritos.

Paralisou-se o processo por longo tempo até que, em 1937, foram oferecidas as razões dos Autores.

Entrementes havia sido adotada a Constituição de 1937 e requerido, em outubro de 1934, um mandado de segurança, denegado por falta de liquidez do direito alegado pelos Autores, embora o Juiz considerasse o Instituto como pessoa jurídica de direito privado, bem como arbitrário o afastamento determinado pelo Interventor; também, foi abordada a aplicação do art. 18, das disposições transitórias daquela Carta, que o Juiz afastava, ainda que reconhecesse autorizadas opiniões em contrário, tornando incerta e líquida a solução.

Foi, ainda, junto às razões o despacho de 1933, do Ministro da Justiça, sôbre o recurso administrativo, o qual considerou prejudicado em face da resolução do caso pelo Tribunal de São Paulo, além de outros documentos.

Nas razões abordaram os Autores, como pontos novos: que o despacho do Ministro era fruto de equívoco, mas esclarecedor da ressalva de exame da hipótese pelo Poder Judiciário; que, sendo o Instituto pessoa privada, em face dos Decretos Estaduais ns. 5.137 e 5.138, de 1931, o ato estaria sujeito ao referido exame, em face do Código de Interventores; que infundada era a opinião do Dr. Tito Prates, no sentido de constituir êle uma autarquia, aproximando-se antes, dos sindicatos, não prestando o Instituto serviço público, antes apoiado em taxa exigida dos lavradores para garantia de empréstimo, de cujo produto o Estado se apropriava na mor parte; quanto ao art. 18, das disposições transitórias, teria alcance mais estreito, limitado quase às demissões ilegais de funcionários, pois do contrário o período constitucional seria mais precário, para os direitos individuais, do que o da revolução; intervindo no café, o Estado não agiria como poder público, mas desenvolveria ação social de caráter privado, segundo concluíam os Autores.

A Fazenda contra-arrazoou, alegando sucessivamente: que, pelo ato do Interventor, antes Governador Militar, que fôra o finado General, seria responsável apenas a União; que, apesar do êrro do nome contido no Decreto de 1931, o Instituto nunca seria pessoa de direito privado, à luz da doutrina nacional e estrangeira e do nosso próprio sistema, e, muito menos, um sindicato, constituindo antes uma autarquia, que o Estado Federal poderia criar dentro de suas atribuições, que, dentro do Código dos Interventores, não haveria acesso a Juízo e, muito menos, em face do artigo 18, das disposições transitórias, perfeitamente aplicável à espécie em debate.

A sentença considerou que a regra do art. 18, atingida aos processos em curso, tanto mais quanto a recusa ao provimento do recurso administrativo tornara os Autores carecedores de ação; ademais, a declaração da lei local, de que o Instituto era pessoa de direito privado, não podia prevalecer, sendo êle, sem dúvida, perfeita autarquia.

Na apelação, as mesmas questões foram versadas com profundeza e erudição pelos doutos advogados das partes, professores Noé Azevedo e Mário Mazagão e Drs. Licínio Silva e Tito Prates da Fonseca, mas a Segunda Câmara do Tribunal de São Paulo, por maioria de votos, confirmou a sentença, entendendo que a responsabilidade era do Estado, que os autores teriam ingresso no pretório, havendo incidido em equívoco o Ministro da Justiça, em 1931, e que o art. 18 não alcançava os processos em curso, mas que legítima seria a intervenção do Estado no instituto, verdadeira autarquia.

Foram opostos embargos, versando a natureza de Instituto, e, em qualquer caso, a obrigação de se reparar ao locador, nas vantagens decorrentes de dispensa injustificada, antes do têrmo final, foram êles longamente impugnados e sustentados, acentuando-se nesta última oportunidade que o Instituto fôra extinto, em 1941, continuando incorporado à Secretaria de Fazenda, para certos fins, não sendo justo que ficassem amparados os direitos de funcionários subalternos e desamparados os dos superiores, eleitos pela lavoura, que afinal tudo pagara.

Foram desprezados os embargos, sob fundamento de que o legislador local não poderia legislar sôbre direito civil, criando novas pessoas jurídicas de direito privado, assim não valendo o rótulo atribuído erradamente à autarquia, à qual não se aplicaria tão pouco o art. 1.228 do Código Civil, cuja invocação por último pleiteavam os autores: também o art. 18 da Carta de 1934, excluiria debate a respeito, ainda que a ação estivesse em curso e que a carta de 1937 não o houvesse reproduzido.

Finalmente foi proposta a revista por motivo de cinco divergências com outras decisões locais a saber: a natureza da personalidade jurídica do Instituto, aprovação pelo art. 18 das disposições transitórias, nulidade de ato em face do Código de Interventores, aplicação do art. 1.228 do Código Civil e pagamento de vencimentos aos próprios funcionários públicos afastados do serviço, ante o arquivamento de inquéritos; contestado o novo recurso e apesar do parecer favorável da Procuradoria Geral do Estado, foram os autores, pela última vez, desatendidos na justiça local pelo acórdão de fls. 247 que, por maioria de votos, reconhecendo apenas três divergências, as resolveu pelo teor das decisões anteriores; assim o Instituto era uma autarquia, confirmada pela sua recente incorporação, o art. 18 se aplicava às ações em curso, como ainda ao caso em tela, conforme ao acórdão desta Suprema Côrte, *in Arquivo Judiciário*, vol. 60, pág. 304.

Daí, à interposição do recurso extraordinário, com fundamento nas letras *a*, *c* e *d* do n.º III do art. 101 da Constituição Federal, pelas razões longamente expostas no pedido de fls. 253, que, assim, dispensou o arrazoado — fls. 295.

Historiando a criação do Instituto desde a lei local, número 2.004 de 1924, mostram os recorrentes como passou a ser subordinado ao Govêrno pela Lei n.º 2.144 de 1926, e, na administração João Alberto, restituído à sua autonomia, pelos Decretos ns. 5.137-8 de 1931, que o afirmaram como pessoa jurídica de direito privado; após a revolução, e com o Govêrno do General Valdomiro Lima iniciou-se novo período de reabsorção, que veio a culminar em 1941 com a incorporação dêsse órgão ao Estado e aproveitamento dos seus funcionários.

Pelo Decreto n.º 5.810, de 1933 foram afastados os Diretores por tempo indeterminado dos cargos a que jamais voltaram, não obstante o desfecho a êles favorável dos inquéritos, afinal, arquivados.

Todavia, ficaram, e ainda no período do Govêrno Civil, os recorrentes sem vencimentos, assegurados, em situação análoga, a quaisquer funcionários (Estatutos federal e local), sem que existisse outro ato positivo a respeito.

Todavia, o Supremo Tribunal em caso análogo, como o da Companhia Grandes Hotéis versus Estado de Minas, afastou a incidência do art. 18 do pacto de 1934, para apreciar, apenas, infração contratual (*Revista Forense*, volume 69, pág. 273); também outro caso foi chamado à coleção (*Jurisprudência*, vol. 5, pág. 124).

Ainda nulo teria sido o ato de 1933, em face do art. 29 do Código dos Interventores, por se tratar de relação de direito privado, em manifesta contradição, com outros também aprovados; aliás, o despacho denegatório do recurso administrativo resultou de equívoco, pois a decisão judicial fôra a propósito do incidente sôbre entrega de livros, e ressalvara a apreciação da injustiça do afastamento.

Alega-se ainda que o art. 18 das disposições transitórias encontrou a ação posta em juízo e já contestada e que, segundo o julgado do Tribunal de Pernambuco, só alcançaria êle relações políticas; ademais, conforme o arresto relatado por Carlos Maximiliano, seu desaparecimento, em 1937, viera afastar qualquer óbice.

A seguir, se insistiu sôbre o caráter privado da instituição e sua semelhança com o sindicato até referido por decreto da mesma administração Valdomiro, a par da ilegitimidade, com que se acrescentou figura nova do art. 14 do Código Civil.

Imputou-se, ademais, ofensa ao art. 853 do Código de Processo por falta de reconhecimento de diverso tratamento dispensado por arrestos anteriores a funcionários do Instituto como locadores de serviço, sob pretexto indevido de que a ação aqui se dirigia contra o Estado, e por último se apelou para o art. 1.228 do Código Civil, a fim de que coubesse indenização, ao menos na razão de metade do estipêndio para os dispensados sem causa, antes do têrmo combinado.

O Estado contraarrazoou longamente o recurso, principiando por afastar o desvio de argumentação do recorrente, eis que a lide não visava a apreciar o problema do café, a situação da lavoura ou uma prestação de contas; em seguida aprecia a natureza do Instituto, em face da doutrina e da legislação, que um êrro de técnica não poderia alterar, demonstra que se trata de autarquia legìtimamente criada pela célula federada e insubmissa ao Código Civil; argumenta que absoluta seria a inaplicabilidade da figura de locação de serviços a relações de ordem funcional; finalmente, mostra que o art. 18, não obstante desaparecido, por inútil, da carta de 1937, envolveu aprovação de todos os atos do interventor, insuscetíveis, assim, de apreciação judiciária.

Nesta instância, o Dr. Procurador Geral interpôs o parecer de fôlhas 337:

> "O recurso parece-nos cabível, pelo menos com base da invocada alínea c (v. fls. 253 e 269-270), pois os recorrentes contestaram a validade de ato do govêrno local em face de leis federais (v. p. ex., fls. 11) e o acórdão de fls. 247 manteve o ato impugnado.
>
> *De meritis*, de conformidade com o que temos sempre sustentado em face do art. 18 das Disposições Transitórias da Constituição de 1934, só podemos opinar que ao recurso se negue provimento, para se confirmar a decisão da justiça local, que tem apoio naquele preceito constitucional e cujos fundamentos são corroborados pelas razões da Fazenda recorrida (fls. 299 e seguintes).
>
> Distrito Federal, 28 de setembro de 1943. — *Luiz Gallotti*".

"De acôrdo. — *Gabriel de Rezende Passos*".

ANTECIPAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Sr. Presidente, o nobre advogado iniciou sua oração com um apêlo para que o Poder Judiciário e especialmente esta Suprema Côrte reivindiquem extensivamente suas atribuições, mas não traria isso, senão, aparência de benefício social, eis que também os tribunais devem reconhecer as limitações legais que lhe são impostas, porque, do contrário, se ensejaria a ditadura judiciária, talvez de mais funestos efeitos. Ainda mais: os limites que nos convidam a transpor teriam sido marcados por assembléia eminentemente representativa da vontade do Povo e que aprovando atos praticados por Govêrno de fato em certo período, nem sequer teria essencialmente exorbitado do mandato outorgado com fôrça constituinte.

Passo, assim, a ler o voto que trouxe escrito.

VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Impõe-se, de início, o exame da controvérsia, tão brilhantemente sustentada a propósito da conceituação do Instituto Paulista de Café, pois da conclusão tomada defluirão conseqüências relevantes para o desfecho da causa.

Quando o Código Civil pretendeu catalogar as pessoas jurídicas em dois grupos restritos já atropelara, em sua simplificação, entidades de fisionomia *sui generis*, como as Caixas Econômicas, instituídas não só pelo Estado brasileiro, na Monarquia, como pelas células locais, na República, e as sociedades de economia mistas, de caráter híbrido, como o Banco do Brasil.

Mas, após o diploma de 1916, o fenômeno da descentralização de serviços, conjugado com o da hipertrofia da função estatal, ensejou a floração de uma série de órgãos e entidades de fisionomia própria, que seria impossível arrumar dentro dos quadros rígidos de velha tradição.

Entre nós, êsse desdobramento ganhou extraordinária velocidade após 1930 e a multiplicação, algo desordenada, das autarquias, ainda não conseguiu encontrar a estratificação necessária para alicerçar uma disciplina rigorosa e uma classificação sob critérios sólidos, que resistisse a exigências lógicas.

Êsse período transitório da ebulição há de perdurar ainda por algum tempo até que se refaça o equilíbrio a permitir a elaboração calma de uma doutrina e de um sistema, conforme já tenho tido várias oportunidades para acentuar.

No que tange ao café, pode-se dizer que êle constituiu entre nós o marco inicial dessa orientação, eis que também situou o comêço de intervenção do Estado na economia privada, datando do Convênio de Taubaté de 1906, os primeiros atentados ao liberalismo econômico, referido até em tratados estrangeiros sôbre o assunto.

Os professores Noé Azevedo e Haroldo Valadão quando, em 1935, recorreram para o Supremo Tribunal de certo acórdão local, denegatório de *habeas-corpus*, acentuaram que o Departamento do Café envolvia típico serviço federal, com arrecadação própria, em tôrno do maior interêsse da economia nacional (*Revista de Direito*, vol. 122, pág. 253, *Revista dos Tribunais*, vol. 98, pág. 391 e *Arquivo Judiciário*, vol. 38, pág. 248).

Não só a União, como os Estados cafeeiros, entraram a penetrar mais fundo nessa seara, com as hesitações naturais e o respeito devido aos quadros preexistentes; entre as duas atividades, a estatal e a privada, havia um fosso profundo, que era preciso vadear, e antes que a firmeza do caminho o permitisse muita vacilação se verificou.

Qual a dose de ingerência do Estado em instituições privadas? Qual o meio de insinuar o interêsse público nas organizações de caráter particular?

A necessidade faz a lei, — e, assim, a princípio a fôrça do Estado se manifestou através das formas típicas conhecidas — as associações e as fundações, esquecidos os matizes de unidades prêsas a êsses tradicionais grupos corporativos.

Exemplo típico é o do Instituto Mineiro do Café, que erigido sob o feitio de fundação, em 1931, acabou incorporado ao Estado em 1935, dando lugar a decisões contraditórias da Côrte dêste Distrito, como as de 13 de setembro de 1938 e 12 de setembro de 1940, apreciadas na ação rescisória n.º 62, em trabalhos valiosos dos advogados Melo Viana e Sena Vale e do Procurador Geral Romão Côrtes de Lacerda (*Revista Forense*, vol. 90, pág. 381), tendo ainda o Decreto-lei n.º 4.597, de 19 de agôsto de 1942, estendido a prescrição qüinqüenal a tôdas as autarquias, especialmente as mantidas por taxas e contribuições, etc.

Já em 1934 funcionei como Procurador Geral na revista n.º 619 (*in* aplicação cível n.º 4.059, de 10 de setembro), salientando a anomalia da construção e o desaconselhável da aplicação do Código Civil, conforme decidira o Tribunal de São Paulo, exatamente no caso dos livros do Instituto de Café.

Ainda em espécies dos Estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul decisões judiciárias acentuaram a fisionomia autárquica do Instituto do Fomento, do primeiro, e do Instituto Rio Grandense do Vinho, do segundo (*Revista de Direito*, vol. 110, pág. 317 e *Revista Forense*, vol. 83, pág. 557).

Por isso, desistiu o Estado brasileiro, como tantos outros, de se curvar a êsses moldes estreitos e infecundos, e entrou francamente no caminho da cissiparidade, desdobrando células e descentralizando serviços, até com capacidade tributária, para romper os diques do estreito art. 14 do Código Civil, em uma gama quase infinita de construções peculiares.

Evidentemente haveria, porém, de se apreciar a espécie ora em debate sem anacronismos, de modo a encarar a entidade ao tempo em que os fatos discutidos ocorreram.

Como acentua o recorrido, o objeto da demanda é restrito, não importando apreciar a política de sístole e diástole, que adotaram os sucessivos governos do grande Estado, em relação ao Instituto local, sem examinar as minúcias da fundação dêste, aliás, rebelde a uma submissão ao art. 16 do Código Civil, ou, mesmo, ao tipo sindical, como também pretenderam os recorrentes, aludindo à fundamentação do Decreto n.º 5.841.

Há de se pôr, ao revés, o problema em equação diante dos decretos de 1931, em virtude dos quais foram os recorrentes eleitos para o Conselho Diretor do Instituto Paulista de Café.

Nessa época, porém, já nenhuma dúvida subsistia sôbre a insuficiência dos quadros clássicos e a legitimidade da criação ou renovação de autarquias, mediante sua autonomia pelos limites expressamente outorgados.

Assim restituído o órgão de uma agregação profunda a maior emancipação, não seria, embora, possível atribuir-lhe personalidade de direito privado; poderia declará-lo a lei uma porção de vêzes, que ela seria incapaz de alterar a própria natureza das coisas — o nome e a gramática têm precário prestígio em direito e o próprio art. 85 do Código Civil assenta como princípio básico de hermenêutica o predomínio do sentido sôbre a expressão.

O eminente Francisco Campos deixou o assunto liquidado de modo irrespondível no parecer inserto à pág. 25 do vol. 71 da *Revista Forense* e ora reproduzido em "Direito Administrativo" — coletânea 1943 — a técnica de personificação de serviços não alcançaria a fronteira entre o direito privado e o público e nunca se construiriam direitos adquiridos, em tôrno de modalidade de organização de serviço público, tendo os Estados ampla liberdade de manejá-las, nem a ereção do Instituto Mineiro de Café em fundação, segundo a lei civil e mediante escritura pública afastaria a verdadeira natureza do ato. Ainda agora o Decreto-lei n.º 5.878, de 4 de outubro vem de chamar fundação a entidade *sui generis* diversa das que os civilistas assim consideram para promover a colonização dos rios Araguaia e Xingu no Brasil Central.

De outra forma, não concluiram Sampaio Doria, em parecer sôbre o Departamento Nacional do Café (*Rev. Faculdade de Direito de São Paulo* — 1935, pág. 276) e vários juízes paulistas, como Mário Mazagão, a só admitir serviço público em mãos privadas mediante concessão a pessoa jurídica, já formada (*Rev. dos Tribunais*, vol. 102, página 548), Teodomiro Dias (*Rev.* cit., vol. 105, pág. 722), Costa e Silva (*Rev.* cit., vol. 71, pág. 106), Paulo Colombo (*Rev.* cit., vol. 97, pág. 434), Manuel Carlos (*Rev.* cit., vol. 88, pág. 405), Mário Guimarães (*Rev.* cit., volume 104, pág. 560) e tantos outros.

Assim, ainda que o dissesse a lei de 1931, o Instituto não seria pessoa privada, nem o Estado federado poderia

tal pretender; é de todo procedente, a respeito, a erudita argumentação desenvolvida pelo recorrido, dispensado, assim, o menor refôrço.

Ainda agora o *Diário da Justiça* (12 de outubro, rec. ext. n.º 4.027 — Supl.) publica acórdão unânime da 2.ª turma em que o eminente relator Ministro Orosimbo Nonato diz: "concordam todos em que não é êle (Instituto Paulista de Café) pessoa jurídica de direito privado".

A unidade federativa, ainda que pareça paradoxal, não podia legislar sôbre direito civil, criando novas formas de associações, sociedades ou fundações, embora pudesse incorporar autarquias e emancipar serviços, dentro de sua órbita de atividade administrativa.

Nem dessa descentralização decorreria o corolário de extensão do caráter de funcionalismo público aos servidores do órgão separado; tão pouco, dessa conclusão se teria forçosamente de recair no extremo oposto das relações privadas de locação de serviço, antes cabendo a provisão de regras intermediárias, como tanto tem disposto recentemente o govêrno federal: os funcionários de autarquias, nem ficam sujeitos ao estatuto geral do Estado, nem à legislação de trabalho, vigente no campo privado, mas a regras específicas editadas *ad usum*.

Sòmente na falta dessas regras específicas é que se justificaria o processo analógico, dependente de fatores vários, ora se aproximando do campo privado, ora atraído pelo administrativo.

Realmente, na órbita civil, as decisões pendem para a aplicação das regras da locação de serviços (*Rev. dos Tribunais*, vol. 71, págs. 94, 98, 194 e 135, págs. 688 e *Arquivo Judiciário*, vol. 49, pág. 154), quando não existem normas peculiares na *lex privata*, estatutária, de preferência aplicáveis (*Arq. Judiciário*, vols. 47, págs. 212 e 61, pág. 91 e *Rev. dos Tribunais*, vol. 104, pág. 237).

Já na seara criminal a terceira solução se impôs às mais das vêzes, parificando-se os empregados das autarquias a funcionários públicos, mas pela prevalência do interêsse, embora indireto, bem o salientou várias vêzes o Procurador Geral da República, Gabriel Passos (*Arquivo Judiciário*, vols. 47, págs. 379, 47, págs. 65 e 55, págs. 460), da União Federal, problema que perdeu relêvo quando os casos criminais, de lesão de interêsses nacionais, foram deixados à decisão dos juízes locais em duas instâncias (*Rev. dos Tribunais*, vols. 90, págs. 485, *Rev. Forense*, vols. 73, págs. 602 e 83, págs. 557, e *Arquivo Judiciário*, vols. 34, págs. 159, 37, págs. 465 e 38, págs. 169).

Mas, essa *vis atrativa* dos casos penais não excluiria a autonomia relativa dos serviços públicos, desempenhados por autarquias, conforme tenho acentuado repetidas vêzes para excluir o conhecimento de suas questões pelo Supremo Tribunal Federal.

Voltando aos aspectos concretos que a lide fornece, se vê que a intervenção do Estado de São Paulo se dera em instituto, formado à sua feição e sombra, sem a gravidade que teria o mesmo ato, se praticado em relação a uma entidade privada, embora, em qualquer dos casos, se pudesse examinar o reflexo lesivo a direitos individuais de caráter patrimonial, afastadas, ou não, as restrições constantes do Código dos Interventores.

Assim, o ato Estatal, que dispensasse, sem motivo, os funcionários, ainda que sob o rótulo de diretores, e oriundos de eleição, fora das condições anteriormente previstas, daria lugar a reparação, ante a aplicação de regras específicas adotadas pela autarquia ou, em falta, da interpretação analógica de preceitos relativos a funcionários públicos ou a meros locadores de serviços, conforme a semelhança proferida, com ou sem dependência do reflexo anteriormente apurado na jurisprudência local, segundo demonstram os recorrentes.

Surge, porém, o segundo grande problema da causa — a extensão do art. 18 das disposições transitórias da Constituição de 1934.

Tem recebido êsse texto da Suprema Côrte aplicação extensa, embora variando a apreciação de sua finalidade, como se vê do debate travado na ação rescisória n.º 78 e na decisão rescidenda (apelação cível n.º 7.311) *in Jurisprudência* do Supremo Tribunal Federal — (vol. 5, 1942, página 124 e *Arquivo Judiciário*, vol. 65, pág. 225) que lhe deu causa; aí prevaleceu a opinião de que seu objetivo fôra puramente econômico, para isentar o Estado de vultosas indenizações, ao passo que lhe dava eu, por exemplo, mais extenso caráter político, segundo demonstração que procurei fazer no voto *in* apelação cível n.º 7.652 (*Diário da Justiça* — 1943 — Supl., pág. 2.600, *Direito*, vol. 22, pág. 241) e ainda na de n.º 8.056 (*Arquivo Judiciário*, vol. 68, pág. 26).

Por isso, naquela ação rescisória fui vencido, com os Ministros Castro Nunes e Valdemar Falcão no julgamento dos embargos opostos pela União (sessão de 16 de julho de 1943), prevalecendo a conclusão de que não alcançaria aquela medida o caso de restituição de indébito, ante a verdadeira extorsão praticada por interventor exigindo *manu militare* o que não era devido a certa municipalidade do interior do Estado.

Mas, foi êsse, creio eu, o único caso de afastamento frontal do art. 18 e seria êle, entretanto, contrário aos Recorrentes, pois se se declarou que o sentido e o objetivo do processo eram exclusivamente os de evitar indenizações e, portanto, aplicável êle a todos os casos de dispensa de funcionários e titulares de cartórios, teria de ser também a *fortiori* aplicado em relação a servidores de autarquias, embora injustamente dispensada.

Outras espécies também não favorececeriam os recorrentes, pois ou tratavam de atos anteriores (Arquivo Jud., vol. 50, pág. 304) ou de interêsse de juízes, por considerar aqui que os decretos de aposentadorias antecipadas tiveram por pressuposta a integralidade de vencimentos — casos Auto Fortes, Silva Castro e Leon Rousselieres. Não procederiam assim, tôdas as demais exceções pleiteadas pelo recorrente v.g.: 1.º — tratar-se de questão política, aliás, não predominante na espécie; 2.º — não aplicar-se a regra às ações em curso, dado seu caráter constitucional e retrooperante; 3.º — afastar-se ela, por falta de reprodução na carta de 1937, pois embora assim tivesse decidido certo aresto, teve efêmera duração sendo logo cassado (Arq. Jud., vol. 60, pág. 304); 4.º — assentar em evidente equívoco o despacho do Ministro da Justiça, não importando assim em ressalva da ação judicial, ou em renúncia, impresumível, como se pretende a fls. 166.

Assim, o ato impugnado em princípio estaria coberto pelo *bill* de indenidade, que os Constituintes de 1934 poderiam ter legìtimamente praticado, conforme também acentuei no

julgamento do recurso extraordinário n.º 5.207, em sessão de 1.ª turma de 26 de janeiro de 1943.

Em caso perfeitamente análogo — de diretor presidente de sociedade, eleito por 2 anos e com vencimentos de.... Cr$ 3.500,00 mensais, por influência do Instituto Mineiro do Café, o interessado viu, é certo, sua ação anulada por defeito de citação; todavia, o eminente relator, Ministro Carvalho Mourão, se referiu tranqüilamente à legítima absorção da emprêsa por essa entidade econômica maior (Rev. Forense, vol. 76, pág. 461).

Mas, se o art. 18, a meu ver, tem projeção irrestrita, além de mera finalidade econômica, não pode, por outro lado, ser interpretado extensivamente quanto à profundidade dos atos aprovados.

Não pode, assim, ser aplicado, além das conseqüências previstas e das disposições declaradas; a propósito mostraram os recorrentes, com propriedade, que no caso de Poços de Caldas (Rev. Forense, vol. 69, pág. 273) a aprovação da postura municipal não impediu o exame da infração contratual, não expressamente prevista em qualquer ato.

Ainda agora, em outra hipótese, sofreu êle aplicação mitigada, entendendo-se que os funcionários dispensados, nos têrmos do art. 18, não perderiam direito aos atrasados, a despeito de emissão de qualquer declaração a propósito (rec. ext. n.º 5.043 *in Diário da Justiça*, Supl., pág. 4.055, de 14 de outubro p.p., e *Arquivo Jud.*, vol. 67, pág. 28).

Ora, na espécie o decreto estadual n.º 5.810, de 20 de janeiro de 1933, não demitiu os recorrentes nem revogou a representação a êles cometida por ato discricionário; apenas os suspendeu como medida preventiva, embora com perda de remuneração, por suspeitas surgidas em tôrno da boa administração do Instituto.

Foi, assim, um ato tìpicamente causal, ligado a certo motivo, cujo desaparecimento posterior acarretaria a remoção do antecedente — assim, o arquivamento judicial do inquérito livrando os recorrentes de culpa e pena, deveria autorizar seu reingresso, como a restituição do estipêndio interrompido.

Dir-se-á que a dispensa definitiva dos Recorrentes resultara de um outro ato, o Decreto n.º 5.841, de 20 de fevereiro de 1933, que prescreveu atribuições da Diretoria Provisória do Instituto, mas, ainda êsse ato e a omissão de qualquer outro relativo aos recorrentes, até 31 de dezembro de 1934, antes ou depois da Constituição de 16 de julho, não excluiriam explìcitamente a conseqüência oriunda do velhíssimo sempre novo *sublata causa tollitur effectus*.

O art. 18 tem, já acentuei, bastante alcance genérico, mas como preceito excepcional não pode ser ampliado, nem aplicado por simples inferência.

Assim, na espécie, êle encontrou uma simples suspensão, não transformada em dispensa ou demissão: por outro lado, o motivo dado ao ato desaparecera, e, por conseguinte, se justificaria sua revisão, que em se tornando impossível pelo tempo, autorizaria, ao menos, a conseqüência indireta da reparação pecuniária.

De certo, não haveria violação de textos de Estatutos de funcionários públicos, muito posteriores, mas de princípios de direitos gerais e específicos, ainda que insertos êstes no Código Civil, não só a título reparador (Código Civil, artigo 158), como por analogia com a prestação de serviços e para fins particulares.

Todavia, a ação não poderá vingar integralmente nos têrmos do pedido; nos quatro volumes dos autos, salvo êrro meu na pesquisa, não encontrei, a propósito de remuneração dos Diretores, senão o que foi aprovado na assembléia de 26 de novembro de 1931, a fls. 19 do 1.º apenso e 174 dos principais, de acôrdo com o parecer verbal do Sr. Luiz Piza Sobrinho, opinando:

> "pelo estabelecimento dos seguintes subsídios, que não terão caráter de ordenados ou vencimentos, mas apenas de uma ajuda de custo para que os eleitos possam permanecer na Capital, ausentando-se de suas residências; para Diretor Presidente quatro contos de réis mensais; para os dois diretores executivos três contos de réis mensais a cada um e para os dois diretores sem funções executivas, um conto de réis mensal a cada um".

No depoimento dos próprios interessados encontram-se, é certo, referências a um aumento de estipêndio concomitante com certa reforma de estatutos, esta nunca aprovada, mas aquela desde logo exeqüível, em face dos estatutos.

Mas, tal resolução não consta dos autos, nem os próprios estatutos, que a autorizariam, sem dependência de aprovação do govêrno; se o próprio direito local não se presume conhecido dos juízes, máxime os estranhos à organização estadual, menos ainda o seria a *lex privata* de associação quer de caráter privado, quer de natureza autárquica.

Pouco importa ainda que a parte contrária não haja impugnado o pedido nesse particular, eis que negou o todo, isto é, o pagamento de quaisquer vencimentos.

Ainda que o art. 209 do Código de Processo, pudesse ser aplicado a êste velho processo, tratar-se-ia, não apenas de matéria de fato, mas, sobretudo, de jurídica para autorizar condenação, assente sòmente em texto legal, direto ou indireto.

Já o caráter *sui generis* da remuneração aconselharia reserva; muito mais o acréscimo que não se poderia ter por legítimo, apenas pelo silêncio da parte, que talvez se considerasse dispensada de um protesto, quando impugnava tôda e qualquer remuneração.

Por outro lado, a admissibilidade, embora simplesmente tolerada pelos recorrentes, de redução do estipêndio futuro a 50 %, nos têrmos do preceito do Código Civil (art. 1.228), mais prestigia a solução tomada, além de se tratar de simples ajuda de custo, por deslocação de residência, de cuja prova não se cuidou na causa; aliás, com a incorporação do Instituto ao Estado, em 1941, tampouco se atendeu, ao que parece, a reserva patrimonial, a favor dos diretores dispensados e sim apenas a de outros empregados (Decreto n.º 12.281, de 1941).

Assim, o provimento do recurso se limita, a meu ver, ao pagamento do estipêndio na base já indicada e relativa ao período referido na inicial, com as custas em proporção e juros de mora, nos têrmos do Decreto n.º 22.785, de 1933, sem pagamento de honorários, por falta de prova da ilicitude do ato impugnado.

Em face do exposto, concluo pelo conhecimento do recurso e seu provimento parcial, na forma que acabo de referir.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Conheço do recurso, que se encontra bem fundado.

Mas, conhecendo, nego-lhe provimento, sem necessidade de outras considerações senão as que passo a aduzir.

A ação não foi dirigida contra a Fazenda do Estado de São Paulo.

Como sempre tenho votado, o interventor não é considerado autoridade estadual, sendo, na frase da lei, um delegado do Govêrno Federal.

Dêste recebendo a investidura, a êle representa e dêle recebe instruções, mormente no caso *sub judice*, onde se apresentou com o caráter de Governador Militar.

Assim, não podia o Estado responder por atos ilícitos, praticados por quem o não representava.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes — Sr. Presidente, tenho opinião conhecida sôbre o caráter público das autarquias, de modo que adiro inteiramente às considerações feitas polo Exmo. Sr. Ministro Filadelfo Azevedo. Mas, exatamente porque as autarquias são entes públicos, são órgãos do Estado, mediante os quais o Estado exerce suas funções, quer parecer-me, *data venia*, que essa circunstância levaria à improcedência total da ação, porque não seria possível reconhecer aos funcionários afastados — aliás por ato de emergência, por circunstâncias excepcionais, por ato de guerra ou, pelo menos de polícia — direito à remuneração.

As autarquias sendo órgãos de administração do próprio Estado, órgãos para-estatais, o que lhe acentua o caráter público, os funcionários dessas autarquias são também funcionários públicos. Não desconheço a controvérsia que a êsse propósito existe. Há opiniões que entendem que são funcionários públicos; outras sustentam que são funcionários ou empregados que recebem a coloração do objetivo da autarquia. Se êsse objetivo, que a autarquia tem por fim realizar é de ordem industrial, econômica, bancária, êsses funcionários recebem a marca da atividade exercida pela autarquia e passarão a ser industriários, comerciários, bancários.

Estou com aquêles que entendem que, nem por isso, deixam êles de ser funcionários públicos, no sentido de que, desempenhando, embora, serviços descentralizados da administração do Estado, êles desempenham serviços do Estado. Alguns autores, entre os quais Duguit, vão além e entendem que mesmo os empregados das emprêsas concessionárias — são empregados públicos.

Daí decorre que não podemos dar a remuneração correspondente aos cargos de que foram afastados êsses empregados, êsses diretores da autarquia, porque iríamos dar aquilo que a Constituição de 1934 proibia expressamente.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo (Relator) — Só dei porque êles não foram demitidos. Foram suspensos para inquérito, do qual nada resultou contra êles. Se houvessem sido demitidos, aceitaria a aplicação do art. 18 das Disposições Transitórias da Constituição de 1934. Há, porém, essa diferença.

O Sr. Ministro Castro Nunes — Não havia apanhado êsse ponto. A minha argumentação fundava-se em que, afastados êsses funcionários do exercício do cargo, por ato discricionário do poder, não poderiam voltar a êsses cargos — e seria uma reintegração econômica o que pleiteiam — para o efeito de receber vencimentos atrasados. Em vista, porém, da informação que acaba de prestar o Excelentíssimo Sr. Ministro Filadelfo Azevedo, e que havia escapado, a situação muda de figura, e sou forçado assim a modificar a conclusão do meu voto.

Tratando de suspensão, ato de natureza provisória, que pressupõe a volta e que está ligado à causa determinante dêsse ato, é forçoso, então, como diz o eminente Sr. Relator, que, desaparecida a causa, o funcionário tenha de voltar e receber os vencimentos.

Há outro aspecto da matéria, que talvez, me separasse do Exmo. Sr. Ministro Relator. Estou de acôrdo com S. Excia. em que se trata de ato do Govêrno Provisório, mas ato que foi ajuizado antes da Constituição. Os votos proferidos e as dissertações sôbre a matéria acentuaram até êsse ponto. Há uma diferença entre ações ajuizadas antes e ações ajuizadas depois da Constituição. Com efeito, o art. 18 é que dá a imunidade à apreciação judicial. Antes, por conseguinte, era possível deferí-la, quando destoante das normas gerais do próprio Govêrno Provisório, porque expressa então a condição dessa conformidade. Mas veio a Constituição de 34 e o seu art. 18 se limitou a dizer:

> "Ficam aprovados os atos do Govêrno Provisório, interventores federais nos Estados e mais delegados do mesmo Govêrno, e excluída qualquer apreciação judiciária dos mesmos atos e dos seus efeitos".

Na Constituinte, o Deputado Raul Fernandes apresentou emenda no sentido de que fôssem ressalvados aquêles atos desconformes com a lei orgânica do próprio Govêrno Provisório, mas a emenda foi combatida, e afinal repelida, sob fundamento de que se abriria a porta à sangria do Tesouro, com grande número de demandas. Por conseguinte, o objetivo do legislador constituinte foi fechar inteiramente a possibilidade de aforamento dos atos do Govêrno Provisório.

Quero lembrar, aliás, que ao ilustre advogado não ocorreu referir-se, da tribuna ao argumento talvez mais interessante: é que, em março ou abril de 1934, sobreveio uma nova lei, um decreto do Govêrno Provisório, mandando reabrir a discussão de feitos já encerrados, em virtude de decreto anterior pelo motivo do não pagamento de taxa judiciária em certo período e que haviam sido julgadas peremptas. Havia processo cuja perempção, na conformidade do decreto anterior, fôra julgada pelos juízes federais. Sobrevindo o decreto de 1934, um interessado em certa demanda requereu-me mandasse reabrir a discussão do feito e eu indeferi o pedido em decisão longamente fundamentada, porque o novo decreto ia além das fôrças do Govêrno Provisório, uma vez que a lei orgânica não havia conferido ao chefe do Govêrno Provisório poder judicante, e em tanto importaria abrir a discussão de feito já julgado por sentença transitada em julgado. Essa decisão veio ao Supremo Tri-

bunal e foi confirmada por grande maioria de votos; creio que houve apenas dois divergentes. Tratava-se, por conseguinte, de caso em que se pusera em discussão, em juízo, a validade do ato do Presidente da República, em face da própria lei orgânica do Govêrno Provisório, e se concluiu pela não aplicação do decreto por inoperante *ultra vires* excedente dos poderes que a lei orgânica reservava ao Chefe do Govêrno Provisório.

Conheço do recurso e lhe dou provimento, em parte.

VOTO

O Sr. Ministro Anibal Freire — Sr. Presidente, logo que ingressei neste Tribunal, opinei que o Departamento do Café é uma autarquia e que os atos praticados pelo mesmo Departamento, visto serem atos delegados do Govêrno Provisório, estão compreendidos na imunidade do art. 18. Coerente com êsse entendimento, não posso deixar de acolher a tese contida no acórdão recorrido, no sentido de que se trata de uma autarquia e de que os atos foram aprovados pelo art. 18.

Mas, conforme salientou o voto do Exmo. Sr. Ministro Filadelfo Azevedo, o ato aprovado foi o da suspensão do funcionário, simplesmente êsse ato. A aprovação dêsse ato teria de ficar, portanto, subordinada às condições focalizadas nesse processo. Por êsse fundamento, conheço do recurso e dou-lhe provimento.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, acompanho o voto de V. Excia., de acôrdo com os pronunciamentos anteriores. Conheço e nego provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso, unânimemente, e lhe deram provimento, em parte, contra os votos dos Srs. Ministro revisor e Barros Barreto.

ESTADO E FUNCIONÁRIO PÚBLICO — NATUREZA DE SUAS RELAÇÕES — DOUTRINA CONTRATUAL E DOUTRINA INSTITUCIONAL — REDUÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA

— A situação dos funcionários não é contratual. E' regulamentar, subordinados os seus direitos aos fins públicos de sua função. E' o estatuto, é o regulamento que baliza o alvedrio do governante e oferece as demarcações das garantias e proveitos dos funcionários.

— O que se torna insuscetível de redução é o vencimento de serviço já prestado e que deve ser pago em face da lei que marcava o estipêndio, podendo, ao propósito, falar-se em situação jurídica definitivamente constituída. O mesmo, porém, não passa quanto ao serviço a ser prestado e que recai no regime legal ou estatutário, ininvocável, aqui, o direito adquirido.

— A aposentadoria regula-se pela lei vigente ao tempo de sua concessão.

— Aplicação do Decreto-lei n.º 627, de 18 de agôsto de 1938.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Apelação Cível n.º 8.373

Relator: o Sr. Ministro Orosimbo Nonato.

Apelante: a Caixa Econômica Federal da Bahia.

Apelados: o Sr. Lino de Santana e outros.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de apelação cível n.º 8.373 da Bahia, apelante a Caixa Econômica Federal da Bahia, apelados Lino de Santana e outros.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, segunda turma, integrando neste o relatório de fls. e na conformidade e pelos fundamentos dos votos constantes das notas taquigráficas precedentes, dar provimento ao recurso, ficando, assim, reformada a sentença recorrida, pagas as custas como de direito.

Rio, 18 de janeiro de 1944 (data do julgamento). — *José Linhares*, Presidente. — *Orosimbo Nonato*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Pedindo a intimação da ré, do Dr. Procurador da República e do Instituto dos Bancários, propuseram Lino de Santana e outros ação contra a Caixa Econômica Federal da Bahia, ao fito de "compelí-la a reconhecer e conceder a cada um dos autores quando completarem 35 anos ou, antes, se invalidarem, a aposentadoria com vencimentos integrais, independentemente de quaisquer ônus por parte dêles, mais as perdas e danos, juros e custas que se liquidarem na execução, inclusive honorários de advogado... na base de 20 % ou na que foi arbitrada....".

Desenvolvido o pleito em seus têrmos regulares, proferiu o Juiz, Dr. Francisco Leonardo da Silva Lessa, a sentença do teor seguinte:

"Lino de Santana, contador geral da Caixa Econômica Federal da Bahia, Paulino Joviano Caribé, chefe de seção, Joaquim Soares Sena, gerente e Augusto Rios, chefe de seção... propuseram a presente ação ordinária para ser reconhecido o direito que têm à aposentadoria pela mesma Caixa Econômica e ao oportuno gôzo, por seus herdeiros, do montepio civil.

Tudo bem visto e examinado julgo que as alegações aduzidas na inicial são procedentes, e destarte, procedente a ação proposta, não obstante tôda matéria explanada na contestação que não conseguiu destruir ditas alegações, ao contrário, veio esclarecer, pela sua fidelidade, o caso em julgamento. Como

se verifica dos documentos que instruem a inicial, os autores são funcionários da ré, com mais de 30 anos de serviço e jamais tiveram nota que os desabonasse, antes, mereceram louvores de várias diretorias, pela dedicação ao serviço, tendo o primeiro dos autores, de simples contínuo interino alcançado o cargo de contador, no qual se aposentou.

Conforme relato da contestação, os autores, isto é, os dois primeiros requereram aposentadoria ao Conselho Administrativo da ré, nos têrmos do art. 225, n.º 8 e 294 de seu Reg. Interno, o qual Conselho, depois de parecer favorável do contencioso, deferiu, recorrendo, porém, para o Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais, que reformou essa decisão...

Em virtude da decisão final do Conselho Superior, de que só o Instituto dos Bancários, na vigência da Lei n.º 627, de 28 de agôsto de 1929, poderia conceder aposentadoria aos funcionários das Caixas Econômicas Federais, os autores, não se conformando, recorreram, aos quais se juntaram J. Soares Sena e Augusto Rios, a êste Juízo com o fim de compelir a ré a conceder a cada um dos autores, quando completarem 35 anos, ou antes, se invalidados, a aposentadoria com vencimentos integrais, independentemente de qualquer ônus.

Não se torna supérfluo acrescentar que o Conselho Superior sem atender que os autores estavam no gôzo de direito adquirido, quando entrou em vigor o Decreto-lei n.º 627, de 28 de agôsto de 1938 e que contribuiam para o montepio civil, tanto assim que o Presidente do Conselho Superior, Dr. Solano da Cunha declarou que "como medida preventiva, efetuasse o desconto desde já para os que não contribuem para o montepio civil, e retendo dita contribuição até decidir-se a matéria", com a devida vênia, cometeu êrro que redunda numa injustiça e exorbitou de suas funções, desde que a concessão de aposentadorias é atribuição privativa dos Conselhos Administrativos das Caixas Econômicas.

No caso em julgamento, há simplesmente uma divergência entre as partes, cada qual se julgando com direito. Compete, portanto, ao julgador decidir se os AA. têm direito à aposentadoria pela Caixa Econômica, ou pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários.

Todos sabemos que "é princípio manso e pacífico de direito que, em matéria de relações funcionais, prevalece o canon estatutário" e que, por outro lado, "é incontroverso que, de referência a direitos funcionais, devem vigorar as leis vigentes na época em que aquêles direitos se exercem".

Como se fazia necessário, examinei o Reg. anexo ao Decreto n.º 11.820, de 15 de dezembro de 1915, que disciplinou a vida das Caixas Econômicas e nos arts. 88 e 89 manteve a aposentadoria, sem contribuição, nos têrmos da Lei n.º 2.924 de janeiro de 1915, e o Decreto n.º 24.427, de 19 de junho de 1934, que trouxe novo regulamento às Caixas e não se ocupou da aposentadoria dos funcionários, mas no art. 71 prescreveu que para a solução dos casos omissos devera ser consultado o Decreto n.º 11.820, de 15 de dezembro de 1915 e, se esta lei ainda fôr omissa, prevalecerá a legislação comum.

Assim sendo, o Reg. de 1934 revigorou os artigos 88 a 90 do Decreto já citado, de 15 de dezembro de 1915..... : —

"Art. 88. Os empregados das Caixas Econômicas terão direito à aposentadoria, por invalidez, nos têrmos do art. 121, da Lei n.º 2.924, de 5 de janeiro de 1915.

"Art. 89. A aposentadoria dos funcionários será concedida pelo Conselho Administrativo, quando comprovada a invalidez, nos têrmos do Decreto número 11.447, de 20 de janeiro de 1915.

"Art. 90. Os funcionários das Caixas Econômicas terão, facultativamente, direito à inscrição no montepio dos empregados do Ministério da Fazenda, nos têrmos do Decreto n.º 942-A, de 31 de outubro de 1890".

Ainda acresce que os autores como já ficou dito, contribuem para o Montepio civil, nos têrmos do art. 90 do Reg. de 1915, mantidos implìcitamente pelo art. 71 do Reg. de 1934 e que já tendo mais de vinte anos de serviço e gozando de absoluta estabilidade nos seus cargos e intangibilidade nas vantagens respectivas, não podiam ser atingidos pelo Decreto-lei n.º 627, de 18 de agôsto de 1938, que estatuiu fôssem os funcionários e empregados das Caixas Econômicas Federais contribuintes obrigatórios do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, o que seria reduzir as vantagens de que já se achavam garantidos.

Não resta a menor dúvida de que há mais de 30 anos os autores estão no gôzo do direito de aposentar-se, com vencimentos integrais e, portanto, "não é jurídico que, de uma penada, venham a ser espoliados dêsse direito e compelidos a pagar contribuições ao Instituto dos Bancários que, afinal, lhes dará uma aposentadoria limitada, inferior aos vencimentos a que está obrigada a ré.

Declaro que estou de pleno acôrdo com o ilustre advogado dos AA. nos argumentos aduzidos na inicial, porque não posso admitir que o Estado, ou qualquer de suas autarquias, queira furtar-se a cumprir, em relação aos seus empregados, aquêles deveres que, como poder público, impõe aos empregadores particulares. — Efetivamente, seria clamorosa injustiça que os AA. depois de mais de 30 anos de exercício e de serviço prestado à ré venham a sofrer diminuição nos seus vencimentos por efeito de uma aposentadoria concedida pelo Instituto dos Bancários.

Penso que os AA., gozando de estabilidade em seus cargos, juridicamente não podem ser atingidos em qualquer das vantagens em cujo gôzo já se achavam, uma das quais era a do direito à aposentadoria com vencimentos integrais sem qualquer ônus de sua parte. — Atendendo, pois, ao exposto, julgo procedente a ação proposta para o fim pedido na inicial, e condenar a ré nas perdas e danos, juros e custas que se liquidarem na execução, inclusive honorários de advogado, na base de 20 %".

Inconformada, apelou a vencida. Razoaram as partes e, nesta instância o parecer do Exmo. Sr. Dr. Procurador Geral da República formulou-se nestes têrmos:

> "Ressalvados, *data venia*, nossos pareceres, segundo os quais não compete ao E. Sup. Tribunal conhecer de recursos nas razões em que é parte a Caixa Econômica, salvo quando a União assuma na lide uma posição processual própria, postulando um direito cujo resguardo requeira essa atitude, somos pelo provimento da apelação, de acôrdo com as razões da apelante". — *Gabriel de R. Passos*".
>
> Ao Exmo. Sr. Ministro Revisor. — Rio, 5 de dezembro de 1943. — *Orosimbo Nonato*.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — Lino de Santana e outros, antigos funcionários da Caixa Econômica Federal da Bahia, intentaram a presente ação para o efeito de lhes ser reconhecido direito à aposentadoria, sem descontos, pela própria caixa, com direito a montepio, não se lhes aplicando o Decreto-lei n.º 627, de 18 de agôsto de 1938.

Segundo entendem, não podia a lei lhes retirar aquelas vantagens, já integradas em seu patrimônio e caracterizadoras, assim, de direito adquirido.

Há 30 anos, dizem, gozam do direito de aposentar-se, com vencimentos integrais, sem quaisquer contribuições. "Não é jurídico que, de uma penada, após êsses 30 anos, venham a ser espoliados dêsse direito e compelidos a pagar contribuições ao Instituto dos Bancários que, afinal, lhes dará aposentadoria limitada, inferior aos vencimentos, a que está obrigada a ré". E o Juiz cedeu a essa argumentação, proclamando-lhe a íntegra procedência.

Ela, porém, tem um ante-suposto que a doutrina torna cada vez mais inseguro: — o do caráter *contratual* das relações entre o Estado e o funcionário, de muitos aceito em nome do resguardo das garantias do servidor público contra o arbítrio dos governantes. Tais garantias, porém, encontram, na verdade, outra fonte: a da lei ou do estatuto.

A assemelhação dêsse vínculo a tipos de contrato do direito privado, o precário, a locação, o mandato nominado ou inominado, não se mantém, examinada de fito e mais curiosamente. No aspecto formal, como no substancial, como nas conseqüências, o enquadramento resiste a tôdas as tentativas e apresenta arestas indespontáveis. Daí, o expediente de transportar o emolduramento para o contrato inominado que, entretanto, com o ser, não dispensa, como lembra Odilon de Andrade, professor da Faculdade de Belo Horizonte, os elementos essenciais que caracterizam qualquer situação contratual (Função Pública, páginas 11 e seguintes).

Não é necessário desdobrar tôdas as linhas em que se amplia o debate para mostrar o crescente desprestígio da doutrina contratual, que vai encontrar origem em aparências falazes e na idéia falsa de que as outras doutrinas levam ao mais desimpedido dos arbítrios. Nem o expediente, de que outros se socorrem, como Orlando e Laband, do apêlo à existência do "contrato de direito público" pode prevalecer contra a doutrina estatutária, a não ser que se quisesse submeter a noção irreduzível de contrato, guardando-se-lhe apenas o rótulo para uma situação jurídica *toto coelo* diferente daquela que o contrato indica, e caracteriza.

A situação de funcionário não é contratual. E' regulamentar, subordinados os seus direitos aos fins públicos de sua função. E' o estatuto, é o regulamento que baliza o alvedrio do governante e oferece as demarcações das garantias e proveitos dos funcionários.

Às vêzes as relações entre administração e o servidor assumem caráter contratual. O indivíduo por vínculo tìpicamente contratual, promete e dá serviços transitòriamente, mediante retribuição.

Mas, não é esta a forma comum de prestação de serviços ao Estado. E' excepcional e daí dizer Gabino Fraga:

> "...la relación de servicio es una relación legal y solo excepcionalmente tiene el caracter de contratual" (*Derecho Adm.*, 1934, n.º 167).

A controvérsia hoje quase relega as teorias contratuais de fileiras cada vez mais escassas para situar-se entre os sequazes da doutrina da instituição (Rénard Hauriou, Francisco Campos), ou da relação de direito público, da preferência dos autores italianos.

Alegam os autores que as contribuições ao Instituto encarregado das pensões e aposentadorias valem como diminuição de vencimentos, o que se não tolera quanto a funcionários que adquiriram *estabilidade*. Mas, à alegação também não corresponde suficiente lastro legal ou doutrinário. Essa irredutibilidade sòmente vinga se adargada em texto legal, como no caso dos magistrados, em face de preceito da Constituição. E assim o concluem não só Jèze e Bonnard, cuja lição entendem os autores ser inaplicável ao regime das leis pátrias, como Carlos Maximiliano (*Comentários*, pág. 575) e um ror de julgados dêste Supremo Tribunal.

O que se torna insuscetível de redução é o vencimento de serviço já prestado e que deve ser pago em face da lei que marcava o estipêndio, podendo, ao propósito, falar-se em situação jurídica definitivamente constituída. O mesmo, porém, não passa quanto ao serviço a ser prestado e que recai no regime legal ou estatutário, ininvocável, aqui, o direito adquirido.

Por outro lado, tornou-se plácido e incontendível o princípio de que a aposentadoria regula-se não pela lei vigente ao tempo da investidura do funcionário, senão pela que vigora ao tempo mesmo de sua concessão (vêde, por ex., *Jurisp. Sup. Trib.*, vol. XXV, pág. 61; *Rev. Sup. Trib.*, volume 61, pág. 508; vol. 71, pág. 95; *Diário da Justiça*, de 12-6-934, etc.).

E com aplicação direta ao caso dos autos, já por derradeiro, decidiu êste Supremo Tribunal que a inscrição dos funcionários da Caixa no Instituto de Aposentadoria e Pensões, dá-se automàticamente, por fôrça do Decreto-lei número 627, de 1938 (*Jurisp.*, vol. X$ — 1943, pág. 160).

Por todos êsses motivos, sou levado a dar provimento ao recurso, para acabar pela improcedência da ação.

VOTO

O Sr. Ministro Valdemar Falcão — O direito, pleiteado pelos ora apelados só foi exercitado a partir de 1939, quan-

do já estava em vigor o Decreto-lei n.º 627, de 18 de agôsto de 1938, cujo art. 3.º expressamente incorporou, por forma obrigatória, ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários e ao respectivo regime de Previdência Social *os empregados das Caixas Econômicas*, nenhuma exceção abrindo para os que, como os apelados, já pretendiam, pelo seu longo tirocínio de serviço, haver integrado o direito à aposentadoria paga pelos cofres da entidade a que serviam.

Ora, estabelecendo essa obrigatoriedade de incorporação automática dos empregados das Caixas Econômicas ao sobredito Instituto de Aposentadoria e Pensões, implìcitamente estabeleceu o legislador a obrigação de contribuição, para os cofres da aludida autarquia federal, não só por parte dos *empregados*, como por parte da entidade *empregadora*.

Essa contribuição, fixada pelo Decreto n.º 24.615, de 9 de julho de 1934 (art. 42, letra *b*), pelo Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 54, de 12 de setembro de 1934 (art. 42, letra *b*), e pela portaria ministerial de 23 de janeiro de 1936, alcançava, evidentemente, a ora apelante que, assim, não poderia ser compelida a estipendiar a aposentadoria dos apelados, quando à outra entidade competia *ex-vi legis* tal obrigação legal.

Ademais, o direito invocado pelos autores contra a ré, na ação em aprêço, segundo sua própria exposição, no petitório inicial (fls. 3 v.), estaria condicionado à comprovação de invalidez, nos têrmos do art. 89 do Decreto número 11.820, de 15 de dezembro de 1915.

Não era, assim, um direito cuja condição já estivesse legalmente verificada, ao tempo em que passou a vigorar o Decreto-lei n.º 627, de 1938.

Inexistia, pois, o direito que vindicam os apelados contra a apelante, à data em que propuseram a ação.

Só o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários é que pode ser compelido a fazer a aposentadoria pretendida, uma vez satisfeitas as condições legais.

Dou, por êsses motivos, provimento à apelação, para julgar improcedente a ação, condenando os autores nas custas.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento, unânimemente.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

Normas para apuração de antiguidade de classe

O Estatuto dos Funcionários, dispondo, de modo geral, sôbre a apuração de antiguidade de classe, não previu como fazer-se tal apuração nos casos de fusão de classes e carreiras e inclusão de cargos isolados em carreira.

Até agora, o assunto vinha sendo regulado por meio de Circulares do D.A.S.P., como faculta o artigo 73 do Regulamento de Promoções. A experiência, porém já aconselhava a fixação de normas definitivas, para os casos mencionados. Nesse sentido, o Conselho de Administração de Pessoal elaborou um projeto que veio dar ao assunto solução satisfatória. Submetido pelo D.A.S.P. ao Sr. Presidente da República, pela exposição de motivos n.º 1.911, de 20 de julho de 1944, foi o referido projeto convertido no Decreto-lei número 6.733, de 25 de julho p. findo, publicado no *Diário Oficial* de 27 do mesmo mês e que "fixa normas para apuração de antiguidade de classe".

De acôrdo com o art. 1.º, a antiguidade de classe e o interstício para promoção e transferência dos funcionários, nos casos especiais a que se refere o mesmo diploma legal, serão contados de acôrdo com o disposto nos artigos seguintes, aplicando-se, subsidiàriamente, a legislação geral.

Estabeleceu, em seguida, o Decreto-lei em aprêço que, quando houver fusão de classes do mesmo padrão de vencimento, de duas ou mais carreiras, os funcionários contarão, na nova classe, a antiguidade de classe que tiverem na data da fusão.

Cumpre notar que êsse dispositivo estende-se aos casos de reclassificação de cargo, de uma carreira em outra, ou de cargo isolado em carreira.

Quando houver elevação do nível inferior de vencimentos de uma carreira, com a fusão de classes sucessivas, a antiguidade dos funcionários, na classe que resultar da fusão, será contada do seguinte modo:

I — os funcionários da classe inicial contarão a antiguidade que tiverem nessa classe, na data da fusão;

II — os funcionários das classes superiores à inicial contarão a soma das seguintes parcelas:

a) a antiguidade que tiverem na classe a que pertencerem na data da fusão; e

b) a antiguidade que tenham tido nas classes inferiores da carreira, nas datas em que foram promovidos.

O disposto nesse artigo (3.º) estende-se aos casos em que simultâneamente se operar a fusão de classes sucessivas e a fusão de carreiras ou reclassificação de cargos, isolados ou de carreira.

Outrossim, para os efeitos do disposto no Decreto-lei n.º 6.733, a antiguidade do ocupante de cargo isolado será apurada pelo tempo líquido de efetivo exercício no cargo, como se fôsse integrante de classe.

Há a referir, ainda, que o interstício para promoção e transferência, nos casos previstos na nova lei, será apurado de acôrdo com as normas estabelecidas nos artigos anteriormente referidos.

O Decreto-lei n.º 6.733, segundo preceituou o seu artigo 6.º, entrará em vigor no dia 1 de setembro dêste ano.

Assim, pois, além de regular, com minúcia e exatidão, o modo de contagem de antiguidade de classe, nos casos especiais mencionados, o Decreto-lei em foco veio demonstrar a ação eficiente do Conselho de Administração de Pessoal, no desempenho de suas importantes atribuições legais.

Notas para o funcionário

PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA

DLVII

A D.G.F.N. solicitou à D.F., esclarecimentos sôbre se a prescrição do direito de reclamar o ex-funcionário contra o ato que o demitiu envolve também, para efeito de readmissão, o de pleitear o cancelamento da nota — a bem do serviço público, — qualificativa do referido ato.

Motivou a consulta caso concreto submetido à apreciação daquela D.G., no qual o interessado fôra demitido com a mencionada nota, em 10-1-35, anteriormente, como se vê, à vigência do E.F.

Cumpre, antes de tudo, assinalar que, a êsse tempo e do ponto de vista geral, regulava, e ainda regula, a prescrição de "todo e qualquer direito ou ação contra a fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual fôr a sua natureza", o Decreto n.º 20.910, de 6-1-31, que fixa em cinco anos o prazo para a respectiva reclamação.

Outro, aliás, não era o sentido da lei e do regulamento anteriores, salvo quanto aos efeitos da interrupção, como o demonstram o Decreto legislativo n.º 1.939, de 28-8-1908 e o Decreto n.º 857, de 12-11-1851.

É certo que, de início, em referência à demissão, houve controvérsia sôbre se incidia, ou não, nesse prazo o direito de pedir sua anulabilidade, assentando-se, entretanto e afinal, que, tratando-se de direito contra o Estado, estava compreendido no mencionado diploma legal, que, apenas, ressalvou as hipóteses de menores prazos instituídos em leis especiais.

Isto pôsto, antes de entrar, pròpriamente, no exame objetivo da matéria, releva fixar, desde logo, que, em nossa prática administrativa, sempre coexistiram duas espécies de afastamento do funcionário dos respectivos quadros — a "demissão" simples e a "demissão a bem do serviço público", de natureza e efeitos diferentes.

E essa diferença, é bem de ver, não era, como não é, apenas gradativa, mas também qualificativa e qualitativa do ato, visto que evidencia uma delas maior gravidade dos motivos determinantes da exclusão, então resolvida e ordenada no interêsse ou, em têrmos técnicos, a bem do serviço público, índice da manifesta incompatibilidade, até mesmo moral, do assim demitido com os métodos, meios e modos adotados pela administração pública.

Foi, naturalmente, a peculiaridade, a expressão intrínseca de um e de outro atos a inspiradora do entendimento, hoje uniforme, de que a nota "a bem do serviço público" é impeditiva da readmissão.

Todavia, considerando-a destacável, a praxe administrativa, mesmo antes do E.F., sem prejuízo da demissão pròpriamente dita, tem admitido, dentro do prazo estabelecido para contra esta reclamar, o pedido de cancelamento da nota, comprovada, já se vê, a insubsistência dos danosos efeitos que a justificaram, quando então se torna possível o reingresso do ex-funcionário no serviço público.

Ora, a dissociação e conseqüente cancelamento da citada nota, transformando em simples a demissão a bem do serviço público, modificam-lhe, profundamente, a natureza e a essência, visto que lhe subtraem os efeitos específicos e a própria razão de ser qualitativa.

Nestas condições, porque se trata de ato íntegro em substância, a D.F., ao restituir o processo à D.G.F.N., foi de parecer que, prescrito o direito de impugnar a demissão, também o está o de pleitear o cancelamento da nota "a bem do serviço público", que sòmente por ato de graça, ou benevolência, do Poder Público poderá obter o interessado.

(Parecer-proc. 9.477/44, publicado no *D.O.* de 14-7-44, pág. 12.414).

APERFEIÇOAMENTO DO SERVIDOR PÚBLICO

DLVIII

O M. J., solicitou fôsse autorizado ocupante de cargo da classe C da carreira de inspetor de alunos, do seu Q. S., a fazer o Curso Geral na Escola de Aperfeiçoamento do Estado de Minas Gerais, de 2 anos de duração.

Estudando o assunto, o DASP verificou e foi de parecer: *a*) — que o aperfeiçoamento do servidor público, por meio de cursos, para êsse fim especialmente instituídos, ou mediante freqüência a escolas ou instituições culturais, dentro do país, é de grande interêsse para o serviço público e consulta, particularmente, a política de aperfeiçoamento cultural e profissional do servidor, em que se encontra empenhado o Govêrno atual; *b*) — que a lei deverá estabelecer, entretanto, os cursos que serão seguidos por funcionários desta ou daquela carreira, as condições em que deverão ser feitos os estudos considerados indispensáveis ao exercício dessa ou daquela profissão; e, sobretudo, os casos em que o servidor, para freqüentar, em caráter obrigatório, cursos, escolas ou instituições poderá ficar afastado do exercício de seu cargo ou função, sem prejuízo do vencimento ou salário; e *c*) — que, assim, não existindo, no caso concreto, essa medida preliminar e necessária, de ordem legal, não poderá ser concedida a autorização solicitada para o que o interessado se afaste, por dois anos, do exercício de seu cargo, sem prejuízo do vencimento, para freqüentar a Escola de que se trata. O D.A.S.P. opinou contràriamente à autorização pedida, por falta de amparo legal.

(Parecer n.º 2.487, de 22-6-44, publicado no *D.O.* de 13-7-44, pág. 12.351).

FIXAÇÃO DO PRAZO DE LICENÇA À SERVIDORA GESTANTE

DLIX

Dispondo o art. 171 do E. F. que

> "à funcionária gestante será concedida, mediante inspeção médica, licença, *por três meses*, com vencimento ou remuneração",

caberá ser indicado, dessa forma, isto é, por meses (três) e não por *dias* o prazo da aludida licença.

Isso não impede, de modo algum, que a *contagem* dêsse prazo seja feita, para os efeitos legais, por *dias corridos*.

Assim, por exemplo, a funcionária gestante, licenciada por *três meses, contará,* como de efetivo exercício, *ex-vi* do disposto no artigo 97, item X, do E. F., *tantos dias,* quantos estejam compreendidos naquele período de *três meses*.

Da mesma forma, o funcionário licenciado, para tratar de pessoa da família, pelo prazo de *três meses, deixará* de contar, para qualquer efeito, *ex-vi* do disposto no art. 160 do E. F., *tantos* dias de exercício, quantos estejam igualmente compreendidos naquele período.

Além disso, o art. 271, do E. F., teve, evidentemente, a finalidade de indicar a maneira por que seria feita a *contagem* dos prazos previstos no mesmo, isto é, por *dias corridos* e não sòmente *úteis,* por exemplo, e não, como se supunha, inicialmente, a de obrigar que a *indicação* de prazos fôsse sempre feita em *dias*.

Em face do exposto, e tendo em vista, ainda, as considerações feitas pela D. F., no Processo n.º 8.125-42, a que se alude, entendeu o D.A.S.P. que, não obstante as ponderações do S.B.M., não havia como alterar o que, então, ficou decidido, cabendo, conseqüentemente, fixar-se a licença, nos casos de que se trata, pelo prazo de três meses e não de noventa dias, como vem fazendo o S.B.M.

(Parecer-proc. 10.938/44, publicado no *D.O.* de 2-8-44, págs. 13.617/13618).

DO DIREITO DE PETIÇÃO

DLX

A.A.S. solicitou reconsideração do ato que o demitiu do cargo da classe D da carreira de Prático Rural, do Q. P. do M. A., e conseqüentemente, sua reintegração no mesmo. Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P. que o pedido em aprêço carecia, flagrantemente, de amparo em lei, visto que o suplicante desrespeitou as regras sôbre o direito de petição, estabelecidas pelo E. F. Com efeito, e como ressaltou a D.P.A., o requerente não ofereceu novos argumentos, restringindo-se a divagações improfícuas a respeito de matéria estranha aos motivos determinantes de sua demissão. Ora, o item II do art. 221 do E. F. dispõe que "o pedido de reconsideração só será cabível quando contiver novos argumentos", ordenando, a seu turno, a alínea *e* da circular n.º 11-42, da S.P.R., que a infringência das regras prescritas pelo mencionado artigo 221 importará no arquivamento imediato do pedido. O D.A.S.P. opinou pelo encaminhamento do processo ao M. A., para ser arquivado.

(Exposição de motivos 1.665, de 26-6-44, publicada no *D.O.* de 10-7-44, págs. 12.131/12.132).

CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO

DLXI

Ocupante do cargo da classe G da carreira de Escriturário do Q. III — P. P. — do M. V., solicitou que lhe fôsse contado em dôbro o tempo de serviço prestado ao Lloyd Brasileiro, como praticante de pilôto da Marinha Mercante, em navio fretado ao Govêrno francês, durante a guerra mundial de 1914-1918.

Examinando o assunto, o D.A.S.P. verificou e foi de parecer:

a) que, conforme seu parecer no Processo n.º 10.982-43, em resposta a uma consulta sôbre contagem de tempo de serviço ao Lloyd Brasileiro, antes do advento da Lei número 420, de 1937, pela qual foi determinada sua encampação — entendeu que o mesmo só poderia ser contado para os fins previstos no art. 98 do E. F.: "I — se o interessado o tiver prestado *não como empregado do Loyd, mas na qualidade de funcionário federal,* posto à disposição do mesmo; e II — Se êsse serviço foi prestado ao tempo em que o Lloyd, dadas as características que apresentava a sua organização, era considerado como integrante da administração pública, entendida esta, naturalmente, no seu sentido mais lato";

b) que, assim, êsse tempo de serviço só seria computável, se se verificasse, concomitantemente, as condições de ser o interessado *funcionário federal* e de *integrar o Lloyd a administração pública,* e não como pareceu ao M. V.;

c) que, dêste modo, não poderá ser contado ao requerente, para efeito de aposentadoria, o tempo de serviço prestado ao Lloyd Brasileiro; e

d) que, também, não é de atender-se ao pedido do interessado no sentido de ser contado em dôbro o tempo de serviço que prestou ao Lloyd Brasileiro durante a guerra de 1914-1918, por não se enquadrar a hipótese nas de que tratam o art. 98 e sua alínea *b* do E. F., *verbis*:

"Art. 98. Na contagem de tempo, para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade, computar-se-á integralmente:

a) .....

b) o período de serviço ativo no Exército, na Armada e nas fôrças auxiliares, prestados durante a paz, computando-se pelo dôbro o tempo em operações de guerra".

O D.A.S.P. opinou contràriamente ao atendimento do pedido, por falta de apoio legal.

(Parecer 2.497, de 22-6-44, publicado no *D.O.* 6-7-44, pág. 11.807).

EXONERAÇÃO DE INTERNOS

DLXII

A respeito, foi expedida a Circular D.F.-19, de 5-7-44, aos dirigentes de órgãos de pessoal de todos os Ministérios, cujo teor é o seguinte:

"Senhor

O D.A.S.P. à vista do estabelecido no Decreto-lei número 6.558, de 5-6-44, que alterou dispositivos do Estatuto dos Funcionários Públicos e considerando:

a) que essas alterações modificaram as condições de permanência dos interinos nos quadros do funcionalismo;

b) que embora não mais se justifique a situação privilegiada dos interinos, não há como deixar de reconhecer como excepcionais as condições dêsses auxiliares da Administração, quando convocados ou incorporados para prestação de serviço militar; e

c) que a administração incumbe regularizar essas condições,

esclarece :

a) que, na conformidade do § 9.º do art. 17 do Estatuto dos Funcionários, cuja redação foi alterada pelo referido Decreto-lei n.º 6.558, deverão ser exonerados todos os interinos, uma vez homologado o respectivo concurso;

b) que, dentre êsses interinos, o que, por fôrça da classificação obtida, lograr nomeação e estiver convocado ou incorporado, para prestação de serviço militar, poderá ser empossado e imediatamente licenciado, nos têrmos da legislação em vigor; e

c) que êsse entendimento não se aplica aos candidatos habilitados em concurso homologado anteriormente à vigência do mencionado diploma legal.

a.) *Henrique Barbosa*, D.D. Substituto."

(Publicação constante do *D.O.* de 7-7-44, pág. 11.968).

GRATIFICAÇÃO DE MAGISTÉRIO

DLXIII

M. T. de L., Professor Catedrático, padrão M, interino da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, recorreu dos despachos que lhe negaram a gratificação de magistério.

O interessado não observou o disposto na alínea *b*, item I, do art. 221 do Estatuto dos Funcionários, em virtude do 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".

Assim, de acôrdo com o disposto na alínea *e* das normas mandadas adotar, pela Circular 11/42 da Secretaria dessa Presidência, o pedido deveria ser imediatamente arquivado.

Em face, porém, do que informou o Ministério da Educação, pareceu conveniente ser o assunto apreciado em tese.

É que o Decreto-lei n.º 2.895, regulando a concessão da gratificação pleiteada, dispôs, no art. 2.º *verbis* :

> "Aos professores catedráticos, padrões L e M e aos professores, padrão L, será concedida uma gratificação de magistério. Esta gratificação será de ..... 4:800$00 (quatro contos e oitocentos mil réis) anuais ou 9:600$00 (nove contos e seiscentos mil réis) anuais, conforme o funcionário contar mais de dez ou mais de vinte anos de efetivo exercício no magistério federal".

Da redação dêsse dispositivo concluiu o Consultor Jurídico do D.A.S.P. que a gratificação em aprêço é extensiva aos professores interinos, uma vez que na lei foram empregadas as expressões *professores catedráticos* e *professores*, sem qualquer restrição.

De acôrdo com êsse parecer, o D.A.S.P. reformou o seu anterior entendimento de

> "que sòmente ao ocupante *efetivo* dos cargos de professor e professor catedrático, de que trata o D.L. 2.895, de 21-12-40, poderá ser concedida a gratificação de magistério alí instituída".

Não há dúvida, porém, que, tendo em vista a sua finalidade, essa gratificação sòmente deverá ser concedida aos professores efetivos.

Com êsse objetivo, o D.A.S.P. elaborou um decreto-lei, cujo projeto submeteu à elevada consideração do Senhor Presidente da República, no qual se alterou a redação do aludido diploma legal que dispõe sôbre o assunto, ressalvados os direitos dos que à referida gratificação de magistério tenham feito jus em face da primitiva redação.

Foi assinado o Decreto-lei n.º 6.660, de 5-7-44.

(Exposição de motivos 1.792, de 4-7-44, publicada no *D.O.* de 7-7-44, págs. 11.967/968).

APOSENTADORIA NOS CARGOS EM COMISSÃO

DLXIV

O art. 206 do Estatuto dos Funcionários, dispondo a respeito da aposentadoria de funcionários públicos, estabeleceu : "Poderá ser aposentado, na forma dêste Estatuto, no cargo que exerça em comissão, o funcionário, ocupante ou não, de cargo de provimento efetivo, que contar mais de quinze anos de exercício efetivo e ininterrupto no cargo de provimento em comissão".

Recentemente, porém, foi acrescido um parágrafo único a êsse dispositivo, através do Decreto-lei n.º 6.724, de 24-7-44, publicado no *D.O.* de 26-7-44.

Pelo citado diploma legal, "poderá também, a juízo do Presidente da República, ser aposentado em cargo de provimento em comissão o funcionário que o houver exercido por mais de quinze anos, interpoladamente, e contar mais de cinqüenta anos de serviço público".

O Decreto-lei n.º 6.724 entrou em vigor na data de sua publicação.

ELEVAÇÃO DE VENCIMENTOS E SALÁRIO-FAMÍLIA

DLXV

A.C., Escrevente de Cartório, em Campinas, em processo sôbre aumento de vencimentos e salário-família, de que trata o D.L. n.º 5.976, de 10-11-43, consultou ao M.T.I.C.:

a) — se os escreventes de cartório, não estipendiados pelo Govêrno, têm direito ao aumento de vencimentos e ao abono-familiar de que trata o D. L. de 10-11-43; e

b) — em caso afirmativo, de quem receber o abono e qual a prova a ser feita.

O S. E. P. T. daquele Ministério, órgão competente para apreciar as dúvidas a respeito do abono-familiar, ao fazê-lo, concluiu que, sendo o interessado ocupante de cargo público, em virtude da interpretação dada ao despacho do Senhor Presidente da República, na exposição de motivos G. S. 1.719, de 25-10-43, do M. J., não se lhe aplicavam os benefícios do Decreto n.º 12.299, de 22-4-43, razão por que devia ser a matéria submetida a estudo do D.A.S.P. a fim de verificar o direito daquele serventuário à percepção do salário-família, instituído pelo D. L. 5.976, de 10-11-43.

Examinando o assunto verificou a D. F.:

a) — que o consultante é escrevente autorizado, do cartório do 1.º ofício, em Campinas e não percebe dos cofres públicos;

b) — que o próprio S. E. P. T. reconheceu que, na Justiça, há duas classes distintas de servidores: serventuários e funcionários e que êstes não se confundem como aquêles, terminando por concluir que "o serventuário, que não é funcionário, tem direito ao salário-família", (no caso, parece referir-se ao abono-familiar), satisfeitas as exigências legais, bem como aos demais favores concedidos aos trabalhadores em geral;

c) — que êsse mesmo Serviço, mais adiante, a fls. 16, foi de parecer que, em face do despacho do Senhor Presidente da República, na citada exposição de motivos, de 25-10-43, era evidente ser o interessado ocupante de cargo público;

d) — que, entretanto, o referido despacho firmou que todos os escrivães, percebam ou não dos cofres públicos, são serventuários da justiça e, assim, deduz-se que o funcionário público em exercício em órgãos do judiciário é serventuário da justiça, ficando sujeito às disposições da Lei de organização judiciária (D. L. 2.035, de 27-2-40) e da legislação específica dos funcionários da União, mas nem todo serventuário é, por êsse fato, funcionário público;

e) — que, ainda, os favores concedidos pelo D. L. 5.976, de 10-11-43, não se estendem ao consulente, pois, êsse Decreto-lei não se aplica, de modo geral, a todos os empregados do Brasil, mas, sim, e apenas, aos servidores da União, à vista do que dispõe o seu art. 1.º

"A remuneração, o vencimento e o salário dos *servidores da União*, civis e militares, ficam elevados nos têrmos dêste Decreto-lei.

e no art. 8.º:

"Além dos aumentos previstos nos artigos anteriores, fica ainda instituído, para os servidores civis, os aposentados e o pessoal em disponibilidade *da União*, o regime do salário-família",

condições a que o mesmo não satisfaz;

f) — que, nessas condições, se o interessado de quem se trata fôsse funcionário estadual, o que não parece ser, aplicar-se-ia o disposto no art. 28 do D. L. n.º 3.200, de 19-4-41, regulamentado pelo Decreto n.º 9.816, de 2-7-42, salvo se o Estado já tiver concedido aos seus servidores benefícios idênticos aos do D. L. n.º 5.976, pois, nesse caso, a Lei concedente seria a adequada;

g) — que, contudo, na presente situação, poderá o pleiteante, que diz possuir onze filhos, habilitar-se à percepção do abono-familiar, não do que cita, aliás, salário-família, mas do que trata o D. L. 3.200, art. 29, regulamentado pelo Decreto n.º 12.299, de 22 de abril de 1941; e

h) — que, assim, seria conveniente o re-exame do assunto pelo órgão competente, o S. E. P. T.

Com êstes esclarecimentos, opinou a D. F. por que fôsse o processo restituído ao M. T. I. C.

(Parecer-proc. n.º 7927/44, publicado no *D.O.* de 4-8-44, pág. 13.732).

INTERRUPÇÃO DE EFETIVO EXERCÍCIO NA CLASSE

DLXVI

Solicitou a D.P.V., mais uma vez, o pronunciamento da D.F., relativamente à situação de funcionário que interrompeu o efetivo exercício na classe a que pertence.

No seu entender, a decisão do Conselho Deliberativo do D.A.S.P., em sua sessão 88ª; segundo a qual

> "o funcionário que interrompe o efetivo exercício na sua classe não deverá, como tem sucedido em alguns casos, passar de sua posição para o último lugar, mas sim incluído, na classificação básica, imediatamente abaixo daquele que contar o mesmo número de dias e mais um",

não vem sendo seguida.

Essa decisão, segundo, ainda, a referida D. P. V., não está conforme o disposto no art. 14 e seus parágrafos, do Regulamento de Promoções, *verbis*:

> "Art. 14 — A classificação básica dos funcionários, por ordem de antiguidade, em 1 de janeiro de 1937, nas novas classes das carreiras criadas pela Lei número 284, de 28 de outubro de 1936, *ex-vi* de seu artigo V, capítulo VI, prevalecerá enquanto os classificados não interromperem o efetivo exercício na classe respectiva.
>
> § 1.º — O funcionário que interromper o efetivo exercício na sua classe perderá, na classificação básica, sua colocação para os que não o interromperem.
>
> § 2.º — Se o período de interrupção fôr idêntico em relação a dois ou mais funcionários, observar-se-á, quanto a êles, a ordem de classificação básica.
>
> § 3.º — Entre funcionários colocados em chave, sob o mesmo número de ordem, na classificação básica, caberá ao mais idoso a promoção por antiguidade".

Entretanto, como se infere do exposto, a referida decisão, como afirmou a D.F. em resposta à consulta a que se alude, nada mais fêz que recomendar a observância dêsses dispositivos legais.

É que, não obstante a clareza dêsses dispositivos, alguns órgãos de pessoal, ao que constava, não os vinham observando convenientemente.

Àquele tempo, eram de certo modo compreensíveis semelhantes dúvidas que, entretanto, a esta altura, já não mais se justificam.

Realmente, como se sabe, os funcionários, na forma do art. 5.º das Disposições Transitórias da lei n.º 284, de 1936, foram classificados, dentro de cada carreira e classe, por ordem de antiguidade, tendo em vista a situação dêsses funcionários nos quadros a que pertenciam.

Daí a chamada classificação básica, indispensável ponto de partida para tôda a contagem de tempo de exercício dos funcionários nas novas classes das carreiras instituídas pela referida lei, classificação essa em que foi espelhada a situação dêsses funcionários em 31-12-36, de acôrdo com a legislação então vigente.

Assim, ficou estabelecido que, em 1-1-37, todos êsses funcionários tinham a mesma antiguidade de classe.

É evidente que a interrupção de exercício, a partir da referida data importaria, como ainda importa, na alteração daquela classificação que, em qualquer hipótese, há de contar com um ou mais funcionários em *último lugar* sem que daí resulte a inobservância da questionada resolução do C.D., nem, outrossim, do que estabelecem os dispositivos transcritos.

Assim esclarecido o assunto, foi restituído o processo à D.P.V.

(Parecer-proc. 8.348/44, publicado no *D.O.* de 7-7-44, pág. 11.968).

DISPENSA "A BEM DO SERVIÇO PÚBLICO" E REINGRESSO

DLXVII

J.B.P., solicitou sua volta ao serviço público. Apreciando o pedido, esclareceu o M.V.: *a*) que o peticionário desempenhava as suas atribuições com zêlo, dedicação e eficiência, quando, em Portaria n.º 432, de 20-9-40, da D.R. de Santa Catarina, foi dispensado "a bem do serviço público"; *b*) que, em março do ano passado, a pedido do interessado, e tendo em vista os seus ótimos antecedentes, a Diretoria Geral do Departamento dos Correios e Telégrafos cancelou a nota com que foi feita a dispensa; e c) que assim, não subsistindo a causa determinante de seu afastamento, nada impede a sua volta ao serviço. Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.: *a*) que se trata de ex-servidor que a própria C.I. e o mencionado Ministério reconhecem ter sido um trabalhador exemplar, dedicado, zeloso, cuja responsabilidade não determinou prejuízo a qualquer das partes interessadas no extravio; *b*) que, cancelada, como foi, a nota desabonadora "a bem do serviço público", nada impede seu reingresso no serviço público, uma vez que não mais subsiste o motivo determinante de sua dispensa; e *e*) que o interessado prestou concurso ainda válido, e, dêsse modo, pode ser feita a nomeação proposta pelo M.V., de acôrdo com o Decreto-lei n.º 2.097-40. O D.A.S.P. opinou por que fôsse deferido o pedido encaminhando-se o processo àquele Ministério, para ulteriores providências.

(Parecer n.º 2.764, de 11-7-44, publicado no *D.O.* de 22-7-44, pág. 12-989).

APOSENTADORIA DE EXTRANUMERÁRIO

DLXVIII

O M. J. solicitou autorização para conceder aposentadoria a C. R. M., extranumerário-mensalista, investigador, X, da Polícia Civil do Distrito Federal.

Justificando o pedido, alegou aquêle Ministério:

a) que o interessado se encontrava licenciado há mais de dezoito meses, para tratamento de saúde, quando a D. P. do seu D. A. propôs fôsse o mesmo submetido à inspeção de saúde, para fins de aposentadoria;

b) que, ao promover-se o processamento da aposentadoria em questão, se verificou tratar-se de um servidor que contava mais de oito anos de serviços àquela Repartição e que fôra julgado inválido para o exercício da função;

c) que, entretanto, por Portaria de 21-8-43, o Senhor Chefe de Polícia dispensou o interessado por "conveniência do serviço", quando o mesmo se encontrava licenciado, concluindo-se, assim, que não se deve admitir haver sido essa dispensa motivada por falta funcional; e

d) que, assim, solicitava autorização ao Senhor Presidente da República, para conceder a aposentadoria proposta, que, entretanto, poderia ser cassada se ficasse provado que o aposentado, quando no exercício de suas funções, incorreu nas hipóteses previstas nos itens II e III do art. 245 do E. F.

Examinando o assunto, o D.A.S.P. verificou e foi de parecer:

a) que, solicitadas informações àquela Chefia, sôbre os motivos que determinaram a dispensa do interessado, a mesma esclareceu que o referido investigador, embora licenciado para tratamento de saúde, se entregava a atividades particulares, contrárias às determinações da legislação vigente;

b) que, à vista dêsse esclarecimento, foi regular a dispensa do interessado; e

c) que, assim, não tem amparo legal a aposentadoria de que se trata.

O D.A.S.P. opinou contràriamente à concessão da aposentadoria em aprêço, por falta de apoio legal, e pelo encaminhamento do processo ao M. J.

(Parecer n.º 2.546, de 24-6-44, publicado no *D.O.* de 13-7-44, pág. 12.351).

DIFERENÇA DE VENCIMENTO

DLXIX

L. J. de S., oficial de justiça, aposentado, solicitou fôsse autorizada a percepção da diferença de vencimento a que se julga com direito.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.:

a) que de acôrdo com o disposto no artigo 1.º *in fine*, das Disposições Transitórias da Lei 284, de 28-10-36, foi expedido o Decreto ao interessado, que exercia efetivamente o cargo de oficial de justiça, padrão E, do Quadro II, do M. J.;

b) que os cargos de oficial de justiça se dividiam, então, em 2 grupos: um, padrão C, formado por aquêles que auferiam maiores custas nas varas onde serviam e outro, padrão E, pelos que serviam em varas e serviços de custas menos rendosas;

c) que, com o Decreto-lei 2.569, de 9-9-40, que fundia no padrão D, os cargos de oficial de justiça padrões C e E, passou o interessado a exercer o cargo de oficial de justiça, classe D, do Quadro VI, do mesmo Ministério;

d) que essa unificação tinha em vista, além de outras vantagens, facilitar a remoção de qualquer oficial de justiça, de uma para outra vara ou serviço, indistintamente, o que melhor atenderia às exigências do serviço e aos imperativos de disciplina;

e) que, embora com essa medida tivesse o referido funcionário seus vencimentos reduzidos para Cr$ 500,00, continuou a receber a quantia de Cr$ 600,00 que percebera até então, já que o artigo 10 do referido Decreto-lei dispõe, *verbis*:

> "Aos atuais oficiais de justiça, padrão E, com exercício nas Varas Criminais, inclusive Tribunal do Juri, na Vara de Menores, na Vara de Registros Públicos e na Vara de Acidentes no Trabalho, é assegurada a diferença de vencimentos entre aquêle padrão e o padrão D, atribuído a seus cargos por êste Decreto-lei";

f) que, porém, o pagamento dessa diferença era feito a título precário, já que, de acôrdo com os §§ 1.º, 2.º, 3.º, e 4.º do artigo 10 transcrito, cessa definitivamente êsse pagamento, desde que o funcionário por êle beneficiado, seja lotado em qualquer das varas de custas mais rendosas, sendo apenas suspenso, todavia, no caso de designação extralotação, cessando, porém, definitivamente, mesmo neste caso, em se prolongando o exercício por mais de 120 dias, não sendo, então, restabelecido o pagamento, nem mesmo no caso de voltar o funcionário a ter exercício em qualquer das varas de custas menos rendosas;

g) que pelo exposto se vê claramente que a diferença de vencimentos percebida pelo referido funcionário era destinada apenas a garantir-lhe a situação financeira anterior;

h) que, assim, dada sua finalidade e não fazendo, conseqüentemente, parte integrante dos vencimentos do interessado, não deveria mesmo aquela importância ser considerada no cálculo do provento da inatividade, em face do que dispõe o § 4.º, do artigo 199, do E. F., *verbis*:

> "O provento da aposentadoria, será proporcional ao tempo de serviço, calculado na razão de um trinta avos por ano sôbre o *vencimento* ou *remuneração* da atividade. (O grifo não é do original); e

i) que, com maior razão, não poderá ser percebida, como pleiteia o interessado, integral e cumulativamente com o provento da aposentadoria.

O D.A.S.P. opinou pelo indeferimento do pedido, por falta de amparo legal.

(Parecer n.º 2.752, de 11-7-44, publicado no *D.O.* de 22-7-44, págs. 12.988 e 12.989).

INTERINDEPENDÊNCIA DE INSTÂNCIAS

DLXX

— J. F. A., ex-dactiloscopista. F, do extinto Q. II do M. J., solicitou seu reingresso no serviço público. Examinando a matéria, verificou o D.A.S.P.: *a*) que, em 22-11-37, requereu o interessado seu reingresso no serviço público; *b*) que, embora tenha feito prova de contar, ao tempo de sua demissão, mais de 10 anos de serviço, e de ter sido absolvido, no Juízo Competente, das acusações que lhe foram imputadas, teve indeferida aquela sua solicitação, por despachos de 31-3-38; *c*) que, em 4-9-43, requereu novamente sua readmissão; *d*) que, entretanto, dada a interindependência das instâncias administrativas e judiciária, a sentença absolvitória não exclui a sanção disciplinar imposta por fato de igual natureza; *e*) que, todavia, o referido M. J. e o Chefe de Polícia nenhuma objeção ofereceram à readmissão pretendida; e *f*) que, por outro lado, se trata de pedido não sujeito a prazos prescricionais. O D.A.S.P. opinou por que fôsse autorizada a readmissão pedida, encaminhando-se o processo, para os devidos fins, àquele Ministério.

(Exposição de motivos n.º 1.791, de 4-7-44, publicada no *D.O.* de 19-7-44, pág. 12.707).

EXTRANUMERÁRIO E REINTEGRAÇÃO

DLXXI

E. M., ex-trabalhador diarista do Campo de Sementes em São Paulo — C. N. E. P. A. do M. A., pediu sua reintegração. O D.A.S.P., ao estudar o processo, verificou: *a*) que se trata de extranumerário, sujeito a dispensa independentemente de inquérito administrativo; *b*) que sòmente o funcionário adquire estabilidade, na forma da Constituição e das leis vigentes, assistindo-lhe, por isto, direito, à reintegração; *c*) que, de fato, o extranumerário é sempre admitido a título precário, e, neste caráter, desempenha suas funções; *d*) que, assim, ao extranumerário, de qualquer modalidade, não cabe pleitear reintegração, meio de reingresso do ex-funcionário efetivo no serviço público, em casos legais expressos; e *e*) que, quanto à influência exercida pelo advogado M. R. da F. junto aos trabalhadores do Campo de Semente em S. Simão — ressaltada no processo — torna-se aconselhável, para os efeitos de direito, seja examinada a argüição pelo aludido Ministério, do ponto de vista das leis penais. O D.A.S.P. opinou pelo indeferimento do pedido — como o fêz o mencionado M. A. — encaminhando-se-lhe o processo, para os devidos fins.

(Exposição de motivos n.º 1.729, de 30-6-44, publicada no *D.O.* de 19-7-44, pág. 12.707).

LOTAÇÃO NUMÉRICA E FUNCIONÁRIOS QUE RECEBEM COTAS

DLXXII

O Senhor Presidente da República submeteu ao estudo do D.A.S.P. processo concernente à proposta de lotação nominal das repartições do Ministério da Fazenda, por êste elaborada.

O D.A.S.P. já teve oportunidade de se manifestar sôbre a lotação numérica submetida à assinatura do Senhor Presidente da República pelo mesmo Ministério.

A citada lotação numérica acha-se dividida em "lotação permanente" e "lotação suplementar", sem que, todavia, haja correspondência entre as mesmas e os quadros permanente e suplementar, dada a orientação que presidiu à sua elaboração, feita mediante entendimento prévio entre o D.A.S.P. e o Ministério da Fazenda.

Como, porém, no citado quadro suplementar do Ministério da Fazenda tenham sido incluídos os antigos "cargos isolados e de carreira, permanentes ou extintos, ocupados por funcionários que têm direito a cotas" (art. 3.º, alínea *a*, do Decreto-lei n.º 1.847, de 7 de dezembro de 1939) e como, na forma do parágrafo único do art. 13 do referido decreto-lei,

> "Os funcionários nas condições mencionadas na alínea *a* do art. 3.º terão exercício, obrigatòriamente, nas repartições ou serviços em que possam influir diretamente na arrecadação",

mister se torna a revogação dêsse último dispositivo.

Nesse sentido, submeteu, também, o Ministério da Fazenda à assinatura do Senhor Presidente da República, projeto de decreto-lei revogando o disposto no parágrafo único do art. 13 do Decreto-lei n.º 1.847, de 7 de dezembro de 1939.

Às propostas consubstanciadas nos projetos de decreto-lei (aludido no parágrafo anterior) e de decreto (que aprova a lotação nominal das repartições do Ministério da Fazenda) nada teve a opor o D.A.S.P. que, assim, se manifestou favoràvelmente à aprovação das mesmas.

Foram assinados Decreto-lei 6.722 e Decreto 16.163, em 24-7-44.

(Exposição de motivos 2.003, de 22-7-44(publicada no *D.O.* de 26-7-44, pág. 13.190).

REEXAME DE INQUÉRITO ADMINISTRATIVO

DLXXIII

D. de F., solicitou reexame do inquérito administrativo de que resultou sua demissão do cargo da classe E da carreira de servente do Q.S. do M.F.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.: *a*) que o pedido de reconsideração é o instrumento hábil de que dispõe o servidor para pleitear revisão do ato que o demitiu; *b*) que não pode ser considerada como tal a solicitação constante do processo em causa, de vez que o interessado se limitou a requerer novo exame de suas razões de defesa; *c*) que estas já foram convenientemente apreciadas pelo D.A.S.P., conforme se verifica do relatório anexo à E.M. 3.345, de 19-10-43, de que resultou a demissão do interessado, tendo, por conseguinte, produzido todos os seus efeitos; *d*) que, por outro lado, infringiu o requerente a alínea *b* do item I do art. 221 do E.F., aplicável, também, ao ex-servidor, quando êste pleiteie direito, ou vantagem, relacionado com o cargo ou função que ocupou; e *e*) que, na conformidade da alínea e da circular 11-42 da S.P.R., a inobservância daquele dispositivo legal, embora não suscetível de aplicação de penalidade, importa no imediato arquivamento do pedido. O D.A.S.P. opina pelo arquivamento do processo no M.F., ressalvado ao interessado o direito de solicitar reconsideração do ato que o demitiu, observadas as normas reguladoras do direito de petição e demais disposições legais em vigor.

(Exposição de motivos n.º 1.733, de 30-6-44, publicada no *D.O.* de 17-7-44, pág. 12.560).

READMISSÃO EM CARGO EQUIVALENTE

DLXXIV

— C. X. de B., ocupante de cargo da classe H, da carreira de Comissário de Polícia, do Q.P. do M.J., solicitou fôsse retificado o ato que o readmitiu para que se efetive sua readmissão na classe K, da aludida carreira. Reexaminando o assunto, verificou o D.A.S.P.: *a*) que o cargo anteriormente ocupado pelo interessado, depois de sucessivas transformações, corresponde hoje ao de Comissário de Polícia, classe K; *b*) que são procedentes as alegações do interessado, relativamente às readmissões na classe K, da carreira de Comissário de Polícia, de ex-funcionários que estavam em idêntica situação à sua; *c*) que o Chefe de Polícia do D.F.S.P. manifestou-se favoràvelmente ao deferimento do pedido, considerando "merecedora de acolhida a pretensão do comissário requerente não só por ser um ato de justiça, como também, por já haverem sido despachados favoràvelmente pedidos idênticos"; *d*) que o M.J. opinou por que, não contendo o E.F. qualquer princípio que justifique a readmissão sòmente em classe inicial de carreira, poderia ser objeto de consideração o presente pedido, desde que se verifique a existência de vaga na classe pretendida; *e*) que *ex-vi* do disposto no art. 79, do E.F., a readmissão far-se-á, de preferência, no cargo anteriormente exercido pelo ex-funcionário, circunstância essa que deve, sempre que possível, ser considerada pela autoridade; *f*) que, sendo a readmissão do ex-servidor um ato que fica a exclusivo arbítrio do Govêrno, poderá por êste ser modificado, tendo em vista os interêsses da Administração, desde que não implique restrições aos direitos de terceiros, já adquiridos; e *g*) que, à vista dos pareceres favoráveis dos órgãos interessados o D.A.S.P. não viu inconveniente em que fôsse deferido o pedido. O D.A.S.P. opinou como também o fêz o M.J., por que fôsse deferido o pedido de readmissão, encaminhando-se o processo àquele Ministério para que, na ocorrência da vaga, providencie a expedição simultânea de decretos: *a*) de exoneração do interessado do cargo da clas-

se H, da carreira de Comissário de Polícia; e *b*) da readmissão do referido servidor na classe K, da mesma carreira.

(Parecer n.º 2.624, de 3-6-44, publicado no *D.O.* de 8-7-44, pág. 12.037).

NORMAS SÔBRE PROVIMENTO DE CARGOS EM FACE DA LOTAÇÃO ESTABELECIDA

DLXXV

No *Diário Oficial* de 26-7-44, (pág. 13.190), foi publicada, a respeito, a seguinte Circular:

"Circular D. F./20 de 21-7-44.

Aos dirigentes de órgãos de pessoal de todos os Ministérios.

Senhor:

Esta D. F. solicita de V. S.ª as necessárias providências no sentido de ser observado por essa Divisão o disposto nas alíneas *a* e *b* do item 21 da exposição de motivos n.º 1.195, de 9-5-44, do D.A.S.P., aprovada pelo Senhor Presidente da República em 7-6-44 e publicada no *Diário Oficial* de 13-6-44, esclarecendo que sòmente nos casos de provimentos de cargos por promoção, reintegração e nomeação de funcionários amparados pelos Decretos-leis ns. 145, de 1937, 349, de 1938, e 2.166, de 1940, pode ser aberta exceção àquele entendimento. — *Henrique Barbosa*, D. D. substituto".

As alíneas *a* e *b* do item 21 da citada E.M. contêm as recomendações que se seguem: "*a*) em cada conjunto Quadro Permanente — Quadro Suplementar ou Parte Permanente — Parte Suplementar, o número de funcionários de uma carreira, ou de carreiras da mesma denominação, ou, ainda, de carreiras da mesma natureza, tais como Médico e Médico Clínico, não deve ultrapassar o da lotação estabelecida para a carreira do Quadro ou Parte Permanente; *b*) quanto às carreiras em que atualmente há excesso, deve ser evitado o provimento de qualquer cargo, até que a quantidade de funcionários se reduza ao limite indicado no item anterior".

SALÁRIO-FAMÍLIA E REGIME DE "ACÔRDO"

DLXXVI

— M. T. S. e outros, admitidos para execução dos serviços articulados, solicitaram o salário família. Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.: *a*) que os requerentes são servidores dos S.F.P.A., mantidos sob o regime de "Acôrdo", em Pernambuco; *b*) que o pessoal admitido para êsses serviços articulados, não está compreendido entre os servidores da União; *c*) que o Decreto-lei n.º 5.976, de 10 de novembro de 1943 que "concede o aumento geral de remuneração de vencimento e salário e institui o regime de salário-família", estabelece no seu art. 8.º, *in verbi*:

> "Além dos aumentos previstos nos artigos anteriores, fica ainda instituído, para os servidores civis, os aposentados e o pessoal em disponibilidade *da União* o regime do salário-família (grifei);

d) que, portanto, não houve a alegada restrição, pois, não sendo os pleiteantes servidores da União, não se lhes aplicam as disposições do citado Decreto-lei; *e*) que outra não poderia ser a determinação da D.P.A.; e *f*) que, à vista do exposto, não tem o pedido amparo legal. O D.A.S.P. opinou por que seja o processo encaminhado ao M.A., para arquivamento.

(Parecer n.º 2.626, de 3-7-44, publicado no *D.O.* de 3-7-44, pág. 12.989).

APERFEIÇOAMENTO

Considerações sôbre o problema do treinamento

Provàvelmente já foi notada a insistência com que, nos últimos tempos, esta Revista se tem referido aos variados aspectos do complexo e atualíssimo problema do treinamento do pessoal, que vem sendo tratado, com afinco, pela Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. E uma das teclas em que, tencionadamente, temos batido com redobrado vigor é a que se liga ao papel reservado aos chefes de serviço na solução daquele problema. A filosofia por nós adotada — e acreditamos estar em boa escola — é a de que cada administrador, qualquer que seja o seu nível hierárquico, deve, se não efetuar o treinamento dos indivíduos que trabalham sob a sua direção, pelo menos providenciar no sentido de lhes ser ministrada a instrução de que carecem para que possam desempenhar as suas atribuições de modo satisfatório.

O exame da situação já evidenciou que não há recanto do serviço público em que se não encontrem deficiências agudas, as quais sòmente poderiam ser adequadamente remediadas pela adoção pronta e eficaz de bem elaborados programas de treinamento. Mas quem deveria organizar êsses programas? Os administradores? As divisões ou serviços de pessoal? Os técnicos da Divisão de Aperfeiçoamento? A resposta a êsses quesitos exige uma análise mais demorada da situação.

Dentre as modernas técnicas da administração de pessoal, o treinamento é, entre nós, uma das

menos conhecidas; e, talvez por isso mesmo, uma das que mais se discutem. Não obstante, ninguém lhe nega a importância. E tanto assim é que, constantemente, a Divisão de Aperfeiçoamento é procurada por chefes de repartição ou serviço, que lhe vão pedir a ajuda para a solução de problemas que, com energia cada vez maior, reclamam consideração.

Na medida das suas fôrças, aquela Divisão tem atendido a tais solicitações. Mas os apelos são tantos, vindos de direções tão diversas, os casos exigindo estudo tão meticuloso, que, muitas vêzes, com grande contrariedade, ela se tem visto compelida a estabelecer uma ordem de prioridade para poder servir a todos.

Na opinião de muitos, a solução consistirá em aumentar o número de especialistas daquela Divisão. Primeiramente, convirá salientar que não há onde ir buscar êsses especialistas, pois aquêle campo de estudos, como dissemos acima, se acha pràticamente inexplorado no nosso país. — Será mister, então, formá-los! — De acôrdo. Um dos primeiros passos, uma das providências inadiáveis, para a imediata e efetiva solução do problema será: formar indivíduos que conheçam perfeitamente as técnicas do treinamento do pessoal, que sejam capazes de examinar objetivamente uma situação concreta e de elaborar um programa de atividades que produza resultados.

Mas, formados êsses técnicos, ao invés de serem êles deixados em um órgão central de treinamento, afastados, de certo modo, das atividades de operação, seria preferível distribuí-los pelos diversos ministérios, onde viriam a constituir verdadeiras células matrizes de órgãos departamentais de aperfeiçoamento, articulados em sistema com a Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. Além disso, quanto mais aproximados estiverem êsses indivíduos das unidades incumbidas da execução, tanto mais produtivamente poderão atuar.

Êsse esquema em nada prejudicaria a doutrina, esposada acima, sôbre o papel reservado aos chefes em matéria de treinamento. Se conhecessem, mesmo *per summa capita*, os métodos de instrução em serviço, os supervisores saberiam como solver grande parte das dificuldades com que se defrontassem e levariam aos órgãos de treinamento do ministério respectivo, ou à Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., sòmente aquelas que exorbitassem da sua competência.

Não podemos, todavia, esquecer que, infelizmente, ainda há um longo caminho a trilhar até que tenhamos atingido àquele elevado estágio de desenvolvimento, em que os modernos e sábios preceitos de supervisão e gerência constituirão verdadeiros lugares comuns nos lábios dos nossos chefes de serviço, e em que todos os administradores estarão realmente convencidos de que uma das suas atribuições de maior relêvo é a de desenvolver as aptidões dos seus subordinados. Como a Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. não poderá, por si só, arcar com a responsabilidade de atender a todos os apelos que lhe são feitos, dando a cada caso o tratamento que se recomenda, a providência que se impõe é a de serem criados, com a máxima brevidade possível, outros órgãos que, nos diferentes ministérios, se incumbam de verificar as deficiências mais agudas que estão sendo sentidas e de corrigí-las.

Esta solução, aliás, já foi proposta em artigo publicado nesta Revista, em seu número correspondente ao mês de junho do ano em curso, e parece ser a mais aceitável. Esperamos, portanto, que, dentro em breve, se possa a administração brasileira orgulhar de possuir um *sistema de aperfeiçoamento* montado em bases modernas e eficientes.

Setima reunião mensal de 1944

"Organização e administração da higiene industrial"

Continuando seu programa de conferências e debates sôbre temas de administração pública de interêsse geral, a D.A. do D.A.S.P. realizou em julho p.p. mais uma de suas reuniões mensais de estudos. O assunto versado foi "Organização e administração da higiene industrial", incumbindo-se de sua exposição o Dr. Décio Parreiras, Diretor da Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho, do M.T.I.C., que assim o desenvolveu:

"A Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho é, atualmente no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e, conseqüentemente, em todo o território nacional, o órgão de consulta, de realização e fiscalização, em tôdas as atividades, de caráter médico-preventivo, relacionadas com a vida e a saúde do trabalhador brasileiro.

Vale dizer que, no seu âmbito de ação, giram todos os problemas médico-sociais que dizem respeito a êsse grupo enorme de população, que vive do seu trabalho assalariado.

Trabalho, dever social, no conceito da nossa moderna Constituição, tem o seu risco específico e permanente que é preciso conhecer, para prever e para evitar.

O trabalho tem as suas doenças próprias, inerentes a êle, decorrentes dêle e por fôrça dêle. As tecnopatias, a patologia do trabalho, constituem um capítulo à parte na medicina atual, grandemente especializada.

Para que a Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho venha a desempenhar funções que lhe foram atribuídas taxativamente por lei, ela terá de dispor de técnicos especializados em fisiologia, na física, na bioquímica, na microbiologia, na anatomia patológica, na hematologia, na toxicologia industrial (que por si só comporta matéria para um instituto), na clínica médica, na clínica cirúrgica, na traumatologia, na ortopedia, na higiene, na medicina legal, na enfermagem, na engenharia sanitária, na estatística, na eletro-técnica, na psico-técnica (visando a seleção profissional), no direito administrativo e no direito trabalhista.

A gênese da Divisão está ligada e é conseqüência do grande surto industrial do Brasil, condicionado pela guerra.

E porque o Brasil foi, até pouco tempo, uma nação predominantemente agrícola, com os maiores depósitos de minério do mundo, com alguns milhões de toneladas de ferro e de carvão de bom teor, mas sem grandes usinas, sem grandes fornos, sem longas vias de penetração, sem grandes doenças profissionais e sem grandes desastres, a medicina que cuida do infortúnio trabalhístico tem também sido pequena, diminuta, tentada por alguns e menosprezada por outros.

Deve-se ao estadista que ora dirige os destinos do país a primeira idéia de criação de um órgão técnico-administrativo capaz de se dedicar aos problemas referentes à saúde e, conseqüentemente, à produtividade do trabalhador nacional.

Foi S. Excia. que, em outubro de 1941, enviava um técnico a algumas nações sul-americanas, no caráter de observador, para ver o que os mesmos faziam em benefício da capacidade física e mental dos seus trabalhadores.

Em fevereiro de 1942, afora uma ou outra iniciativa em centros de saúde e em organizações congêneres estaduais, a higiene industrial, ou antes a medicina do trabalho, se resumia no esfôrço de um grupo de 3 ou 4 médicos, limitados a uma pequena sala do palácio industrial, já cansados de acalentar um velho ideal, que nunca se tornara realidade. Funcionava bem, embora sem serviço de fiscalização externa, a Seção de Assistência a Mulheres e Menores.

De fevereiro a dezembro de 1942, houve o preparo intelectual da idéia, a campanha doutrinária, mostrando a necessidade de amparo à máquina humana. E esta formou prosélitos, ganhou outros andares, e chegou ao gabinete ministerial. E, numa tarde de verão, em fins de tarefa, S. Excia. o Sr. Ministro Marcondes Filho, assiste a uma exposição de filmes indicadores dos desastres causados durante o trabalho e por fôrça do trabalho. E S. Excia. não oculta a dolorosa impressão, diante da verdade dos fatos.

A 15 de dezembro dêsse mesmo ano, estava vitoriosa a campanha e, pelo Decreto 5.092, tinha vida efetiva a Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho.

Na sua organização, a D.H.S.T. se divide em 3 Seções diversas; a da Higiene do Trabalho; a de Segurança do Trabalho e a de Assistência a Mulheres e Menores.

À Seção de Higiene do Trabalho compete, pelo art. 150 da Consolidação, conferir o "Habite-se" e determinar as obras e reparações julgadas necessárias, em qualquer local de trabalho, o que importa dizer desde a menor casa de consêrto de sapatos no Acre, até a mais imponente e custosa organização industrial do Rio de Janeiro ou de São Paulo.

Nas grandes cidades e nos grandes núcleos industriais, permanecem de pé as suas posturas municipais e fácil será a atuação da D.H.S.T., apenas controladora e supervisora de medidas gerais de higiene e locais de trabalho que não podem ficar à mercê de interpretações para cada município do Brasil.

A ela é que cabe interferir nos problemas referentes à iluminação dos locais de trabalho, fixando os mínimos de iluminamento para trabalhos delicados, para os que exigem menor riqueza de detalhes, para os que são rústicos, distribuindo a iluminação de maneira uniforme, difusa e geral, evitando os ofuscamentos, os reflexos fortes, as sombras e os contrastes excessivos nos planos de trabalho, evitando os insolamentos nos meses de calor e a umidade nos meses frios do ano; promover a melhoria de ventilação nos locais de trabalho, indicando ventiladores, exaustores, insufladores, capelas, anteparos, paredes duplas, isolamento térmico; identificar poeiras e suspensóides tóxicos, alergênicos, irritantes, ou incômodos nas atmosferas de trabalho; exigir refeitórios, vestiários, *toilette*, banheiros; controlar os abastecimentos d'água; tratar caldas e resíduos fabris; examinar operários, fiscalizar as condições de trabalho; evitar a fadiga, as doenças profissionais. Enfim, um mundo de iniciativas, imediatamente econômicas e eminentemente humanas.

À Seção de Segurança do Trabalho compete, em resumo, fazer a prevenção do acidente profissional, criando o espírito de precaução no trabalho, e isto protegendo as partes móveis de máquinas, os motores, transformadores, cabos, condutores elétricos; iluminando suficientemente os locais de trabalho e os corredores de trânsito; indicando, com sinais, os locais perigosos; escolhendo tipos de escadas; saídas suficientes; pisos não escorregadios e sem aberturas; clarabóias protegidas; caldeiras com equipamento de segurança; depósitos apropriados de explosivos e inflamáveis; andaimes protegidos; ascensores, guindastes, transportadores, pontes rolantes, registos com freqüência; fazendo propaganda elucidativa; selecionando o operário para a função; criando em cada fábrica as comissões locais de prevenção de acidente; os concursos, as estatísticas, as emulações de técnica preventiva.

A Seção de Assistência a Mulheres e Menores — sem dúvida a mais humana das Seções do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio é aquela que protege a mulher e o menor de 14 a 18 anos contra a insalubridade, a penosidade e a perigosidade do trabalho que realizam.

É ela que impede o trabalho assalariado de qualquer menor antes dos 14 anos de idade. É ela que fiscaliza e afasta o menor e a mulher dos trabalhos em que haja a manipulação do chumbo, do arsênico, do benzol, do mercúrio, das anilinas, das poeiras, dos explosivos, dos vernizes, das lacas, das tintas e dos ambientes de grande calor e excessiva umidade.

O seu sentido social e humanitário é de incomensurável extensão.

É ela que garante à mulher 6 semanas de repouso antes do parto e 6 semanas depois da parturição. É, talvez, a mais direta tutela do Estado nos problemas eugênicos brasileiros.

A Seção de Mulheres é aquela que intervém garantindo a amamentação regular do filho da operária em berçários e creches adequadas.

É ela que não permite o trabalho noturno à mulher e ao menor, tal a sua insalubridade.

Dela é que nos vem a determinação proibitiva do trabalho em usinas e subterrâneos, nessa época de adolescência, em que é grande a instabilidade do organismo humano.

Surpreendente tem sido o desenvolvimento da Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho. Deve-se isto muito ao Departamento Administrativo do Serviço Público, que nada lhe tem negado. Em 1943 cinco eram os seus médicos; em 1944 são cinqüenta; em 1943 não havia engenheiros, hoje são oito; em 1943, não havia fundo próprio para aquisição de material; em 1944 êle chega a mais de um milhão de cruzeiros; em 1943 a Divisão se comprimia em um pequeno número de salas; em 1944, Segadas Viana garante-lhe quase um andar do palácio ministerial. Não é pois descabido que se citem aqui os nomes de Getulio Vargas, Marcondes Filho, Luiz Simões Lopes e Anisio Miranda, cada qual na sua esfera administrativa.

A complexidade de organização da D.H.S.T., o seu caráter grandemente técnico, levam-me, terminando esta palestra, e visando dar-lhe o caráter rigorosamente objetivo, previsto na Portaria n.º 1.561 (D.A.S.P.), — a solicitar do eminente professor Mário de Brito, que tenho a ventura de conhecer e apreciar desde os bancos ginasiais, e do Dr. Dardeau Vieira, a criação e o aperfeiçoamento de alguns elementos da Divisão, de forma que o meu trabalho de direção, centralizando a orientação e impulsionando a máquina, se torne menos penoso e, seguramente, mais eficiente.

Refiro-me à necessidade de serem criados, ao lado dêsses *órgãos de linha* acima enumerados, os chamados serviços auxiliares e os órgãos de "staff", de molde a que o administrador possa delegar algumas de suas atuais funções, menos objetivas, a outros técnicos de sua confiança.

Evidentemente, para o êxito completo da Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho, urge que o seu atual chefe utilize em funções de estudo e planejamento três órgãos de "staff" que possam indagar, aconselhar, sugerir e supervisionar os problemas referentes à toxicologia industrial, à engenharia sanitária e à psico-técnica, bem como três "serviços auxiliares" de estudo de autos e processos; de estatística aplicada; de perícia especializada, indispensáveis nos três órgãos de linha, que são as Seções de Higiene, de Segurança, de Assistência a Mulheres e Menores".

Falou a seguir o Dr. Rubens de Siqueira, técnico de administração do D.A.S.P.:

"A maneira clara, simples e precisa com que o expositor tratou o assunto — sentido, gênese, organização e desenvolvimento da divisão que dirige — não deixou, no espírito do debatedor ou "supposed to be", dúvidas ou problemas que suscitassem o debate.

Aproveita, porém, o ensejo para, aliviando o fator "tempo" a que estêve rigorosamente subordinado o orador, complementar a palestra e, assim sendo, fará algumas considerações sôbre a complexidade dos problemas afetos à Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho.

Em síntese, como os ouvintes já perceberam, tôda a Higiene e Medicina do Trabalho estão contidas no âmbito de ação do Serviço.

Sem negar a importância dos demais problemas ligados à matéria, queremos destacar, aqui, como *fundamentais* e, também, como *amostras típicas* — no sentido estatístico do têrmo — da ingente tarefa a que está e estará sujeita a D.H.S.T., as questões relacionadas com *ambientes de trabalho, doenças profissionais, acidentes* e *nutrição*.

2. *Ambientes de trabalho* — Só o estabelecimento, entre nós, de padrões de ventilação, iluminação, pisos, trânsitos..., de acôrdo com o objetivo a que se destinam os diversos tipos de ambiente de trabalho, representa um verdadeiro programa de trabalho e, diga-se de passagem, dos não menos árduos.

Poderá alguém objetar: "por que não se aproveitar a experiência alienígena, colhêr, por exemplo, os frutos exuberantes da experiência norte-americana ?. Porque, infelizmente, em matéria de higiene do trabalho, a adoção de certos padrões ou não é possível ou não nos convém.

3. *Doenças profissionais* — O estudo das doenças profissionais, por si só, deu azo à formação de um ramo novo da Medicina — *a Medicina do Trabalho*, que cuida da patologia humana em suas relações com o trabalho.

Doenças profissionais ou tecnopatias (OLLER) são os estados mórbidos resultantes diretamente do exercício de uma profissão. OLLER, por exemplo, as define como sendo criadas totalmente por trabalho determinado ou pelas condições extraordinárias nas quais êle se efetua.

Pois bem; o ante-projeto de lei de acidentes do trabalho, no parágrafo único, do seu art. 2.º, prevê que uma relação das doenças chamadas profissionais será organizada e publicada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e revista trienalmente.

A publicação da lista das doenças profissionais custará apenas uma portaria ministerial. A sua feitura, todavia, representará outro programa de trabalho. E que programa!

Acrescente-se, ainda, como já assinalou Ari Fernandes, em sua tese para a carreira de Técnico de Administração, as dificuldades de execução que o problema das doenças profissionais oferece: "empregadores, técnicos e os pró-

prios trabalhadores alimentam opiniões erradas ou fornecem informações falhas ou tendenciosas; a continuidade dos estudos e das pesquisas é freqüentemente prejudicada pelas variações da técnica de trabalho; cada caso particular apresenta detalhes por vêzes imprevistos; o trabalho e o trabalhador devem merecer atenção vigilante e contínua".

4. *Acidentes* — Estabelecer medidas visando a prevenção de acidentes e encetar uma campanha educativa nesse sentido, isso só, constituirá uma realização a exigir conjugação de esforços dos setores públicos e privados e supervisão da D.H.S.T.

Da importância de uma campanha educativa em tôdas as esferas, dá-nos o Prof. Décio Parreiras sugestivo exemplo ao citar que, "numa tarde de verão, em fins de tarefa, S. Excia. o Sr. Ministro Marcondes Filho assiste a uma exposição de filmes indicadores dos desastres causados durante o trabalho e por fôrça do trabalho. E S. Excia. não oculta a dolorosa impressão, diante da verdade dos fatos". Resultado prático: "A 15 de dezembro dêsse mesmo ano, estava vitoriosa a campanha e, pelo decreto 5.092, tinha vida efetiva a Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho".

Ative-se a campanha e, tal qual a D.H.S.T., terão vida efetiva, estarão a salvo de acidentes no trabalho, centenas, milhares de brasileiros.

5. *Nutrição* — Da importância da nutrição no trabalho nada mais expressivo que a organização, dentro do "National Research Council", de um *Committee on Nutrition in Indusdry,* no país essencialmente industrial, os EE.UU. da América.

Trabalhos recentes de TOM D. SPIES, grande autoridade em assuntos de nutrição, nos dão notícia de que uma centena de trabalhadores na indústria (25 mineiros, 14 trabalhadores em aço, 8 carpinteiros, etc.) estavam debilitados a tal ponto que foram rejeitados para os seus diversos tipos de trabalho. Selecionados e tratados, de acôrdo com os modernos ensinamentos da ciência da nutrição, em prazo relativamente curto estavam aptos para o trabalho e começaram, com ânimo, a tarefa em prol do esfôrço de guerra americano.

Se admitirmos como um axioma que *o trabalhador brasileiro é, via de regra, mal alimentado e mal nutrido,* que mundo de realizações poderá e deverá a D.H.S.T., em conexão com o S.A.P.S., fazer!

Ainda recentemente, na Grã Bretanha, que, para cada planta ou local de trabalho de 250 pessoas, possui uma boa cantina, 87% de 834 jovens rejeitados para o "British Army", após a prescrição de uma dieta racional foram aceitos sem restrições.

Que campo admirável para experimentos semelhantes encontra a D.H.S.T. nas nossas classes trabalhadoras, tão parcamente nutridas.

6. Antes de terminar, uma pequena sugestão relacionada com a solicitação justa que o orador faz à D.A. e à D.E. Quer-nos parecer que, para a criação de órgãos como os deseja o Prof. Décio Parreiras, a Divisão mais adequada ao caso seja a D.C., i.é. a Divisão de Organização e Coordenação.

7. Como vêem os ouvintes, singela, no bom sentido da palavra, foi a exposição do Prof. Parreiras. Complexa, porém, é a sua tarefa.

Enquanto não chega o término da *nossa civilização técnica,* profetizado por SPENGLER, o maravilhoso autor da "Decadência do Ocidente", será dever da D.H.S.T. "permanecer sem esperança, sem salvação no pôsto já perdido. Permanecer como aquêle soldado romano, cujo esqueleto foi encontrado diante de uma porta de Pompéia, e que morreu porque ao instalar-se a erupção do Vesúvio esqueceram de lhe dar a respectiva licença".

E isto porque nela, na D.H.S.T., repousa a segurança do trabalhador brasileiro".

*
* *

Em seguida teve a palavra o Dr. Jorge Saldanha Bandeira de Melo, Diretor dos Cursos do Departamento Nacional de Saúde, que disse:

"A conferência do Dr. Décio Parreiras, Diretor da Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho, do Departamento do Trabalho, do Ministério do Trabalho, tem um título que traduz o elogiável entusiasmo do meu distinto colega pelo Serviço de que é digno diretor.

Êsse título é longo e pomposo:

"O sentido, a gênese, a organização e o desenvolvimento surpreendente da Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho".

Como costuma acontecer, a obra, — no caso, uma conferência que teve de ser comprimida no prazo máximo de trinta minutos — não pôde, naturalmente, objetivar o intento do título.

Foi obrigado o conferencista a correr sôbre idéias gerais concernentes à importância da Higiene e Segurança do Trabalho e às atribuições e finalidades da Divisão dêsse nome, criada pelo Decreto 5.092, de 15 de dezembro de 1942.

Dest'arte, não há muita matéria para comentários no extrato da amena conferência que acabamos de ouvir.

Entretanto, para justificar minha presença aqui como debatedor e demonstrar meu grande aprêço ao antigo colega do Curso de Saúde Pública, e o meu não menor entusiasmo pelo assunto versado, Higiene e Segurança do Trabalho, vou colocar em plano de discussão algumas de suas asserções.

1 — Não me parece certo que a referida Divisão esteja ligada e seja a conseqüência do grande surto industrial do Brasil condicionado pela guerra (*sic*).

Desde há 20 anos passados que o progresso industrial do Brasil se vem acentuando ininterruptamente. Assim é que para atender aos aspectos higiênicos do trabalho industrial, já em franco desenvolvimento àquela época, o Regulamento do Departamento Nacional de Saúde Pública (Decreto 16.300, de 31 de dezembro de 1923) criou a Inspetoria de Higiene Industrial e Profissional, com organização administrativa, atribuições de funcionários e disposições técnicas que atestam um elevado grau de evolu-

ção no preparo intelectual e doutrinário dos nossos higienistas nas questões referentes à Higiene do Trabalho.

Criado o Ministério do Trabalho em 1930, já em 1934 o Ministro Agamemnon de Magalhães nomeava três médicos com o título de Inspetor Médico do Trabalho, a fim de procederem a inspeção higiênica nos locais de trabalho e estudos sôbre acidentes e doenças profissionais.

Na administração do Ministro Waldemar Falcão foi baixada uma ordem de serviço criando e dando atribuições a um Serviço de Higiene do Trabalho, na Inspetoria do Departamento Nacional do Trabalho.

Posteriormente, o mesmo Ministério nomeou uma Comissão para elaborar um código de Higiene do Trabalho.

Por estas razões, parece-me que a atual Divisão estaria antes ligada, e seria conseqüência, da evolução e da ampliação do antigo Serviço de Higiene do Trabalho, da extinta Inspetoria do Trabalho.

Essa Inspetoria, de que o conferencista foi também Inspetor Chefe, sucedendo ao Dr. Edison Cavalcanti, tinha entre suas atribuições a fiscalização de dispositivos de leis referentes à Higiene e Segurança do Trabalho, como por exemplo:

a) Decreto 2.162, de 1/5/940, na parte que diz respeito ao acréscimo do salário mínimo nas ocupações consideradas insalubres pela Portaria S.C.M. 51, de 13 de abril de 1939; o Decreto 2.308, de 13 de junho de 1940, regulando a duração de trabalho; o Decreto n.º 21.417 A, de 13/5/932, que regula as condições do trabalho das mulheres, contendo o quadro das indústrias proibidas por perigosas e insalubres; e o Decreto 3.616, de 13/9/941, que dispõe sôbre a proteção do trabalho do menor, e sua proibição em certas indústrias e locais considerados insalubres ou perigosos.

Foram essas e outras as leis consolidadas no Decreto n.º 5.452, de 1/5/943 (Consolidação das Leis do Trabalho), que são o campo de atribuições e atividades da atual Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho.

Em resumo, a Divisão, se bem que seja uma criação recente, tem suas raízes ligadas a fatos e leis de anos anteriores.

2 — Quanto à referência ao artigo 150 da Consolidação, há um ligeiro equívoco, porquanto o "habite-se" é tratado no artigo 155, parágrafo único.

3 — Ao referir-se às extensas atribuições da Divisão no âmbito nacional, em tôdas as questões referentes à Medicina Preventiva do Trabalho, eu lembraria ao conferencista o artigo 156 da Consolidação, que admite sejam todos os dispositivos do capítulo concernente à Higiene e Segurança do Trabalho, *supletivamente* por autorização expressa do Ministro, delegados às autoridades sanitárias federais, estaduais ou municipais.

A meu ver aqui se toca em a questão fundamental de atribuições que devem caber respectivamente ao Ministério do Trabalho e às Repartições de Saúde.

O problema de Higiene e Segurança do Trabalho, por isso mesmo que atinge a uma grande massa da população, é, e não pode deixar de ser, um problema de saúde pública. A Higiene Industrial pôde ser definida: "as a public-health applied to gainful workers" (BLOOMFIELD, p. 48 do livro de WAMPLER — *Industrial Medicine*, 1943).

Nos Estados Unidos da América do Norte ocupam-se dos problemas de higiene industrial:

O Ministério do Trabalho, pelo seu "Bureau of Labor Statistic", o Departamento do Interior, através o seu "Bureau of Mines", e o Serviço Nacional de Saúde Pública ("United States Public Health Service").

Além dessas repartições nacionais, e os Serviços estaduais de trabalho, saúde pública e assistência, há numerosas organizações privadas. Êsses serviços colaboram harmônicamente, cada um em determinada atividade, para uma ação conjunta no campo da Higiene do Trabalho. No Brasil, mais ainda do que na América do Norte, por não sermos um país nem tão industrializado, nem tão rico, é necessário evitar ações isoladas ou desperdícios de tempo e dinheiro pela pluralidade das atividades governamentais, frente ao mesmo problema. Diz textualmente BLOOMFIELD: "Since industrial hygiene cannot be separated from other public heaeth activities without a duplication of efforts and funds it should be plain that it would be undesirable to develop a program in any other organization save that of a health department" (pág. 60).

Penso que a política sanitária da Divisão de Higiene e Segurança seria aquela de supervisão, estímulo e orientação das atividades das repartições de saúde no que toca à Higiene e Segurança do Trabalho.

Não é possível ao Ministério do Trabalho ter funcionários, repartições e laboratórios de várias naturezas, em cada ponto do vasto território do Brasil.

Não é possível, como quer o conferencista, que sua Divisão dê o "habite-se" "à menor casa de sapatos no Acre".

Deve, ao contrário, isto ser feito pela Repartição local de Saúde.

Naturalmente que a Consolidação das Leis do Trabalho, que é o terreno legal de ação da Divisão, deve ser fiscalizada e exercida pelas repartições de Saúde Federais, Estaduais e Municipais. Essa é uma "exigência mínima" nacional; outras muitas atividades em Higiene e Medicina do Trabalho podem e devem ser exercidas pelas Repartições de Saúde que abrangem, como se sabe, tôdas as questões referentes à Saúde Pública e à Assistência Médica e Social das populações.

Quanto à parte da conferência em que se assinala o surpreendente desenvolvimento da Divisão, pelo fato da nomeação recente de 50 médicos, 8 engenheiros, e a promessa de maiores e melhores instalações, e também quanto aos elogios que o conferencista fêz aos vários homens públicos, pelo que fizeram e pelo que dêles espera que ainda façam em favor da Higiene e Medicina Industriais, eu estou, com o conferencista, inteiramente solidário".

*
* *

Em improviso, o conferencista respondeu, após falar o segundo debatedor, às observações feitas em tôrno do tema que versara.

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

DIVIDA DO AMAZONAS

Parecer do Sr. Luiz Simões Lopes, aprovado pela C. E. N. E.

Em sessão realizada a 13 de junho último (primeira sessão especial de 1944), a Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais aprovou um parecer do Sr. Luiz Simões Lopes sôbre a dívida do Estado do Amazonas. Êsse parecer concluía pela promulgação de decreto-lei federal, autorizando a União a liquidar a dívida em questão com o produto de um empréstimo de cinqüenta e cinco milhões de cruzeiros, concedido ao Estado do Amazonas e procedida a liquidação por intermédio de uma comissão de cinco membros, nomeados pelo Presidente da República, com dois membros indicados pelo Govêrno do Estado. É o que acaba de ser feito com a expedição do decreto-lei n.º 6.763, de 3 de agôsto findo, publicado no *Diário Oficial* de 5 do mesmo mês.

O parecer do Sr. Luiz Simões Lopes mereceu aprovação unânime da C.E.N.E. Antes de encerrar-se a sessão, o seu autor foi felicitado pelo trabalho que apresentou e o Presidente da Comissão congratulou-se com os demais membros "por êsse grande serviço prestado ao Amazonas, quiçá ao Brasil".

O parecer em questão é do seguinte teor :

I

HISTÓRICO

OS PROJETOS DA INTERVENTORIA E SUA REJEIÇÃO (PROCESSOS Ns. 443-42 E 444-42)

Não se terá perfeita inteligência das questões contidas neste processo sem o auxílio de uma breve recapitulação. A partir de março de 1942 têm sido encaminhadas às autoridades federais competentes, e ao exame do Senhor Presidente da República, as mais variadas pretensões de credores do Estado do Amazonas, a par de alguns projetos com que a Interventoria, naquela unidade federativa, se tem esforçado por enfrentar o intrincado problema da dívida passiva interna do Estado — quer a consolidada, quer a flutuante. A essas pretensões o Govêrno federal tem dado diferentes soluções, conforme a natureza e importância dos casos submetidos. Por exemplo : determinou que o crédito de certos desembargadores fôsse saldado, ao passo que não aprovou o projeto que autorizava á liquidação de apólices da emissão de 1918. E, assim procedeu depois de atentamente ponderar a conveniência do interêsse público. Mas, porque o Amazonas esteja ùltimamente desfrutando um relativo desafôgo financeiro, depois de longos anos de quase indigência em virtude da desvalorização dos produaos básicos de sua economia, agitam-se agora os credores, julgando excepcional a ocasião para, ao menos parcialmente, reaverem juros e vencimentos atrasados, créditos oriundos de cartas de sentença, contas e atestados. A esperança de obter êsses pagamentos baseia-se invariàvelmente na convicção de que o Estado atravessa no momento uma situação de evidente prosperidade econômica, graças aos preços mais elevados que alcançam no mercado mundial a borracha, a castanha, o óleo de pau-rosa, o chicle, etc. Houve mesmo um credor, o Sr. F. de Castro Silva, que declarou em petição ao Sr. Ministro da Justiça, ao solicitar que lhe fôssem desde logo pagos os juros das apólices de que é portador — em seguida ao malôgro do projeto que autorizava a liquidação de apólices da já mencionada emissão de 1918 — que as possibilidades orçamentárias do Estado, *notória e provadamente, eram as mais robustas possíveis*. Foi, não obstante, contestado indiretamente pelo Sr. Diretor Geral da Fazenda do Estado, quando êste teve ensejo de pronunciar-se acêrca da oportunidade do pagamento reclamado. Cumpre, por conseguinte, que sejam rememoradas, embora sumàriamente, as principais etapas por que vem passando, nesta Comissão, o problema da dívida interna do Amazonas, a fim de que se possa ter uma visão global de todos os seus principais aspectos.

Aos 24 de março de 1942, o Interventor Federal no Amazonas dirigiu um ofício (n.º 1.180) ao Senhor Ministro da Justiça, apresentando por seu intermédio, à consideração do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, um projeto de decreto-lei que autorizava a liquidação de apólices da emissão de 1918. Argumentava o Interventor, ao encaminhar a exame o citado projeto de decreto-lei, que essa liquidação era de apreciável conveniência para os interêsses do Estado : 1.º, porque o desembaraçava de uma parte vultosa de sua dívida consolidada, mediante operação *aconselhável* (foi mesmo essa a expressão usada pelo ilustre Relator do Conselho Técnico de Economia e Finanças, quando consultado a respeito), operação que reduzia o montante dos juros e tinha sido até proposta por diversos portadores de títulos, o que de certo modo ainda mais a coonestava ; 2.º, porque o Estado se exonerava de um compromisso de natureza moral especialíssima, visto que aquela emissão se tinha originado na necessidade de dar cumprimento a uma carta de sentença expedida pelo Supremo Tribunal Federal. Poderia ter acrescentado que outra vantagem era a que provinha de o Estado desobrigar-se, *oficialmente*, de consagrar a renda dos serviços elétricos ao custeio do serviço de juros dessa emissão preferenciada — pois,

de fato, a garantia dada por aquela renda à referida emissão vinha depois de outras, em virtude da sua afetação anterior aos empréstimos da Société Marseillaise e ao empréstimo interno de 1916, o que, aliás, permitiria às administrações precedentes e à atual se despreocuparem de respeitar um compromisso já sem conteúdo prático desde a origem.

A C.E.N.E. foi convidada a externar o seu juízo sôbre a conveniência da aludida liquidação. Fê-lo aos 22 de maio de 1942, sendo relator da questão o Sr. Junqueira Aires, cujo parecer foi unânimemente aprovado pela Comissão. A argumentação segura e até mesmo candente, com que S. Excia. se opôs às medidas que se consubstanciavam nos anteprojetos, logrou despertar vivo interêsse dos seus pares, tanto assim que intervieram no debate os Srs. Cleveland Maciel, Sá Filho e o signatário do presente. O primeiro alvitrou que a solução para o caso seria a cassação da autonomia do Amazonas, que se transformaria em território até restabelecer o seu regime financeiro, na conformidade do disposto na Constituição; o segundo sugeriu medida menos drástica: propôs que se pedisse ao Ministério da Fazenda a remessa dos processos que lá se encontravam, referentes à questão, a fim de que se tivesse completo conhecimento da matéria. Aventamos, então, a conclusão de que o projeto de decreto-lei em estudo, autorizando a liquidação de apólices da emissão de 1918 e dando outras providências, devia ser rejeitado principalmente porque evidenciava estar "em profundo desacôrdo com o projeto de decreto-lei estabelecendo normas para a liquidação da dívida interna flutuante, e outras providências", e, secundàriamente, "por ser estranhável que dentro de um mesmo empréstimo se quisesse encontrar uma situação de preferência para determinado grupo de portadores". Na verdade, um projeto de liquidação parcial de dívida devia subordinar-se, necessàriamente, àquele que pretendesse efetuar a liquidação geral, não se compreendendo tampouco quaisquer discriminações. Ademais, ao considerar o outro projeto de decreto-lei, formulado pela Interventoria (Ofício de apresentação ao Senhor Ministro da Justiça — n.º 1.181, de 24 de março de 1942), estabelecendo normas para a liquidação da dívida interna flutuante e outras providências atinentes — projeto constante do processo 444-42, anexo, o qual fôra relatado na mesma ocasião pelo Sr. Junqueira Aires, a Comissão opinou que convinha esclarecer a Interventoria de que, em princípio, era preciso solver as dívidas; para tanto, todavia, importava que se conhecesse: *a*) o nome dos credores; *b*) os créditos respectivos e sua proveniência; *c*) a data dos mesmos; *d*) seu reconhecimento pelo Govêrno; *e*) quais os créditos pendentes de solução; *f*) a natureza dos créditos; *g*) a autoridade que proferiu a decisão de pagamento e em que data; *h*) outros pormenores julgados úteis. O Senhor Ministro da Justiça, ao tomar conhecimento do fato, louvando-se nestas sugestões, houve por bem determinar, a 29 de setembro de 1942, que se solicitassem, à interventoria no Amazonas, aquelas informações, bem como outras mais, acaso indispensáveis para se emitir opinião fundamentada a respeito do assunto. Fê-lo em ofício de 13 de outubro de 1942. Dentre as novas informações suplementares pedidas, cumpre mencionar: *a*) se subsistia o crédito da Société Marseillaise; *b*) quais as possibilidades do orçamento estadual para acudir ao pagamento de dívidas; *c*) quais as dívidas cujo serviço de juros estava atrasado; *d*) qual a renda dos serviços elétricos a que se referia o Decreto n.º 1.299, de 23 de outubro de 1918. Não tardaram a chegar por via telegráfica os principais esclarecimentos reclamados e eram todos impressionantes; legitimavam plenamente a decisão da C.E.N.E. rejeitando não sòmente a liquidação parcial da emissão de apólices de 1918, mas também a forma por que se propusera no outro projeto de decreto-lei a liquidação total da dívida interna, flutuante e consolidada.

De posse dessas informações, o Sr. Ministro da Justiça sintetizou, em magnífica exposição (7-12-1942) ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, tudo quanto se podia e ainda se pode dizer sôbre o caso. Depois de analisar a matéria dos dois projetos de decreto-lei e de assinalar a inconveniência de que o referente à liquidação parcial não se subordinasse ao segundo — mais geral e de maior alcance — ponderou Sua Excelência que a C.E.N.E. localizara com absoluto rigor o vício original dos projetos apresentados quando salientou a desigualdade de tratamento que era dada aos credores. Daí haver concordado com a sugestão de solicitar informações à Interventoria, para que o problema pudesse ter uma solução de conjunto, conforme o Interventor preconizara. Graças às respostas fornecidas, embora não fôssem completas, pôde o Sr. Ministro da Justiça concluir que a emissão de 1918 — como já observáramos — só nominalmente estava garantida pela renda dos serviços elétricos, desde que esta já fôra afetada a outras finalidades, *dez vêzes* mais vultosas; que nada justificava se cuidasse preferentemente de uma emissão de títulos em detrimento de outras anteriores, idênticamente garantidas; que não tinha cabimento a liquidação proposta antes dos demais empréstimos, sobretudo quando ela iria efetuar-se mediante o *pagamento integral da dívida principal com um abatimento nos juros* e "o Estado não dispunha de recursos para fazer a menor amortização em qualquer dos demais débitos, com ou sem garantia"; que, finalmente, a aprovação do Conselho Técnico de Economia e Finanças ao projeto de decreto-lei "tinha uma importância muito diminuta, pois êsse Conselho não examinou o assunto em seu conjunto, isto é, tendo em vista a situação real do Tesouro do Estado". Isto pôsto, opinou o Sr. Ministro que o projeto de liquidação parcial não podia nem devia ser aprovado, por ser manifestamente prejudicial ao interêsse público, convindo apoiar o voto da C.E.N.E.; quanto ao outro projeto, ratificou ainda Sua Excelência o juízo da mesma corporação e, à míngua de elementos informativos detalhados, observou que não era possível apreciar uma proposta de tão grande importância. Sugeriu por isto mesmo que a Interventoria promovesse "a elaboração de um novo projeto, que deveria ser encaminhado com os dados pedidos pela C.E.N.E., de modo a tornar possível um exame minucioso do assunto". Ao elaborar o novo plano — observou ainda o Sr. Ministro da Justiça em sua exposição — cumpria que o Interventor encarasse em bloco o problema da dívida interna a fim de propor uma verdadeira solução de conjunto; contudo, não devia julgar-se obrigado a dar tratamento igual a todos os credores; importava antes que os créditos fôssem grupados de acôrdo com as diversas categorias, para que não houvesse tratamento desigual entre credores da mesma natureza.

A exposição do Sr. Ministro da Justiça, que acabamos de resumir, foi aprovada pelo Excelentíssimo Senhor Pre-

sidente da República por despacho de 18 de janeiro de 1943, de forma que em obediência a essa deliberação voltaram à Interventoria no Amazonas todos os documentos que acompanhavam os ofícios ns. 1.180 e 1.181, de 22 e 24 de março de 1942, respectivamente, aos quais já fizemos referência. No entanto, porque o primeiro ofício do Sr. Ministro da Justiça (13-10-1942), solicitando informações minuciosas, não chegasse às mãos do Interventor senão quatro meses após sua remessa, julgou-se êle dispensado à vista do despacho do Chefe da Nação, de prestar os esclarecimentos circunstanciados que a C.E.N.E. reputava imprescindíveis para o perfeito conhecimento do caso. Era evidentemente um equívoco: a documentação continuava essencial ao estudo, pois, na verdade, nem o assunto fôra solucionado — como parecia acreditar o Interventor nas declarações do ofício de 1 de fevereiro de 1943 — nem o Senhor Presidente da República vedara os projetos sôbre a dívida flutuante. Determinando — "Proceda-se de acôrdo com o parecer" — o que Sua Excelência tivera em mira era precisamente a cabal observância das conclusões exaradas na exposição ministerial de dezembro de 1942; longe de tolher a liberdade de ação do seu representante no Amazonas, concordara tão sòmente em que êle adiasse a solução do problema, a fim de que pudesse planejar, depois de exame acurado, uma fórmula que não contivesse os vícios e as imperfeições das anteriores. Eis porque a C.E.N.E., ao tomar conhecimento, por intermédio do Sr. Ministro da Justiça, do mal entendido em que laborara o Interventor, opinou, por unanimidade de votos (17 de julho), no sentido de ser reiterada a primeira solicitação de informações, o que foi feito em ofício ministerial de 27 de julho de 1943. Em atenção a êsse pedido, o Interventor entregou, pessoalmente, a 3 de agôsto, na Secretaria da C.E.N.E., o processo n.º 956 e a exposição de motivos que o acompanha.

O CASO DO PROCESSO N.º 1.377-43

Neste ínterim, descontente com o malôgro do projeto que estabelecia a liquidação da emissão de 1918, na qual era *magna pars* interessada, torna o Sr. F. de Castro Silva a requerer, desta vez ao Sr. Ministro da Justiça, que se digne determinar providências, junto à Interventoria Federal no Amazonas, para que *desde logo* se lhe faça, como de direito e de lei, o pagamento dos coupons vencidos de duas mil e quinhentas e duas (2.502) apólices, no valor de mil cruzeiros cada uma (Cr$ 1.000,00), a fim de que se normalize uma situação por tanto tempo protelada e que envolve o crédito do Tesouro do Estado. Estas apólices voltavam, assim, a ser objeto de atenção da C.E.N.E. Ainda desta vez se chocou a aspiração contra a unanimidade de votos dos seus membros, porque êles aprovaram, aos 23 de dezembro de 1943, o parecer com que nos opusemos à satisfação *imediata* do débito em que se acha o Tesouro do Estado do Amazonas para com o suplicante. Não poderia ter sido outra a deliberação da Comissão, se considerarmos as personalidades que a integram. À vista das informações que acompanhavam o processo n.º 1.377, de 1943, perfeitamente objetivas e desapaixonadas, oriundas de quem estava em pôsto de observação excepcional — a Diretoria Geral da Fazenda do Estado — para opinar com inteiro conhecimento de causa, pareceu-nos realmente, como ainda hoje nos parece, inoportuno e desaconselhável atender à solicitação do Sr. F. de Castro Silva. O interêsse da administração, o empenho de não comprometer irremediàvelmente o precaríssimo equilíbrio do orçamento amazonense, e, antes de tudo, a convicção de que um pagamento da natureza do que se pleiteava importaria em sacrifício econômico e social desproporcionado à vantagem moral de respeitar um compromisso como êsse — sem dúvida indisfarçável, mas de minguada importância se o compararmos àqueles aspectos do problema — tais foram as razões e o pensamento que presidiram à elaboração do nosso parecer. A aprovação que êle obteve dos membros da C.E.N.E. nos convenceu de que examinamos o caso com elevação e espírito público.

OS PROJETOS APRESENTADOS À INTERVENTORIA PELOS SRS. HUÁSCAR DE FIGUEIREDO E JORGE DE ANDRADE

A entrega do processo n.º 956, realizada pessoalmente pelo Interventor, obedece ao seu desejo e ao geral de solucionar-se prontamente o caso da dívida interna do Amazonas. Na verdade, S. Excia., aos 30 de dezembro de 1942, dava o exemplo e já podia comunicar ao Sr. Ministro da Justiça que, "em virtude dos últimos despachos do Excelentíssimo Senhor Presidente da República", designara os funcionários Dr. João Huáscar de Figueiredo, Procurador Fiscal da Fazenda Pública, e Jorge de Andrade, Assistente Técnico da mesma Repartição, para atualizarem o trabalho referente à elaboração do plano de liquidação da dívida interna do Estado. "Procura dessa maneira a Interventoria Federal no Amazonas — foram suas expressões textuais em ofício — estabelecer normas que possam dar solução ao problema em aprêço, dentro das possibilidades do Estado". Desincumbindo-se do encargo, aquêles servidores apresentaram aos 28 de junho de 1943 uma longa e bem argumentada exposição encaminhando dois projetos, cujos méritis e desvantagens analisaram com argúcia. Não eram grandes, todavia, as esperanças que êles nutriam de ter o Estado recursos bastantes para empreender, sem auxílio ou subvenção, uma política financeira de liquidação geral da dívida interna.

"A base certa dos orçamentos do Estado — escreviam judiciosamente — não se eleva a mais de 25 milhões de cruzeiros e, dessa forma, para se incluir, entre as cifras da Despesa, uma verba especial de liquidação da dívida, esta não poderia ser superior a dois ou três milhões de cruzeiros, sendo, assim, necessários mais de trinta anos para a liquidação total da dívida interna". Dir-se-á que o Amazonas assiste agora a um surto auspicioso em sua vida econômica e que é prova de pessimismo não confiar em tão inegáveis indícios de melhoria. Prevendo a oposição, os Srs. Huáscar de Figueiredo e Jorge de Andrade argumentaram antecipadamente: "As transformações operadas na vida econômica e financeira do Estado, pela fôrça da própria evolução do país e como conseqüência do momento internacional, quando se manifestou a intensificação de movimento nos seringais, desde o início da Campanha da Borracha, não são suficientes, a nosso modo de ver, para autorizar uma liquidação integral da dívida interna do Estado sem o concurso de elementos e auxílios, quer se considere a integralidade dos mencionados compromissos, na base constante da escrituração fazendária, ou os submetendo a um critério proporcional de abatimentos, de acôrdo com o es-

tabelecimento de percentagens fixas. E nisto não há, podemos afirmá-lo com segurança, nem um preconceito pessimista de nossa parte". E concluíram por estas palavras, que merecem transcrição: "As condições regionais, fartamente conhecidas, com o aumento das obrigações impostas pelas determinações do Govêrno Nacional no tocante ao desenvolvimento do ensino primário, além de outros fatôres, entre os quais se não pode esquecer a supressão completa das tributações incidentes sôbre a exportação, não permitem, certamente, esperar a melhoria da receita do Estado, no orçamento de 1944, na proporção de permitir uma liquidação dos seus compromissos passados, dentro de seus recursos próprios".

Ora, à vista destas considerações de tão saudável prudência administrativa, cumpre que examinemos atentamente os projetos de liquidação alvitrados, a fim de que os não aprovemos se não tiverem, um ou outro, certa viabilidade, sobretudo agora que a Receita do Estado, segundo informação da Interventoria, deverá sofrer uma redução de cêrca de 6 milhões de cruzeiros, em conseqüência da constituição de territórios federais em duas das mais prósperas regiões do Estado.

II

ANÁLISE DOS NOVOS PROJETOS APRESENTADOS PELA INTERVENTORIA DO AMAZONAS PARA LIQUIDAÇÃO DA DÍVIDA INTERNA

As sugestões e bases, que foram apresentadas pela Comissão incumbida de atualizar o plano de liquidação da dívida interna do Amazonas, exigem sem dúvida uma análise minuciosa dos seus méritos e de sua praticabilidade; pois, se a parte expositiva, crítica e factual do trabalho elaborado pela Comissão é indiscutìvelmente de boa qualidade, parece-nos que não acontece outra tanto com os planos de liquidação, pròpriamente ditos, que se propuseram. Aliás, deve-se reconhecer que os seus autores não ocultam um grande cepticismo em relação a qualquer dos dois. E' que estão convictos, por um lado, de que esta ou aquela solução terá sempre de condicionar-se à receita disponível e, por outro lado, de que tudo agora leva a crer que os recursos estaduais decrescerão nos próximos exercícios, não obstante o róseo otimismo dos menos avisados. Portanto, será sempre utópico e irrisório o plano que pretenda, nas atuais circunstâncias orçamentárias do Estado, exorbitar a verba de dois a três milhões de cruzeiros para o Serviço da dívida. (Eis um caso em que se impõe a precedência da Receita sôbre a Despesa, como um princípio de são pragmatismo, diria o nosso ilustre colega Dr. Sá Filho.) Todavia, acreditam êles também que a liquidação não será conveniente ao Estado nem agradará aos credores se não fôr imediata. Ora, para que se chegue a êste fim, se se deseja evitar o sacrifício de longa dilação para os credores em virtude de um resgate progressivo e lento, um novo empréstimo destinado à satisfação imediata dos compromissos existentes terá de ser negociado (na hipótese de o Estado encontrar quem lho conceda) e essa medida por seu turno trará forçosamente nos anos mais próximos um agravamento à situação financeira e ao equilíbrio orçamentário do Estado, a que em última instância seu govêrno não se poderá forrar. Eis por que o problema da dívida do Amazonas, qualquer que seja o aspecto por que o consideremos, às vêzes nos parece irresolúvel, pois há muito se vêm acostumando as administrações daquele Estado a ignorá-lo, já que eram parcos os recursos com que podiam contar. Isto pôsto, dir-se-ia ùnicamente para se desobrigarem de encargo que lhes fôra cometido que os Srs. Procurador Geral e Assistente Técnico da Fazenda Pública resolveram sugerir uma alternativa de liquidação; esta, porém, não obstante os seus defeitos, encerra elementos de importância para a solução definitiva. Sem desconhecer que o problema não é de fácil resolução, mas sem acompanhar tampouco o desencanto daqueles servidores, examinemos os planos propostos. Vejamos o primeiro, que já se apresenta consubstanciado em anteprojeto de decreto-lei — vasado, aliás, em redação bem claudicante, seja dito de passagem.

O PRIMEIRO PLANO PARA LIQUIDAÇÃO DA DÍVIDA INTERNA

A Interventoria Federal fica autorizada a liquidar a dívida interna — flutuante e consolidada — tal como se acha inscrita nos livros fazendários — na importância de cêrca de Cr$ 80.000.000,00 (apólices e juros: ..... Cr$ 52.623.550,00; cartas de sentença e juros: ..... Cr5 4.972.431,60; exercícios findos: Cr$ 16.684.189,90; contas e atestados: Cr$ 5.198.955,70), de acôrdo com os seguintes princípios gerais:

a) *os créditos individuais, inferiores a* Cr$ 5.000,00, *inclusive, qualquer que seja a sua origem — já de exercícios findos, já de cartas de sentença, já de contas e atestados — que forem registrados até à publicação da lei, serão pagos integralmente, até* 31 *de dezembro de* 1944 (ou de 1945, conforme retificação feita na cópia).

Esta medida inicial decorre da circunstância importante de serem, na rubrica de "exercícios findos", 2.500 num total de 3.000 os credores de quantia que não excede a Cr$ 5.000,00. Semelhantemente, dentre 693 incluídos na classe "contas e atestados" há 452 cujos créditos também não ultrapassam aquela importância. Finalmente, dos 135 titulares de "cartas de sentença" são 34 os que não têm direito a uma soma superior. Ora, todos êsses créditos, não obstante a sua pequenez, perfazem o total apreciável de Cr$ 4.027.025,60. Qualquer plano de liquidação da dívida interna terá de começar, pois, necessàriamente, por êsses créditos, mesmo porque, à exceção dos portadores de apólices, os seus titulares constituem 80 % dos credores do Amazonas.

b) *Os créditos restantes e os títulos de anteriores emissões serão pagos e resgatados por meio de* 75.000 *apólices de* Cr$ 1.000,00, *que vencerão juros de* 2 %, *pagos no mês de dezembro, e que por seu turno serão resgatadas, a partir de* 1945 *e por sorteio, aos* 5 *de setembro, num limite máximo de* 5.000 *por ano.*

Dada a sua situação de prática insolvabilidade, que o coloca na contingência de ignorar ou de repudiar sumàriamente a dívida que lhe onera as finanças, acredita a Comissão que o Estado do Amazonas não tem outro recurso senão o de substituir as apólices de tôdas as suas emissões, juntamente com os juros até agora vencidos, por outras de igual valor nominal, mas de juros menores, ao mesmo tem-

po que satisfará também a quaisquer outros créditos por meio de apólices dessa projetada emissão.

Assim, a partir da publicação da lei, as apólices e os créditos, qualquer que seja a sua natureza, não vencerão juros e, no prazo de 5 anos, deverão ser substituídos, pelos novos títulos; se tal não acontecer, considerar-se-ão prescritos, bem como os créditos inferiores a Cr$ 5.000,00 que não forem reivindicados durante o mesmo período. Incumbe também aos interessados providenciar acêrca da contagem dos juros a que tenham direito, até a data da publicação do decreto-lei, e solicitar a sua liquidação com as novas apólices.

O projeto dispõe ainda sôbre: 1) a incineração dos títulos substituídos e resgatados; 2) o pagamento dos coupons das novas apólices; e 3) o saldo das verbas orçamentárias destinadas ao serviço de resgate das apólices e pagamento de juros, o qual constituirá depósito especial para execução dessa finalidade.

O mais grave e insanável defeito dêste plano de liquidação da dívida amazonense reside essencialmente na considerável dilação que se imporia aos credores. Na verdade, êle exigiria para ser ultimado o prazo de 16 anos, pois, se a sua execução, a iniciar-se no exercício de 1945, não vier a sofrer soluções de continuidade, só em 1960 ficará encerrada. Quando se pensa em que certos créditos de exercícios findos têm muitas vêzes 25 a 30 anos, recua-se logo ante a possibilidade de permitir que êles cheguem aos 50, em virtude da execução dêsse projeto de decreto-lei. Nem seria mesmo exagêro imaginar que, se fôr pôsto em prática o referido plano, na segundo metade do século bisnetos estarão a habilitar-se às heranças deixadas pelos antepassados nas primeiras décadas. Atente-se ainda no segundo grande inconveniente que apresenta uma liquidação como a que se imagina: acarretará sérias conseqüências para um Estado cujas finanças já se acham tão combalidas, pois a dívida ficará aumentada em 16 %, exigindo o seu serviço de juros a importância de Cr$ 13.600.000,00. Finalmente, nas condições econômicas e sociais em que vivemos, acaso não será lícito desconfiar da observância de um plano que precisará de uma intransigente fidelidade por parte dos administradores para chegar à meta? Não cremos, pois, que seja necessário insistir sôbre os tropeços e dificuldades, a par dos protestos, com que depararia o plano de liquidação que vimos analisando.

O SEGUNDO PLANO

O segundo plano seria muito mais viável se o Estado pudesse dispor de crédito bastante para negociar um empréstimo assaz vultoso. Nosso mercado de capitais, porém, não é tão vasto a ponto de uma operação em tais condições chegar a interessá-lo; ademais suas possibilidades em outros setores — na indústria e no comércio, por exemplo — vão tornando-se dia a dia mais tentadoras. Não é crível, por conseguinte, que o Estado do Amazonas tivesse qualquer possibilidade de sucesso se pretendesse liquidar sua dívida interna recorrendo a êsse método. Não encontrariam resposta os apelos que endereçasse, evidenciando-se então que o seu problema apresenta aspecto político, que inùtilmente se procurará obscurecer. O segundo plano traz, portanto, um vício originário: não sugere como se poderia obter o numerário imprescindível. Indica, no entanto, um roteiro e de sumo interêsse: mostra que é viável e satisfatório, do ponto de vista dos credores, um plano de liquidação baseado na redução da dívida; ou 1) por meio da exclusão dos juros; ou 2) pela aplicação de descontos proporcionais.

Ponderemos, todavia, no ponto a que chegamos, que a simples exclusão dos juros de apólices e de cartas de sentença, embora importasse em modificação substancial do problema, estabeleceria uma situação de exclusivismo prejudicial para os credores dêsse gênero. A dívida se reduziria em cêrca de Cr$ 28.000.000,00; mas é bem certo que, se a situação econômica e financeira do Estado aconselha — talvez mesmo imponha — uma liquidação mais radical, não só cumpre que ela não seja em uma base de tratamento igual para todos os credores, como não deve também acarretar desigualdade entre credores da mesma natureza. Sabendo-se, porém, que, excetuados os portadores de apólices, "não há credores do Estado que representem importâncias superiores a Cr$ 500.000,00", talvez se pudesse chegar à fixação de um critério técnico, que fôsse um denominador comum, a fim de se consultarem aquelas condições.

Os descontos proporcionais ao montante do crédito, por outro lado, acarretariam diversidade de tratamento entre credores, para a qual não haveria expressões de condenação suficientemente fortes. Tôda proporcionalidade é profundamente injusta, quando se aplica a bases diferentes; na verdade, como se poderá, sem flagrante desigualdade (iniquidade, diríamos melhor), equiparar os créditos de exercícios findos aos que se originam dos títulos da dívida pública e proceder a descontos proporcionais entre essas classes tão díspares entre si, já pela importância que representam, já pela natureza do que representam?... A progressividade, aqui, como em outras tantas questões de economia política, talvez seja o único recurso técnico graças ao qual o problema terá uma solução satisfatória. Uma escala, moderadamente progressiva a princípio, atenderia aos créditos das classes de exercícios findos, de cartas de sentença, e de contas e atestados; à proporção, contudo, que se ultrapassassem os de Cr$ 500.000,00, a progressividade das taxas iria acentuando-se até fixar-se em 70 %, o que representa uma base razoável de desconto para os créditos oriundos de títulos da dívida pública. Sugeriremos mais adiante, por isto mesmo, um plano que visa concretizar êsses princípios gerais, muito mais justos e mais práticos, ao que nos parece.

III

A SITUAÇÃO ECONÔMICA E FINANCEIRA DO ESTADO DO AMAZONAS

Mesmo depois de um atento exame financeiro, o problema da dívida interna do Amazonas e suas possibilidades de liquidação não estará satisfatòriamente esclarecido. Cumpre reconhecer que a situação econômica do Estado terá de condicionar forçosamente todos os projetos e conclusões que viermos a elaborar. Uma ligeira recapitulação explicará ainda melhor porque.

Quando o Amazonas vivia os grandes dias do *ciclo do ouro negro* — como já foi chamado o período de atividade

febril nos seringais (1890-1910) — era talvez natural e compreensível que os governantes de então, vítimas do meio social que se foi constituindo, não vacilassem em contrair empréstimos externos com o fim de dotar a capital do Estado de certos melhoramentos, cuja necessidade, agora, nos parece discutível. Avolumou-se, destarte, a dívida externa, sem que as condições econômicas o permitissem. Mas a arrecadação da receita obedecia aparentemente a um seguro ritmo ascensional e ninguém duvidava da permanência de uma tal situação financeira; as operações de crédito tornavam-se, portanto, meras antecipações das gordas rendas que se previam e tinham a vantagem de garantir muito mais larga expansão ao arrivismo administrativo de certos governadores. Aliás, o tipo de sociedade que se formara, e que o Sr. Araújo Lima descreveu num livro já hoje clássico, não favorecia realmente o aparecimento de administradores de maior envergadura, capazes de apreender os dados essenciais dos problemas gigantescos que lhes cabia resolver. Nunca lhes ocorreu, por isto mesmo, que a abastança que permitia aquêles abusos de crédito não seria duradoura, nem que a construção de obras suntuárias (Teatro Amazonas, por exemplo), representava uma insensatez administrativa. O lucro fácil e a vida mundana e escandalosa, que dominavam Manaus, concorriam para que se perdesse a noção de equilíbrio e não se distinguissem os indícios da catástrofe comercial que se aproximava, agravada pelo fato de a vida econômica da planície ser tributária exclusiva da borracha. Não podemos, pois, exprobar êsses responsáveis pela coisa pública por não haverem sequer suspeitado da existência de questões incomparàvelmente mais complexas, quer de natureza econômica, quer de natureza social, e que influenciariam poderosamente as financeiras. Foram homens do seu tempo e do seu meio; simbolizaram-nos exemplarmente. Monocultura; indústria extrativa baseada em uma sistemática e obstinada destruição das reservas vegetais; trabalho desorganizado; péssimas condições de crédito; desamparo social do seringueiro; — eis algumas questões que nem de longe preocuparam os homens públicos da época. Houve sem dúvida algumas tentativas incipientes de resguardar a vida comercial do Estado, como, por exemplo, a lei referente à exportação da borracha, de iniciativa do Governador Silvério Néri. Mas não houve um que tendo responsabilidade bastante compreendesse que a indústria extrativa em larga escala, e como era praticada, haveria de suscitar êsse tipo característico de economia destrutiva, do qual dificilmente a região se libertaria. Nunca houve tampouco quem cogitasse — como já assinalou o Sr. Araújo Lima (1) — de que o trabalho se processava em bases inadequadas, sem leis que o regulassem. Ademais, a legislação territorial era falha e precária e não assegurava a fixação do homem à terra, para que êle deixasse de ser — menos ostensivamente — outra espécie de intruso, de que não nos fala Euclides da Cunha. Não é êste, porém, o lugar nem esta a ocasião mais apropriada para aprofundar a aplicação possìvelmente improdutiva que se tenha dado a tantos empréstimos. Muito mais grave foi o alheamento quase inconsciente à frente de problemas que envolviam o destino da própria região. Eis por que o Sr. Araújo Lima pôde escrever: "Ainda não houve exploração da terra com base econômica tão instável, nem sistema de trabalho e de negócio erguido sôbre fundamentos tão falsos, capciosos e inconsistentes". A sociedade e o govêrno da época, no Amazonas, não pautavam, com efeito, a própria atividade por normas de austeridade e previdência, capazes de encouraçá-los contra os excessos e os desmandos. Só existiam os problemas do mais absoluto imediatismo e a preocupação com o futuro era exceção.

Quando veio a *débácle* com a desvalorização da borracha silvestre, a estrutura fragílima em que assentava a economia pública do Amazonas se revelou impiedosamente. E o vício essencial de tôda essa fase, que hoje nos parece tão fácil de criticar, ficou demonstrado à saciedade ser apenas o desinterêsse por um inteligente planejamento econômico, concebido na ocasião oportuna, a fim de aproveitar as espigas nutridas na antecipação das chochas. Dêsse vício — a causa principal de que as finanças do Amazonas, a partir de 1910, entrassem a resvalar por um plano inclinado paralelo ao da desvalorização dos seus produtos básicos — decorreram tôdas as dificuldades posteriores. De resto, os homens continuavam os mesmos displicentes, embora agissem sob o império de outras circunstâncias. Daí a melancolia da existência vegetativa em que mergulhou tôda a região, despovoando-se os seringais e amesquinhando-se a atividade administrativa a uma irregular manutenção de um funcionalismo empobrecido. Daí também a contingência em que se viram as administrações, de comprometer a receita dos principais impostos, afetando-lhes as rendas, para garantir o serviço de empréstimos internos e externos, que não chegariam a ser lançados sem êsse engôdo.

A União, todavia, não se empenhava em melhorar a situação, embora lhe competisse ter sido mais próvida, não permitindo que a riqueza passada se dissipasse insensatamente. Em tôda essa longa noite de agonia (1915-1930), que a tanto equivaleu a fase de aperturas financeiras do Estado, continuou por isto mesmo como espectadora passiva e não lhe foi em socorro, apesar de êle ter sido em outros tempos um dos seus sustentáculos. Na verdade, a exportação da borracha, que foi, como não se ignora, "uma das maiores fôrças da economia da Nação" em certo período, quando chegou ao fastígio assegurava "à nossa balança internacional de contas a contribuição anual de vinte milhões de libras esterlinas". Dir-se-ia que à União só devia interessar êsse aspecto da questão. Dir-se-ia que a longínqua unidade da Federação, assim como desfrutara e perdera sem assistência a prosperidade que havia conhecido, também sem assistência devia reencontrar o caminho da recuperação econômica. Eis uma das incongruências da descentralização federativa, cujos males só agora se nos vão tornando a pouco e pouco manifestos.

O regime de trabalho e a produção, no Amazonas, desgraçadamente ainda hoje continuam sem leis que os protejam nem plano que os organize, discipline ou estimule. Vigoram os mesmos métodos — ou melhor: a mesma velha ausência de métodos domina todos os setores da atividade econômica. De quando em vez um conjunto de circunstâncias fortuitas determina súbita alta em algum produto, haja visto o que se deu com o pau-rosa; agitam-se logo os aproveitadores e põem-se a destruir as reservas de matéria prima, sem qualquer preocupação de consolidar a melhoria de situação que se registrou. Análoga vem sendo a conduta dos governos locais, ciosos apenas da renda ime-

(1) *Amazônia — A terra e o homem* — 2.ª edição, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1937.

diata do impôsto de exportação ou do impôsto de vendas e consignações, embora se lhes deva reconhecer que são de muito maior complexidade os seus problemas, pois dia a dia se torna mais embaraçoso administrar com os modernos sistemas de despesa apoiados em um antiquado e colonial sistema tributário. Esta injunção em que êles vivem — compreende-se fàcilmente — provém, no entanto da própria vida econômica, instável e inconsistente, que caracteriza a Amazônia. Alegar, à vista dêstes fatos, que as possibilidades orçamentárias do Estado são de notória robustez é, evidentemente, exagêro; só mesmo interêsses contrariados poderão arrastar alguém a sustentar uma tese tão insustentável; pois, na verdade, nem a vida econômica da região, nem as finanças públicas que a refletem, nem o quadro orçamentário que sintetiza numèricamente as possibilidades de ambas, revelam hoje indícios de modificações essenciais.

As propaladas melhorias de situação econômica, que tão sumàriamente acabamos de comentar, é que se tornam incertas e confusas. Mesmo que se dispusesse de vastíssimos recursos, parece pouco provável que de improviso se conseguisse alterar o presente estado de coisas. A Amazônia, sem dispensar o concurso do capital, carece antes de maior densidade demográfica para fazer frente à vastidão territorial. Demais, reclama uma paciência chinesa, servida por um inflexível espírito de continuidade, pois a maior torrente de capitais e recursos técnicos se dispersará miseràvelmente na região erma se não fôr dirigida com tenaz disposição de ânimo. O corolário financeiro, por isto mesmo, impõe-se lògicamente: no Amazonas, bem administrar ainda continuará sendo por muito tempo saber contemporizar com inteligência, sem nutrir ilusões sôbre as possibilidades de realização rápida e imediata, notadamente agora que os interêsses da defesa nacional levaram o Govêrno federal a constituir dois novos Territórios em áreas do Estado, desequilibrando possìvelmente sua economia pública. Nessas condições, quaisquer prognósticos demasiadamente otimistas serão prova de escamoteação tendenciosa dos dados essenciais do problema e nunca de sua formulação acertada.

IV

EFEITOS DA CRIAÇÃO DOS NOVOS TERRITÓRIOS

SOLUÇÕES COMPENSADORAS DÊSSES EFEITOS

Os prejuízos econômicos e fiscais, que advirão ao Amazonas por fôrça dêsses novos desmembramentos administrativos, exigiriam realmente que nos alongássemos em considerações arrimadas em números e fatos. Calcula o Senhor Interventor no Amazonas, como já antecipáramos, que orçarão, só do ponto de vista tributário, em seis milhões de cruzeiros, porquanto é êste o decréscimo anual de rendas que êle prevê; não nos informou, porém, em que se baseou para fazer tal estimativa, que a muitos parecerá singularmente exagerada, quando se atende às rendas *diretamente* arrecadadas em Pôrto Velho e Boa Vista do Rio Branco, conforme constam das informações prestadas sôbre o último exercício pela própria repartição competente do Estado do Amazonas — a Diretoria Geral da Fazenda Pública — à Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda. A suposição de que haja excessivo pessimismo nos cálculos do Senhor Interventor no Amazonas, embora pareça fundamentada, é que não encontra apoio na realidade. Conhecendo-se como se processam as relações comerciais no vale amazônico; sabendo-se que a totalidade da produção se encaminha para o pôrto de Manaus antes de rumar para o estrangeiro; lembrando-se a posição que tem a capital como centro de convergência e divergência da atividade econômica, social e administrativa de todo o Estado, logo se reconhecerá que os informes da Interventoria não devem andar longe de uma inteira fidelidade aos fatos.

Se fôssemos adicionar êsses prejuízos em perspectiva aos que se originaram da formação do Território do Acre, verificaríamos então que é deveras difícil — senão impossível — encontrarem os Governos do Amazonas uma saída para o problema das dívidas interna e externa, sem qualquer auxílio dos altos Poderes da República. Há mesmo quem alegue que tal auxílio seria afinal uma mera reparação ou indenização, porque o grosso das responsabilidades financeiras do Estado foi realmente contraído no pressuposto de um determinado patrimônio. Desfalcado êste com sucessivas subdivisões territoriais, as fôrças da sua economia cada vez se manifestam mais incapazes de recuperar o que êle perdeu e o acervo das Dívidas ainda se revela mais assustador. Eis porque, durante muitos decênios, população e Govêrno do Amazonas viveram o sonho sebastianista de uma reincorporação do Acre ao território do Estado, ou de uma indenização, que no consenso quase unânime era considerada como elementar justiça. O Govêrno federal foi até autorizado pelo Congresso Nacional, em 1921, a entrar em acôrdo, "abrindo-se os necessários créditos..." A Constituição de 1934 estabeleceu também, nas suas disposições transitórias, o mesmo pensamento de indenização, que uma Comissão estadual, encarregada de examinar o caso, chegou a calcular dever aproximar-se de Cr$ 425.453.000,00, pois a tanto importavam, "tão sòmente sob o ponto de vista tributário até 1935, inclusive", os prejuízos advindos pela desincorporação do Acre. E o Sr. Coronel Nelson de Melo, quando exercia a Interventoria no Amazonas, em 1934, recebeu mesmo um adiantamento sôbre aquela prometida indenização, que até agora não chegou a ser fixada.

Parece-nos, porém, que é errônea a formulação do problema das dívidas interna e externa do Amazonas — ou de qualquer outro Estado — no contexto geral de uma argumentação dessa natureza, que reconhecemos ser habitual e convidar o observador desatento a uma imediata adesão. À primeira vista, o caso do Amazonas, pelas circunstâncias que o cercam, parece mesmo singular e não lhe encontramos outro análogo. Quando se consideram os sacrifícios de vária categoria, especialmente os financeiros, que fêz o Govêrno estadual no início dêste século para a conquista do Acre: quando se aprecia com imparcialidade o desequilíbrio fiscal trazido às finanças do Amazonas pela separação administrativa de uma zona de fisiografia semelhante à sua — pensa-se até que a encampação da dívida interna do Estado pela União seria ato mínimo de justiça e traduziria apenas o reconhecimento oficial pela incorporação *de fato* de uma tão extensa região ao patrimônio nacional, antecipadora da que obtivemos *de jure* graças ao gênio diplomático de Rio Branco.

A encampação da dívida interna de um Estado pela União abriria, contudo, precedente de imprevisíveis conseqüências políticas e financeiras, não deixando de ser afinal uma solução ditada pelo sentimento e de minguada significação prática. Nem é *sui-generis* o caso do Amazonas, se fôr analizado de um são e verdadeiro ponto de vista nacional, sem especulações inspiradas por estreita concepção de federalismo. Não encontramos mesmo a mais pequena relação entre os deveres da União para com os Estados-membros e a criação de territórios, determinada em geral por motivos de ordem militar ou de valorização econômica e visando, em qualquer caso, à defesa e à prosperidade nacionais. A Constituição de 1937 já prevê a possibilidade da incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para anexação a outros, e até mesmo a formação de novos Estados. Corrige destarte — ou procura corrigir — os erros ou incongruências de ordem histórica, que se foram agravando e não mais se justificam, na formação de nossas áreas governamentais e administrativas. Indicou, pois, o caminho, que é dos mais acertados. Foi sem dúvida êsse mesmo espírito — inspirador do dispositivo constitucional — que presidiu à decisão do Govêrno federal ao criar os novos territórios. E' inadmissível, por isto mesmo, que a União esteja a indenizar os Estados-membros por desincorporação ou subdivisão que atende aos interêsses gerais não só das partes componentes, mas sobretudo da própria nacionalidade. Que acorra espontâneamente em auxílio dos Estados, procurando soerguer-lhes as finanças e o crédito, estimulando-lhes a produção e as iniciativas tanto públicas como particulares, subvencionando-os para que possam satisfazer às necessidades coletivas — nada mais legítimo e aconselhável, nem é outro o motivo preponderante que a leva a constituir os novos territórios. Mas não se compreende que indenize a um Estado-membro, entrando em acordos esdrúxulos de ordem financeira, como se êste tivesse soberania própria e pudesse mercadejar o próprio território.

V

A TRANSFORMAÇÃO DOS ESTADOS EM TERRITÓRIOS

O dispositivo constitucional, que estabelece a transformação dos Estados em territórios, enquanto perdurem as causas de anemia econômica que lhes não garante o perfeito exercício de uma vida pública normal, seria para muitos a solução política que melhor se coadunaria com a necessidade inadiável de tornar não apenas o Amazonas, mas talvez mesmo tôda a planície, a região por excelência para a aplicação de um plano de valorização econômica, semelhante àquele cuja falta nos parece viciar o desenvolvimento mesmo do extremo norte brasileiro. Desdobrar-se-ia êsse plano pelos mais variados setores da vida social, abrangendo desde uma legislação territorial satisfatória até ao saneamento da região, em bases exeqüíveis e não utòpicamente concebidas. No entanto, fôrça é reconhecer que essa transformação política não é essencial à execução do plano e, se o Govêrno federal julgar conveniente, num regime de cooperação e entendimento recíproco, pode meter ombros à emprêsa com o próprio govêrno estadual, que presentemente está na sua direta dependência.

Demais, a transformação do Amazonas em território, conquanto não ofereça em si dificuldades constitucionais, levanta problemas de natureza por demais delicada e complexa. Trata-se de um Estado que tem quase um século de autonomia e que representou em certo período, como já lembramos, na vida econômica da Nação, papel de indisfarçável importância; atualmente, sua capacidade tributária, do ponto de vista federal, é, relativamente à sua população, das mais lisonjeiras. *Per capita*, o amazonense, é dos brasileiros que mais concorrem para os cofres públicos da União. (Considerem-se as rendas provenientes do Impôsto sôbre a renda, do Impôsto de importação, etc.). Hesita-se por isto mesmo em apelar para uma solução desta natureza — ou simplesmente em aconselhá-la — pois ela não considera certos imponderáveis de que sempre estão entretecidos os problemas sociais e políticos.

VI

A SOLUÇÃO

Depois de havermos examinado os projetos da Interventoria Federal no Amazonas, por meio dos quais ela se propôs, tão louvàvelmente — embora com resultados de manifesta precariedade — resolver o problema da Dívida interna, que há tanto tempo a desafiava, abordamos também — é certo que de maneira sumária — as condições econômicas e políticas que determinam as conclusões a que teremos de chegar. Vimos, em síntese, que a situação financeira do Estado não revela, no momento, indícios de rápida e promissora melhoria e que as condições de produção e de trabalho na Amazônia não se acham, hoje, substancialmente modificadas, conquanto certas circunstâncias fortuitas, de caráter internacional, pareçam contestar a afirmação. Só agora começa a diversificar-se, assim mesmo tìmidamente, a produção; só agora a borracha está deixando a posição de superioridade absoluta que desfrutava. A tenuidade demográfica e a vastidão agreste do meio físico continuam sendo, por outro lado, óbices quase invencíveis. Ora, por todos êsses motivos, parece-nos perfeitamente justo e correto que a União, conhecedora de tôdas essas dificuldades, acorra em auxílio de uma das suas unidades, como o Amazonas, já que as suas finanças, desamparadas de qualquer incentivo, não podem continuar indefinidamente cerceadas sob o pêso de responsabilidades de tão grande monta. Um empréstimo concedido pela União, em condições excepcionais — a longo prazo e sem juros — estamos certos que será a única solução graças à qual se chegará a pôr têrmo ao problema da dívida passiva interna do Amazonas, pelo menos na sua feição mais característica e angustiosa que é a do aumento de volume ano após ano.

O plano de liquidação que apresentamos, consubstanciado em anteprojeto de Decreto-lei, decorre de idéias e fatos expostos em seguida.

OS DADOS DA QUESTÃO

São orçamentários os principais fatores que de início temos a considerar. No que diz respeito aos *meios*, à míngua de informações abundantes, e esquematizando a questão, podemos dizer que os orçamentos estaduais têm por base uma receita média de Cr$ 25.000.000,00. Sem dúvida, a arrecadação vem processando-se progressivamente,

devendo ultrapassar, no exercício corrente, ... Cr$ 30.000.000,00. Mas cumpre não esquecer o decréscimo de rendas que já se anuncia com segurança, apesar da precariedade da sua estimativa. Quanto aos *fins* da economia pública amazonense, êles aumentam mais aceleradamente do que os meios, notadamente nestes últimos anos, tanto em virtude dos acontecimentos internacionais, estancando quase por completo as linhas de navegação, como em atenção ao espontâneo crescimento das funções públicas e às obrigações que foram impostas aos Estados pela Constituição federal. Daí a necessidade de uma abundante suplementação à Despesa fixada, durante o curso dos exercícios, a fim de que se possam remediar os erros ou inexatidões de cálculos, precipitadamente aceitos logo de início como suficientes à realização do programa de trabalho da administração amazonense. Compulsem-se os documentos oficiais do Estado e logo se comprovará o vulto dos créditos suplementares, especiais e extraordinários durante a execução orçamentária.

Ante quadro de finanças governamentais em que o equilíbrio é tão incerto : receita progressiva logo absorvida por uma despesa mal fixada, a formulação correta do problema da dívida interna — sem atentar no da dívida externa — torna-se quase impossível logo que se saiba que ela orça em Cr$ 80.000.000,00, segundo um levantamento feito há mais de cinco anos pelo Assistente Técnico da Fazenda Pública do Estado, o Sr. Jorge de Andrade (1). O quadro ainda mais se obscurecerá quando, apertando-se a análise, se vier a constatar que aquêle equilíbrio, tão relativo, era obtido graças à exclusão prática e sumária da mais pequena dotação para o servido da dívida, quer interna, quer externa. Conclui-se sem grande esfôrço que a economia pública do Estado, desamparada de auxílios de vária natureza ou subvenções, não poderá senão em prazo remoto desvencilhar-se das peias que lhe embaraçam o crescimento. E, ainda assim, seria quase necessário que postulássemos a permanência da situação de relativo desafôgo em que agora ela se encontra, o que de certo modo é perfeitamente gratuito. Só um empréstimo, concedido pelo Govêrno federal nas mais generosas condições, permitirá a liquidação dêsse enorme acervo do Estado, trazendo o efeito imediato e benéfico de transferir a um credor único — a União — a multidão de créditos ora vultosos ora miúdos que integram atualmente a Dívida passiva interna do Amazonas. Êsse empréstimo foi fixado em cinqüenta e cinco milhões de cruzeiros (Cr$ 55.000.000,00) porque o crédito especial a ser aberto na mesmo importância ao Ministério da Fazenda, de acôrdo com o plano de descontos que imaginamos no anteprojeto submetido à consideração da Comissão, poderá bastar à liquidação da Dívida interna — quanto as informações constantes do processo n.º 956 nos permitem afirmá-lo.

OS SERVIÇOS DE DÍVIDA NOS ORÇAMENTOS

Ainda é matéria de aceso debate — variando aliás a diversidade de juízos menos com um bom raciocínio financeiro do que em função das opiniões políticas — a questão do *quantum* a ser consagrado nos orçamentos aos serviços da Dívida. Os financistas liberais (Leroy Beaulieu, por exemplo) sustentavam que o estado das finanças de qualquer entidade pública começa a inspirar cuidados quando mais de 20 % da sua despesa fixada se destina à amortização de empréstimos e que é legítimo falar-se em bancarrota se a percentagem sobe a 30 %. Grandes foram, porém, as transformações desde êsse "bon vieux temps" até aos nossos dias. Não se ignora que atualmente, graças à espantosa elasticidade de certos tributos, às transformações sofridas pelo conceito de Orçamento e à complexidade crescente das economias públicas, o serviço das Dívidas nos governos nacionais às vêzes alcança 50 % da Despesa. E em virtude do entrelaçamento crescente das questões financeiras com as de política econômica, política monetária, política social, etc., os orçamentistas enveredaram mesmo, resolutamente, pela solução do "deficit-spending", sem que tivessem receio ou desconfiança relativamente à oportunidade dessa medicação heróica. Legitimam-se, porém, as indagações : Será porventura aconselhável, no caso particular que nos preocupa, o desrespeito àquela norma típica de sabedoria liberal? Ou será indiferente ao Govêrno do Amazonas, dados os *meios* disponíveis para atender aos *fins* necessários, que êle se despreocupe de equilibrar conservadoramente o orçamento? A resposta, em ambos os casos, cremos que só poderá ser pela negativa. Na verdade, o equilíbrio orçamentário, que vem sendo mantido com tanto esfôrço e intransigência pela atual administração amazonense, terá de ser preocupação permanente. Ficará, no entanto, definitivamente perturbado se, alheiando-nos da realidade financeira do Estado, que decorre da sua precaríssima vida econômica, acreditarmos que lhe é compatível um serviço de dívida interna que exceda 15 % da Receita estimada, pois, na verdade, cumpre não esquecer que cedo ou tarde a questão da dívida externa terá de ser suscitada. Ora, nem o ritmo de crescimento da Receita e da Despesa, nem as condições econômicas gerais do Estado, nem o costume já inveterado de excluir a Dívida, qualquer que seja a sua natureza, do quadro orçamentário — autorizam a suposição de que agora seja possível arcar com uma sobrecarga maior. Não se mudam os hábitos administrativos sùbitamente, mesmo quando há a mais firme disposição de fazê-lo. Demais, não seria justo que a atual geração de contribuintes fôsse constrangida a pagar pelo que tão longìnquamente lhe aproveitou. Êstes foram, pois, os motivos que nos levaram a estabelecer a taxa de 15 % sôbre a Receita estimada para o resgate parcelado e anual do crédito da União contra o Estado do Amazonas.

A REDUÇÃO DA DÍVIDA INTERNA — ÚNICA SOLUÇÃO DO PROBLEMA

Isto pôsto, qualquer plano de liquidação da dívida interna do Amazonas terá de começar necessàriamente pelo exame das suas possibilidades de redução, pois é manifesto que dentro da normalidade dos recursos orçamentários são perfeitamente utópicas as tentativas de resgate integral, a não ser que descambemos pelo regime do favoritismo, satisfazendo ao crédito de uns e adiando indefinidamente o pagamento de outros. O exemplo recente dos acordos promovidos com tanta habilidade pelo Sr. Ministro da Fa-

(1) *Exposição ao Exmo. Sr. Dr. Getúlio Vargas, Presidente da República, por Álvaro Maia, Interventor Federal.* — III Parte. Passivo do Estado do Amazonas, levantado por Jorge de Andrade, Assistente Técnico da Diretoria Geral da Fazenda Pública — Manaus, 1939.

zenda leva-nos a examinar a possibilidade de uma solução semelhante à que o Govêrno federal adotou. Como proceder às reduções? — eis a primeira questão. Serão elas unânimemente aceitas? — eis a segunda, talvez ainda mais delicada. Em outro passo dêste parecer já vimos que também a Comissão nomeada pelo Interventor no Amazonas, rendendo-se à evidência dessa injunção, propusera várias modalidades de reduções. E, se elaborara os seus planos partindo dessa condição deveras fundamental, era porque não julgava contrariar o sentimento dos credores, na hipótese de terem êles oportunidade de se manifestar. No primeiro plano sugeriu um abatimento da taxa de juros das apólices, ao mesmo tempo que preconizava a transformação de todos os créditos, tanto os da Dívida flutuante como os da consolidada, nessas mesmas apólices que renderiam juros apenas de 2 % ao ano. No segundo plano não conseguiu fixar a redução nem assinalou qual a menos inconveniente: se a exclusão dos juros das apólices, se os descontos proporcionais, quaisquer que fôssem os créditos.

Parece-nos, como já levamos dito, que a alternativa proposta não soube acomodar-se — e nisto reside o seu principal defeito — àquela regra de sábia justiça financeira estatuída pelo Senhor Ministro da Justiça, na Exposição de Motivos ao Presidente da República, a que já tivemos ensejo de nos reportar anteriormente. Na verdade, o plano que a Interventoria viesse a elaborar não devia conceder tratamento igual a todos os credores, porque tal solução seria iníqua. O essencial era precisamente que se descobrisse uma fórmula, graças à qual fôsse dado tratamento diferente a credores diversos sem que, no entanto, se resvalasse no êrro de tratar desigualmente credores da mesma natureza.

Depois de madura reflexão e de um exame atento da natureza e importância das várias classes de créditos, tais como os escritura a contabilidade pública do Estado, chegamos à conclusão de que a única solução viável seria a dos descontos progressivos. Permitiria que nos créditos contra o Tesouro do Estado se estabelecessem certas distinções indicadas pela justiça fiscal.

Não é êste o lugar mais adequado para examinarmos as vantagens e os inconvenientes que a proporcionalidade e a progressividade, como instrumentos de técnica financeira, igualmente apresentam. Qualquer tratado de ciência das finanças com menos de vinte a trinta anos — depois que se foi generalizando o conceito de margem a outros domínios que não os da teoria econômica pura — legitima a progressividade com argumentos doutrinários de absoluta validez. Se partirmos das idéias do novo utilitarismo benthamiano de alguns financistas (Carver, Edgeworth, etc.) também a justificaremos de maneira cabal. A proporcionalidade, de resto, na prática fiscal dos países mais adiantados, vem sendo a pouco e pouco abandonada. E' que precisamente ela não se presta, na sua rígida invariabilidade, a uma aplicação discriminativa, isto é, não se adapta à necessidade de tratar desigualmente coisas desiguais. Quando se conhece a natureza da *base* sôbre que se vai aplicar a proporcionalidade ou a progressividade, esta se torna mais justa e recomendável — embora a justiça em questões financeiras seja realmente a "elusive mistress" de que nos fala Hugh Dalton.

Não sendo possível adotar um mínimo de isenção, mesmo para os créditos mais modestos, porque o espírito de nosso plano é o de uma geral redução das dívidas do Estado, que atinja a todos os seus credores, a solução só poderá estar em uma tabela — inspirada, aliás, na do nosso Impôsto sôbre a renda — de taxas progressivas de descontos a serem feitos conforme a importância dos créditos existentes no Tesouro do Estado. Começar-se-á com descontos de 5 % para alcançar-se até 70 %. Quaisquer que sejam os créditos — "Exercícios findos"; "Contas e Atestados"; "Cartas de sentença"; ou "Apólices da dívida pública" — a todos serão aplicados êsses descontos progressivos, que constituirão um denominador comum de tratamento, suficientemente flexível, porém, para que os credores de "Exercícios findos" — velhos servidores do Estado ou seus herdeiros, já sem esperança de reaverem o fruto de tantos anos de trabalho — possam ter na projetada liquidação não o que injustamente seria chamado uma situação de privilégio, mas uma consideração que o próprio estoicismo de tantos anos de serviço desinteressado à causa pública exige e impõe. E como teriam êles tratamento mais indulgente se o denominador é comum a todos os credores? E' que, excetuados os portadores de apólices, não há titulares de créditos superiores a Cr$ 500.000,00, e em virtude de ser apenas de 30 % o desconto fixado para as quantias entre Cr$ 250.000,00 e Cr$ 500.000,00.

Relativamente aos portadores de apólices das várias emissões (1912, 1914, 1916 e 1918), dada a impossibilidade material de se lhes aplicar individualmente descontos progressivos, porque os seus títulos se transmitem por simples tradição, as reduções impostas serão maiores tanto para os detentores de grande número de títulos como para os que só possuirem pequena quantidade. Na verdade, não nos foi possível, depois de considerar a *natureza* dos seus créditos, atender também à *importância* dos mesmos. No entanto, à vista da desvalorização que sofreram êsses títulos, embora a muitos se afigurem rigorosíssimos os descontos, cremos que não seja possível de boa fé sustentar tal ponto de vista.

Qual o processo que neste caso será empregado? — O montante em circulação dessas emissões, acrescido dos juros vencidos até à data da publicação da lei, constituirá um crédito único, para efeito da aplicação das taxas progressivas de desconto. A dívida consolidada estadual ficará, destarte, sensìvelmente diminuída, porque, de acôrdo com a tabela que propomos, os descontos chegam a 70 % logo que se ultrapassem Cr$ 3.000.000,00. Ela cairá mesmo de Cr$ 53.000.000,00 (estimativa que inclui os juros até 1939 tão sòmente) para cêrca da metade (se computarmos os juros subseqüentes). Determinar-se-á, portanto, um coeficiente geral de abatimento; e, pràticamente, a fim de apurar-se quanto receberá cada portador, será tomada isoladamente cada uma das apólices com os respectivos juros vencidos e se lhe aplicará êsse mesmo coeficiente de desconto geral. Obter-se-á destarte — é fácil de concluir — primàriamente um tratamento uniforme para os credores da mesma natureza ou dos grupos de natureza semelhante — isto é, por um lado, "Exercícios findos", "Contas e Atestados" e "Cartas de sentença"; por outro lado, "Títulos da Dívida pública"; e, secundàriamente, um tratamento também uniforme para os titulares de créditos da mesma importância, excetuados os portadores de apólices.

A regra ideal terá sido, então, observada na íntegra: deu-se um tratamento semelhante aos credores da mesma natureza e, sempre que possível, aos credores da mesma importância.

CONDIÇÕES GERAIS DA LIQUIDAÇÃO PROPOSTA

a) A liquidação da Dívida interna não é compulsória.

Vencido o primeiro obstáculo de encontrar-se uma fórmula que satisfizesse à norma geral prescrita pelo Senhor Ministro da Justiça, importa agora examinar se a liquidação na base estabelecida pode ser compulsória. Não propomos a redução *compulsória* de dívidas líquidas e certas. A aceitação do plano de reduções, consoante o critério estabelecido no anteprojeto que apresentamos, terá caráter *opcional* e *facultativo*. No entanto, considerar-se-á o crédito da União, oriundo do empréstimo a ser feito ao Estado para liquidação imediata da Dívida interna, como crédito privilegiado, à semelhança do que ocorre em inúmeras outras circunstâncias. Esta solução eclética, de louvável plasticidade e equilíbrio, atenderá, assim, ao desejo da maioria dos credores — expresso repetidas vêzes ante as autoridades competentes — de receber embora parcialmente os seus créditos, ao mesmo tempo que respeita o direito da possível minoria que se não conformar com o plano de resgate. A Constituição de 1937 estabelece claramente — a exemplo de tôdas as legislações mais adiantadas — que é lícito delimitar em lei ordinária o direito de propriedade, sempre que o interêsse público o exigir ou apenas o indicar. Dar preferência no pagamento ao crédito da União, estatuindo que as dívidas dos credores não conformistas só serão atendidas depois de integralmente resgatado o empréstimo concedido ao Estado, é medida que não violenta o direito de ninguém e que simplesmente retarda a sua satisfação. As dívidas cujos titulares preferirem um resgate ulterior, mas integral, a uma liquidação imediata com reduções — continuarão, pois, a subsistir sem que se lhes altere a situação; constituirão apenas, doravante, compromissos de vencimentos legalmente adiados, nunca, porém, prescritos. Aliás, faz talvez mais de trinta anos que a vida financeira do Amazonas se vem processando acidentadamente; o pagamento dos juros de apólices cessou por completo e o do funcionalismo só depois de 1930 deixou de realizar-se intermitentemente. Alegar, portanto, que a precedência conferida à União prejudica a quem quer que seja é esquecer a situação presente e não considerar o interêsse da maioria, especialmente dos mais modestos credores. Na verdade, a liquidação da Dívida interna do Amazonas — caso agudo que se tornou crônico com o decorrer dos anos — é menos de interêsse público do que de interêsse social. De fato, se é verdade que a economia pública estadual precisa inadiàvelmente de reabilitar-se, embora apelando para a boa vontade e até mesmo para o sacrifício de credores já tão provados na sua condescendência, muito mais importante é a necessidade de saldar compromissos com servidores do Estado de humílima condição, cessando de vez a situação de constrangimento em que se acham os administradores amazonenses ante as reiteradas negativas que são obrigados a opor às solicitações, às vêzes desesperadas, de pagamentos de exercícios findos ou de coupons de juros vencidos. Trata-se indisfarçàvelmente de liquidação que atende ao interêsse de uma comunidade, que só agora se vai refazendo de um longo período de miséria. O dinheiro adiantado pela União entraria, assim, na sua quase totalidade, a circular no Estado, estimulando as iniciativas e permitindo muitas vêzes a constituição de modestos patrimônios de família. Verificar-se-ia até, relativamente aos títulos da dívida pública, uma auspiciosa alteração de situação: a cotação das apólices deixaria o nível insignificante em que agora rasteja para elevar-se pelo menos ao preço de liquidação estabelecido mediante o coeficiente de redução. Muitos outros argumentos poderiam ainda ser aduzidos a favor do privilégio que no anteprojeto se concede ao crédito da União, se já não fôsse o dispositivo uma norma costumeira em nossa legislação. Lembre-se, entre muitos outros exemplos, o que ocorre em caso de falência com o direito da União. Para não alongar êste parecer, fica, pois, apenas esboçado o quadro geral das idéias que poderiam ser invocadas para sustentar a medida de que ora nos valemos.

b) Não se pagarão dívidas prescritas nem se considerarão isoladamente os créditos transferidos ao mesmo titular.

Eis duas normas gerais que devem ser fixadas intransigentemente no processo de liquidação, se o que ora sugerimos e examinamos vier a sofrer modificações. Cartas de sentença há cuja prescrição os seus titulares não tiveram o cuidado de interromper; não é justo, portanto, que qualquer pagamento seja efetuado se a dívida não subsiste de direito; não se compreenderia mesmo que a União impusesse ao Estado uma obrigação de que êle já se acha exonerado e que pesadamente lhe gravaria o serviço de dívida. Deixa, todavia, um artigo do anteprojeto ao arbítrio do Govêrno do Estado, mediante autorização expressa e formal à Comissão de Liquidação, a possibilidade de transigência, na verificação dos créditos, em observar-se a legislação vigente.

Houve época também, no Amazonas, em que os atrasos na satisfação dos mais ordinários pagamentos levavam muitos credores do Estado à negociação a título oneroso — se não leonino — dos seus vencimentos ou de outros créditos de qualquer natureza. Não é admissível, porém, que um agregado de créditos, os quais isoladamente seriam pagos com pequenos descontos, quando ocorrer a hipótese da transferência dêles ao mesmo titular, venha a receber um tratamento que o livre da aplicação de uma taxa mais alta. E' regra que convinha, portanto, fixar com clareza para que se possam evitar as interpretações capciosas ao texto do Decreto-lei.

c) A liquidação da Dívida interna estará a cargo de uma Comissão, nomeada pelo Presidente da República, a qual velará pela fiel observância das normas gerais estatuídas no Decreto-lei.

Pareceu-nos que é esta a solução mais razoável para o aspecto administrativo da liquidação da Dívida interna. Na verdade, uma Comissão nomeada pelo Presidente da

República e que tenha no desempenho das suas funções inteira assistência, quer das autoridades federais, quer das estaduais, e poderes suficientes para promover quaisquer diligências que se tornem necessárias para a cabal realização dos seus fins — é o órgão mais capaz de levar a bom têrmo, com autoridade e prestígio, a projetada liquidação. Não cremos efetivamente que tanto os órgãos especializados do Estado como os que ali mantém a União possam desobrigar-se do encargo com as mesmas probabilidades de êxito. Faltar-lhes-ia, antes de tudo, tempo bastante para se dedicarem à tarefa suplementar e não poderiam atentar com paciência em uma série de pequenos problemas que inevitàvelmente surgirão. De resto, as atribuições dessa Comissão de Liquidação acham-se reguladas em vários artigos, não sendo necessário que os justifiquemos por se tratar de matéria que se justifica por si mesma. Cabendo-lhe uma tarefa delicadíssima previmos 18 meses para a sua existência, a fim de que possa executar cabalmente o que dela se espera.

CONCLUSÕES

O anteprojeto de Decreto-lei, autorizando a União a liquidar a dívida interna do Amazonas, que ora submetemos à esclarecida apreciação e análise dos membros desta Comissão, não o consideramos definitivo, nem completo, embora nos tenhamos esforçado por escoimá-lo de defeitos semelhantes aos que apontamos nos planos apresentados pela Interventoria do Amazonas. Reconhecemos que o nosso trabalho ficou poderosamente simplificado com a rápida e justa solução dada ao aspecto — deveras fundamental — do financiamento do plano de liquidação. A Comissão nomeada pelo Interventor teve de lutar realmente com essa dificuldade a que não nos defrontamos; não tinha talvez a convicção, como temos nós, de que o Senhor Presidente da República, com o seu habitual patriotismo e o lúcido conhecimento das questões nacionais que sempre o distinguiu, compreenderá a necessidade de a União acorrer em auxílio do Estado do Amazonas, a fim de que seu crédito se reabilite e suas finanças readquiram maior vitalidade.

Em 13-6-44. — *Luiz Simões Lopes.*

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil

1.ª PARTE

Panorama geral anterior a 1930

Capítulo VI

D. PEDRO II — ADVENTO

D. Pedro II contava 14 anos, 7 meses e 21 dias quando, a 23 de julho de 1840, teve a sua maioridade proclamada pela Assembléia Nacional.

Já desde o início dêsse ano,

> "com o fim de pôr têrmo à regência de Araújo Lima (depois Marquês de Olinda), a oposição liberal levantara a questão da declaração da maioridade do Imperador D. Pedro II, que apenas contava 15 anos de idade. No Senado, Holanda Cavalcanti (depois Visconde de Albuquerque) apresentou nesse sentido um projeto, que caiu no dia 20 de maio. Nas sessões de 20 e 21 de julho, os deputados Limpo de Abreu (depois Visconde de Abaeté), Manuel Antônio Galvão e Antônio Carlos de Andrada renovaram a questão. Carneiro Leão (depois Marquês do Paraná), *leader* da maioria conservadora, combateu o projeto por inconstitucional. Elegeu-se, entretanto, uma comissão especial para dar parecer. No dia 22 o Regente completou o Gabinete com a nomeação de Bernardo de Vasconcelos para a pasta do Império, e resolveu, por proposta dos ministros, adiar a reunião das Câmaras. A leitura do decreto de adiamento deu lugar a protestos da oposição e produziu grande agitação na cidade. A convite de Antônio Carlos, muitos deputados, seguidos pelo povo, dirigiram-se ao paço do Senado, e aí se reuniram aos senadores, sob a presidência do Marquês de Paranaguá (Vilela Barbosa). Uma deputação foi enviada ao jovem Inperador, para pedir-lhe que entrasse logo no exercício das suas atribuições. O Regente e os ministros estavam com o Imperador quando a deputação chegou, e, à vista do pronunciamento de tantos representantes da Nação e das manifestações populares, ficou resolvida a convocação da Assembléia Geral para o dia seguinte" (1).

Conta-se que, inquirido, nessa ocasião, sôbre a época em que desejaria ver proclamada a sua maioridade, teria o Imperador respondido com as palavras que se tornaram famosas:

— "Quero já!"

Êle próprio, entretanto, se encarregaria, mais tarde, de desfazer essa lenda. Presente a uma sessão do Instituto Histórico, em que o Conselheiro Alencar Araripe lia uma memória sôbre a Maioridade, referindo a versão de que os liberais só haviam precipitado o movimento depois de se certificarem da aquiescência do Imperador, Sua Majestade declarou

> "não ser exata a circunstância referida; não se recordava de ter sido jamais procurado por pessoa alguma do Paço para pronunciar-se acêrca da projetada declaração da maioridade, nem de que alguém lhe fizesse declarações manifestando desejos de ver essa providência realizada" (2).

Ainda posteriormente, em outra ocasião, essa declaração seria completada com as seguintes palavras:

> "Se não fôsse aconselhado por diversas pessoas que me cercavam, teria dito que não queria" (3).

A maioridade antecipada obedeceu, assim, como se vê, aos influxos das fôrças políticas dominantes e não à vontade do jovem Imperador, que não fôra consultado sôbre o assunto.

Às 10 e meia da manhã de 23 de julho de 1840, a Assembléia Geral, reunida no paço do Senado, sob a presidência do Marquês de Paranaguá, proclamava, em nome da representação nacional, a maioridade de D. Pedro II.

Iniciava-se, assim, em virtude de um golpe político desfechado pelos liberais contra os conservadores, encarnados em Araújo Lima, o mais lon-

---

1) BARÃO DO RIO BRANCO — *Efemérides Brasileiras* — 2.ª Edição, págs. 414 e 415.

(2) ROCHA POMBO — *História do Brasil*.

(3) Anotação de D. PEDRO II ao livro *O Conselheiro Francisco José Furtado*, de TITO FRANCO DE ALMEIDA.

go govêrno que até hoje existiu em solo americano. "A personalidade de D. Pedro II encheu, desde então, quase meio século da existência do Brasil" (4).

Pretender resumir num capítulo o que foram êsses quarenta e nove anos em que estêve à frente dos nossos destinos o monarca que mereceu de Victor Hugo o epíteto de "neto de Marco Aurélio" e que passou à posteridade com a auréola de *Magnânimo*, seria sacrificar as finalidades desta obra, já que foi precisamente durante êsse grande período de nossa História que se fixaram as verdadeiras diretrizes da nossa política administrativa, que se fortaleceram e estabeleceram com segurança as instituições nacionais, que se consolidaram as finanças públicas e que por tôda parte cresceu e se firmou a confiança no futuro do Brasil.

Os quarenta e nove anos de govêrno de D. Pedro II podem ser divididos em três períodos, assinalados por vultos de atuação proeminente. O primeiro, que vai da Maioridade até a Conciliação, marca a ascendência de Aureliano de Souza e Oliveira Coutinho, posteriormente Visconde de Sepetiba. No segundo destaca-se, a princípio, Honório Hermeto Carneiro Leão, Marquês do Paraná, e depois, já no tempo do Paraguai, fulge a figura de Caxias. No terceiro, que se inicia em 1870, época do apogeu do Império, é o Visconde do Rio Branco quem se faz merecedor da primeira menção.

Ocupar-nos-emos, por ora, dos primeiros anos do reinado de D. Pedro II, quando o monarca era ainda um adolescente retraído e tímido, avaro de expansões, impenetrável e desconcertante mesmo para os que de mais perto o cercavam.

"Coube-me o mais funesto dos destinos;
Vi-me sem pai, sem mãe, na infância linda",

diria, mais tarde, êle próprio, nos momentos em que trocava o cetro pela lira. Essa orfandade parecia, de fato, acompanhá-lo perenemente através dêsses primeiros anos de reinado. Todos os que dêle se acercavam sentiam no jovem soberano uma frieza e uma indiferença cujas raízes deviam estar na infância passada em solitude entre fisionomias solenes de cavalheiros circunspectos.

Dominava, nessa época, o chamado grupo palaciano, ou, como pejorativamente o denominavam — *a camarilha*, tendo à frente Aureliano Coutinho e Paulo Barbosa, Mordomo da Casa Imperial, que gozou, nessa fase de nossa História, da mais ampla influência social, chegando, segundo dizem, a vetar nomes na ocasião da escolha de ministros.

O primeiro Gabinete nomeado por D. Pedro II depois da Maioridade, a 24 de julho de 1840, ficou assim constituído:

Império — Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva;

Justiça — Antônio Paulino Limpo de Abreu, futuro Visconde de Abaeté;

Estrangeiros — Aureliano de Souza e Oliveira Coutinho, futuro Visconde de Sepetiba;

Fazenda — Martim Francisco de Andrada;

Marinha — Antônio Francisco de Paula Holanda Cavalcanti de Albuquerque, Visconde de Albuquerque;

Guerra — Francisco de Paula Cavalcanti de Albuquerque, futuro Barão e, depois, Visconde de Suassuna (5).

Os serviços públicos e as repartições do Estado dividiam-se nessa época pelos seis ministérios acima enumerados. Vejamos, de maneira sucinta, quais eram, então, êsses serviços e repartições, bem como a subordinação administrativa a que obedeciam.

A Secretaria de Estado dos Negócios do Império, de atribuições ainda fixadas pelas Côrtes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguêsa, a 18 e 23 de agôsto de 1821, e criada a 3 de julho de 1822, sob a denominação de Negócios do Reino, foi reorganizada pela primeira vez por decreto de 30 de novembro de 1842. Na primeira fase do reinado de D. Pedro II, eram os seguintes os principais serviços, repartições, fundações e estabelecimentos que formavam a estrutura do Ministério do Império: Presidências das Províncias; Arquivo Público do Império; Museu Nacional; Academia Imperial de Belas Artes; Biblioteca Nacional e Pública da Côrte; Imperial Colégio de D. Pedro II; Jardim Botânico; Passeio Público da Côrte; Inspeção de Saúde do pôrto da Capital; Junta Central de Higiene Pública; Hospital do Lazareto de Jurujuba; Hospital Marítimo de Santa Isabel; Hospital dos Lázaros; Instituto Vacíni-

(4) EPITÁCIO PESSOA — *Mensagem* apresentada ao Congresso Nacional em 3 de maio de 1920.

(5) Aureliano Coutinho era o único ministro que não pertencia ao Partido Liberal, como, aliás, também não formava nas fileiras do Partido Conservador (*N. do A.*).

co do Império; Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro e da Bahia; Academia Imperial de Medicina; Academias de Ciências Jurídicas e Sociais de São Paulo e de Pernambuco; Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional; Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro; Correio Geral; Tribunal da Junta de Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação; Escolas Públicas, de primeiras letras, secundárias, agrícolas e industriais; Aula de Comércio da Côrte; Inspeção Geral das Obras Públicas; Comissão das Obras Públicas a bem da Sanidade; Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado; Diretoria do Censo Geral do Império; Comissão de Engenharia; Companhia Brasileira de Paquetes a Vapor; Repartição Geral das Terras Públicas; Inspetoria Geral dos Teatros Subvencionados; Repartição de Estatística do Império. A Secretaria de Estado dos Negócios do Império foi reformada em 1859, sendo dividida em uma Secção Central dirigida por um Secretário Geral, e as oito que se seguem: Negócios da Casa Imperial e Mercês; Administração Geral; Instrução Pública, Ciências, Letras e Belas-Artes; Saúde Pública; Estabelecimentos de Beneficência e Socorros Públicos; Agricultura, Comércio e Indústria; Obras Públicas, Correios e Navegação; Contabilidade e Arquivo. A Secretaria de Estado tinha nessa época 54 empregados (6).

Formavam a estrutura do Ministério da Justiça, na primeira fase do reinado de D. Pedro II, os seguintes principais serviços, repartições, fundações e estabelecimentos: Supremo Tribunal de Justiça; Tribunal de Relação da Côrte; Relações da Bahia, Pernambuco e Maranhão; Relação Eclesiástica, Bispado, Capela Imperial e Catedral do Rio de Janeiro; Justiça territorial; Ministério Público; Ofícios de Justiça; Tribunal dos Jurados; Tabeliães (7); Auditorias de Guerra e de Marinha; Polícia da Côrte; Guarda Municipal de Permanentes da Côrte; Guarda Nacional; Casa de Correção e Detenção, Cadeia do Aljube e demais prisões; Depósito Geral; Tribunal da Junta do Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação, nás capitais das províncias; Direção e Administração dos Telégrafos; Corpo Provisório de Bombeiros. À Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça criada em 1822, foi, por Decreto n.º 178-A, de 30 de maio de 1842, dada nova organização, em virtude da qual ficou ela dividida em três secções: a primeira concernente aos Negócios Eclesiásticos e Magistratura, a segunda à Contabilidade, Orçamento, Guarda Nacional e Corpo Municipal permanente e a terceira ao registro da Chancelaria, expedição dos decretos do Poder Moderador, Segurança Pública e Estatística Criminal. O pessoal administrativo dessa Secretaria era, então, composto de 24 empregados, assim distribuídos: um oficial-maior efetivo, três oficiais-maiores graduados, seis oficiais (8), um arquivista, seis amanuenses, um porteiro com dois ajudantes e quatro correios.

Não é possível encerrar o resumo das atividades do Ministério da Justiça sem mencionar a lei da reforma judiciária sancionada a 3 de dezembro de 1841, que deu novos moldes ao processo criminal brasileiro, estando ainda hoje em vigor muitas de suas disposições. "Durante 40 anos a lei de 3 de dezembro manterá a solidez do Império", disse Joaquim Nabuco.

O Código do Processo Criminal e o Código Comercial do Império, promulgado pela Lei n.º 556, de 25 de janeiro de 1850, são, só por si, capazes de recomendar à posteridade os homens que os elaboraram.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros não tinha, no início do segundo Império, como, aliás, ainda hoje não tem, o grande número de repartições subordinadas que caracteriza a organização administrativa no território nacional. As repartições diplomáticas e consulares disseminadas pelo exterior, a Comissão Mista Brasileira e Inglêsa, a Comissão da Serra Leoa e a Secretaria de Estado formavam a estrutura do Ministério dos Negócios Estrangeiros em 1842, quando, por decreto de 26 de fevereiro, foi reformada a Secretaria de Estado. Por essa reforma, ficou ela dividida em quatro secções: à primeira cabiam os negócios das legações em Londres e Paris, das legações inglêsa e francesa na Côrte e respectivos consulados no Brasil, na Inglaterra e na França; à segunda, os negócios das de-

(6) Êstes dados e os que da mesma natureza se seguirem foram colhidos na *História Administrativa do Brasil* de MAX FLEIUSS (*N. do A.*).

(7) No ano de 1844 havia na Côrte apenas 4 tabeliães, 44 escritórios de advogados e 89 consultórios de médicos. Mais ou menos na mesma época, contavam-se na cidade 12 tipografias, 10 livrarias, 2 bancos, 15 lojas de calçado, 85 de fazendas, 21 de ferragens, 19 de modas, 39 de armarinho e brinquedos, 9 leiloeiros, 33 padarias, 28 alfaiatarias, 13 barbeiros, 9 hotéis, 8 cabeleireiros, 6 cafés, uma companhia de barcas e uma de vapores.

(8) Note-se a semelhança com a forma de pirâmide adotada para as carreiras profissionais pela Lei n.º 284, de 1936.

mais legações e consulados, quer brasileiros na Europa, quer europeus no Brasil; à terceira, os negócios das legações e consulados brasileiros na América e americanos no Brasil, ou, ainda, estranhos à Europa e à América; à quarta, tôda a correspondência com o Tesouro, legações e consulados em matéria de contabilidade, orçamento, escrituração de vencimentos e pagamentos. O pessoal da Secretaria de Estado se compunha de 26 empregados: um oficial-maior, que servia no gabinete, oito oficiais, um arquivista, cinco amanuenses efetivos e cinco praticantes sem vencimentos, um porteiro, um ajudante de porteiro e quatro correios.

O Ministério dos Negócios da Fazenda, criado em 1821, cujo primeiro titular, ainda no Brasil-Reino, foi D. Diogo de Menezes, Conde de Louzã, compunha-se, na época de que nos estamos ocupando, dos seguintes principais serviços, repartições, fundações e estabelecimentos: Tesouro Nacional; Tribunal do Tesouro; Alfândega; Caixa de Amortização, com uma filial na Bahia; Recebedoria do Município; Casa da Moeda; Tipografia Nacional; Comissão de Estatística e Mesas de Renda; Almoxarifado do Papel Selado; Oficinas de apólices, de estamparia e impressão do Tesouro; Loterias da Côrte; Juízo dos Feitos da Fazenda; Coletorias; Recebedorias, capatazias, etc., além da Secretaria de Estado.

O Tesouro Nacional, criado por decreto de 11 de março de 1808, sob a denominação de Erário Régio, tinha, como pessoal de categoria, à data de sua instalação, na antiga *Casa dos Contos*, à rua Direita, hoje 1.º de Março, um Presidente, um tesoureiro, um escrivão da Receita e três contadores gerais. Junto ao Erário Régio funcionava, então, o Conselho de Fazenda, que tinha como Presidente o Presidente do Erário, com o título de Ministro Assistente ao Despacho. O número dos funcionários do Tesouro era, em 1808, de 83; de 135, em 1831, e de 201, em 1850.

A Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda foi reformada pelo Ministro Alves Branco a 19 de abril de 1844, atendendo ao clamor contra a falta de pessoal e exigüidade de vencimentos em face das crescentes responsabilidades do ministério. Nesse ano foi publicado, pela primeira vez, um serviço regular de tarifas. A 20 de novembro de 1850, o Ministro José Joaquim Rodrigues Tôrres, Visconde de Itaboraí, ultimou as transformações exigidas pelo desenvolvimento dos serviços dessa repartição. A reforma Itaboraí atendeu aos grandes interêsses administrativos e fiscais do Império e regulou a forma de nomeações, licenças e aposentadorias dos funcionários de Fazenda.

A Receita geral do Império para o exercício de 1840-1841 foi fixada em 17.700:000$0, orçada a Despesa em 19.073:857$815.

O Ministério dos Negócios da Marinha contava, no início do reinado de D. Pedro II, os seguintes principais serviços, repartições e estabelecimentos: Arsenal de Marinha; Intendência de Marinha; Tesouraria e Pagadoria; Contadoria; Almoxarifado; Auditoria Geral de Marinha; Academia de Marinha; Corpo de Armada Nacional e Imperial; Corpo de Artilharia da Marinha; Corpo de Saúde da Armada; Corpo de Imperiais Marinheiros; Observatório Astronômico; Hospital de Marinha da Côrte; Capitania do Pôrto; Quartel-General da Armada; Biblioteca da Marinha; Conselho Administrativo da Marinha; Conselho Naval; Conselho de Compras; Batalhão Naval; Faróis; Obras Civis e Militares; Capitania dos Portos nas províncias, etc., além da Secretaria de Estado, que foi reformada por decreto de 4 de janeiro de 1842, referendado pelo Marquês de Paranaguá. Essa Secretaria de Estado dividia-se em três secções: da Côrte, das Províncias e de Contabilidade e o respectivo pessoal administrativo se compunha de um oficial-maior, nove oficiais, seis amanuenses, um cartório, um ajudante, um contínuo e quatro correios.

No ano de 1840, o Corpo da Armada Nacional e Imperial era composto de 275 oficiais, assim distribuídos: um vice-almirante graduado, dois chefes de esquadra graduados, seis chefes de divisão efetivos, onze capitães-de-mar-e-guerra efetivos e um graduado, 21 capitães-de-fragata efetivos e um graduado, 58 capitães-tenentes efetivos e três graduados, 108 primeiros tenentes efetivos e cinco graduados, 56 segundos tenentes efetivos e dois graduados.

A fôrça naval era formada então da nau *Pedro Segundo*, das fragatas *Campista* e *Príncipe Imperial*, de 4 corvetas, 10 escunas, 5 brigues-escunas, 2 brigues, um brigue-barca, 8 patachos, 5 barcas a vapor, uma barca, 32 canhoneiras, 2 *cutters*, um hiate e 23 lanchões. A tripulação total dessas unidades era de 3.856 homens. Por lei de 27 de agôsto de 1840 as fôrças navais foram fixadas para o exercício seguinte em 2.500 praças e tantos navios de guerra quantos o govêrno entendesse armar.

O Ministério dos Negócios da Guerra, cuja Secretaria de Estado foi reformada por decreto de 26 de maio de 1841, referendado pelo Ministro José Clemente Pereira, dispunha, nessa época, dos seguintes principais serviços, repartições e estabelecimentos: Quartel General do Exército na Côrte; Estado-Maior General; Tribunal do Conselho Supremo Militar e de Justiça; Comandos das fortalezas, na Côrte; Pagadoria das tropas; Arquivo Militar; Auditorias de Guerra; Imperial Corpo de Engenheiros; Imperial Fábrica de Pólvora da Estrêla; Laboratório Pirotécnico do Campinho; Diretoria Geral das Obras Militares no município da Côrte; Imperial Observatório Astronômico; Repartição da Contabilidade da Guerra; Conselho Administrativo para as compras do Arsenal de Guerra da Côrte; Comissão da Planta da cidade do Rio de Janeiro; Corpo de Artífices da Côrte; Corpo de Saúde do Exército; Hospital Militar da guarnição da Côrte; Hospital Militar de convalescentes; Asilo de Inválidos da Côrte; Escola Militar de aplicação do Exército; Escola Central; Escola Preparatória, anexa à Escola Militar; Comissão de exame da legislação do Exército; Repartição Fiscal da Guerra; Repartição Eclesiástica, etc. O pessoal administrativo da Secretaria de Estado da Guerra era composto de um oficial-maior, nove oficiais, sendo um arquivista, seis amanuenses, um porteiro, dois ajudantes de porteiro e quatro correios. Os trabalhos da Secretaria se dividiam por três secções, funcionando anexa a Contadoria Geral da Guerra, com um contador, quatro escriturários, seis amanuenses, um porteiro-arquivista e um ajudante.

No ano de 1843 os quadros dos oficiais do Exército ficaram divididos em quatro classes: efetivos, agregados, avulsos e reformados. Pertenciam ao primeiro grupo aquêles que se achavam aptos para quaisquer serviços; ao segundo, aquêles que estivessem fora dos limites do quadro; ao terceiro, aquêles que podiam ainda prestar serviços e não estivessem em idade de pedir reforma; e ao último, aquêles que atingiam essa idade. O nosso Exército tinha, então, um Marechal do Exército, quatro Tenentes-Generais, seis Marechais-de-Campo e 16 Brigadeiros. Pela citada lei de 27 de agôsto de 1840, as fôrças de terra foram fixadas para o exercício seguinte em 15.000 praças em circunstâncias ordinárias e 18.000 em extraordinárias.

Essa, em linhas gerais, a estrutura administrativa existente no advento do reinado de D. Pedro II. Não seríamos, porém, fiéis à verdade se deixássemos de mencionar entre os órgãos enumerados o Conselho de Estado, que, no dizer de Joaquim Nabuco, "foi o crisol dos nossos estadistas e a arca da tradição do govêrno".

No ano de 1823 D. Pedro I instituíra já um Conselho de Estado que fôra suprimido pela lei constitucional de 12 de agôsto de 1834, mantendo-se, entretanto, os honorários de seus membros.

A 23 de novembro de 1841 foi criado o novo Conselho de Estado, composto de 12 membros ordinários, além dos Ministros de Estado, que, quando não fôssem conselheiros, nêle tinham assento. O Conselho pleno funcionava presidido pelo Imperador. Quando se reunia por secções era presidido pelo Ministro de Estado, a que estivesse afeto o assunto da consulta.

Os conselheiros de Estado eram vitalícios mas podiam ser dispensados pelo Imperador por tempo indeterminado. Para o exercício do cargo eram indispensáveis as mesmas qualidades exigidas para o de senador. Além dos conselheiros ordinários, havia 12 extraordinários, que serviam no impedimento dos primeiros.

"Dessa corporação fizeram parte os nossos mais eminentes estadistas" (9).

(9) BARÃO DO RIO BRANCO, *op. cit.*, pág. 636.

Fundação Getúlio Vargas

Elaborado o projeto de Estatutos dessa entidade

A assinatura do Decreto-lei n.º 6.693, de 14 de julho de 1944 — pelo qual foi o Presidente do D.A.S.P. 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 — causou excelente repercussão em todo a país. E' o

que transparece dos comentários da imprensa e dos numerosos telegramas e missivas recebidos pelo Sr. Luiz Simões Lopes, todos aplaudindo sem restrições a idéia a que deu expressão o texto legal referido.

Realmente, considerando-se os elevados objetivos da entidade que se pretende organizar e pôr em funcionamento dentro do mais curto prazo possível, não há como deixar de apoiar-se entusiàsticamente essa iniciativa, que visa, em última análise, proporcionar ao Brasil elementos de trabalho que lhe acelerem o ritmo do progresso. Trata-se de um empreendimento em que o Govêrno e os particulares unirão esforços no sentido de resolver um dos mais prementes problemas que se apresentam aos nossos administradores: o da formação de pessoal habilitado para as diversas atividades em que se desdobra o trabalho nacional. Daí a unanimidade da acolhida que teve o ato do Presidente Getúlio Vargas, repercutindo favoràvelmente no seio da opinião pública do país.

Em nosso último número, pudemos noticiar a constituição da Comissão designada pelo Presidente do D.A.S.P. para auxiliá-lo no desempenho das atribuições que lhe foram cometidas pelo Decreto-lei n.º 6.693. Essa Comissão, após três laboriosas reuniões, acaba de terminar o projeto de Estatutos da entidade, o qual, na forma do parágrafo único do art. 2.º do referido decreto-lei, depois de submetido aos interessados, deverá ser aprovado pelo Ministro da Justiça, mediante a expedição de portaria.

Deliberou ainda a Comissão que a entidade em aprêço assumirá a forma de Fundação e que se denominará "Fundação Getúlio Vargas", como manifestação de reconhecimento ao Chefe do Govêrno, pioneiro da implantação dos métodos de organização racional do trabalho no Brasil.

Todos os membros da Comissão participaram ativamente e com grande interêsse das reuniões em que se fixaram os objetivos e as linhas orgânicas da Fundação Getúlio Vargas. Na última dessas reuniões, que se prolongou das 15 às 20 horas do dia 9 de agôsto último, findos os trabalhos de discussão e votação dos Estatutos, o Presidente do D.A.S.P. agradeceu a colaboração de todos os membros da Comissão, cujo alto interêsse salientou, declarando que, não obstante serem todos êles cidadãos cheios de ocupações, não tinham hesitado em deixar seus afazeres para se dedicarem inteiramente a êsse trabalho.

"A presença de eminentes personalidades nestas reuniões" — disse o Sr. Luiz Simões Lopes — "o carinho com que discutiram os assuntos focalizados em exaustivas reuniões, as valiosas sugestões apresentadas pelos Srs. Francisco Matarazzo Júnior, Guilherme Guinle, João Alberto, Euvaldo Lodi, Fábio Prado, Roberto Simonsen, João Daudt de Oliveira, Napoleão de Alencastro Guimarães e tantos outros, demonstram o quanto a organização que aqui estamos levantando corresponde aos mais legítimos interêsses nacionais".

Antes de finalizar a reunião, o Prof. Carneiro Felipe, vivamente apoiado por todos os presentes, propôs uma moção de aplausos à maneira pela qual o Presidente do D.A.S.P. conduzira os trabalhos e ao valioso concurso que prestara no esclarecimento das questões trazidas a debate.

O sexto aniversário do Departamento Administrativo do Serviço Público

A Exposição de Edifícios Públicos

Em comemoração à data de 30 de julho, aniversário da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, várias cerimônias se realizaram nesta Capital, com a participação de altas autoridades administrativas e de todos os que trabalham nesta casa.

Do programa de comemorações dêste ano constaram uma missa em sufrágio das almas dos servidores do Departamento, já falecidos, uma reunião íntima no gabinete do Sr. Luiz Simões Lopes e, à tarde, no auditório do novo edifício do Ministério da Educação e Saúde, a inauguração da Exposição de Edifícios Públicos, instalada no salão de exposições do mesmo edifício.

À missa, que foi celebrada às 8 hs. 30 m na Igreja de Santa Luzia, compareceram o presidente do D.A.S.P., diretores de Divisões e de Serviços,

numerosos servidores e membros das famílias dos saudosos companheiros de trabalho.

Às 11 horas todos os servidores do D.A.S.P. se dirigiram ao gabinete do Sr. Luiz Simões Lopes, onde, em uma cerimônia singela, porém bastante expressiva, falaram o técnico de administração Marcos Botelho, em nome dos seus colegas, e o Presidente do D.A.S.P., que, congratulando-se com seus subordinados pela data, teve oportunidade de anunciar aos presentes a assinatura de uma portaria instituindo uma Galeria de Honra, na qual figurarão os nomes daqueles que, pertencendo ou não aos quadros do Departamento, tenham prestado ou vierem a prestar serviços relevantes à obra em que o mesmo se acha empenhado.

Às 14 horas, no auditório do edifício do Ministério da Educação e Saúde, o Sr. Presidente da República, acompanhado dos chefes de suas casas civil e militar, e de altas autoridades, deu início à sessão inaugural da Exposição de Edifícios Públicos. Entre as autoridades então presentes viam-se os senhores: Gustavo Capanema, Ministro da Educação e Saúde; Apolônio Sales, Ministro da Agricultura; Paulo Lyra, Encarregado do expediente do Ministério da Fazenda; Jean Désy, Ministro do Canadá; Raul Morales Beltrami, Embaixador do Chile; Juan Bautista Ayala, Embaixador do Paraguai; Ministros Bento de Faria, Ataulfo de Paiva e Filadelfo Azevedo; Roberto Simonsen, Presidente da Federação das Indústrias de São Paulo; Alberto Abreu Filho, representante do Presidente do Supremo Tribunal Federal; Isolino Ulhá, representante do Prefeito do Distrito Federal; D. Mamede, representante do Arcebispo do Rio de Janeiro.

Após declarar aberta a sessão, o Senhor Presidente da República deu a palavra ao Sr. Alexandre Marcondes Filho, Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, que pronunciou o seguinte discurso:

"Senhor Presidente:

As exposições promovidas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público têm demonstrado o seu devotamento aos inúmeros e complexos problemas que lhe foram confiados. O primeiro dêsses certames, no ano de 1942, foi dedicado à mostra das atividades da organização do Govêrno Federal e obteve extraordinário êxito. O problema da padronização e racionalização do material nos serviços públicos constituiu o aspecto preponderante da exposição de 43, visando proporcionar ao público, ao comércio e às indústrias o conhecimento do que nesse plano tem sido realizado pelo Govêrno. Presentemente, cabe-me a subida honra de convidar V. Excia. para declarar inaugurada a nova exposição das atividades governamentais, em que são apresentados os frutos obtidos na solução do problema dos edifícios públicos.

A situação que, em geral, sob êsse aspecto, prevalecia, em todos os serviços de obras, era, com efeito, por demais precária, raiando, mesmo, pela anarquia. Nenhum plano para orientar as construções, que se levantavam ao sabor dos interêsses, dos prestígios ou das dedicações temporárias. Por outro lado, o extraordinário surto de progresso nacional, que adquiriu acentuada aceleração depois de 1937, acarretou, como era de esperar-se, angustiosa e geral deficiência dos edifícios existentes para a localização dos serviços públicos. O crescimento dêstes, acompanhando o da própria Nação, tornou imprescindível vasto sistema construtivo. Foi o que V. Excia. fêz, instituindo o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional que, em cinco anos, aplicou cêrca de três bilhões de cruzeiros.

A Divisão de Edifícios Públicos, criada por Vossa Excelência no Departamento Administrativo do Serviço Público, e cujas atividades contam-se a partir da criação do Serviço de Obras, conseguiu, com grande capacidade e alto espírito de compreensão, eliminar, sem sobressaltos nem atitudes demolidoras, os velhos males existentes. À sua ação deve-se desde logo, não só a melhoria e padronização das normas adotadas para projetar, orçar e especificar, como para fiscalizar a execução das obras. Sanear e conduzir a bom têrmo as construções já iniciadas e orientar as que não podiam ficar à espera de um plano geral, foram os primeiros objetivos visados. A essa fase, cuja eficácia pode ser avaliada na atual exposição, sucede-se outra, que, através da reestruturação das Divisões de Obras dos Ministérios civis e das legislações relativas ao planejamento e à fiscalização das edificações, abrangerão, de modo racional e equilibrado, as necessidades dos diversos Departamentos da administração pública.

A exposição a ser inaugurada por V. Excia. constitui, sem dúvida, um dos acontecimentos mais expressivos da vida administrativa do país, se tivermos em conta o relêvo excepcional que se deve atribuir ao edifício público. No mundo de suas pequenas maravilhas, com as miniaturas, modelos, plantas que ali se reunem, êste certame oferece, por isso mesmo, sugestões que convidam o espírito a meditar e e deduzir.

O edifício público é uma testemunha da vida de um povo, um documento escrito no tempo. Não se limita à finalidade imediata de serviço do Estado. E', por certo, um memorial da civilização que o informa. A época que não se assinala pela arquitetura, significação e valor das suas construções, sobretudo em matéria de edifícios públicos, é um tempo que nada revelou de novo, uma geração que não conseguiu confiar a sua mensagem ao porvir, uma comunidade que não soube perpetuar-se através do eloqüente simbolismo dos monumentos levantados pelo esfôrço coletivo.

As alterações do estilo arquitetônico, que se sucedem com a evolução dos povos, não são apenas conseqüências de novos materiais, métodos e técnicas. Refletem, principalmente, concepções peculiares de um período da História. Representam altos relevos da fisionomia social. São chan-

celas da vida evolutiva sôbre o formato dos valores consagrados e o mármore das tradições.

Um pensador antigo já afirmou que os monumentos constituem o repositório dos atos que formam a estatística moral das sociedades extintas.

As realizações do Estado Nacional nesse campo de atividades públicas eloqüentemente evidenciadas na exposição dêste ano, traduzem especìficamente o êxito de uma política fundada na preocupação de aparelhar com dignidade os serviços administrativos, dando-lhes instalações condizentes com a importância dos encargos que desempenham, e o novo regime de trabalho que os anima. Além disto, atestam o notável progresso que alcançamos no sentido da racionalização das condições dos serviços públicos, a fim de auferir melhores rendimentos para a economia nacional, a eficiência do aparelho burocrático e a ascenção na carreira funcional.

Quem percorrer a exposição há de verificar como tudo o que aí se exibe é significativo. Nos pórticos dos edifícios reproduzidos, nos seus confortáveis espaços, nos arejados interiores em que se dividem, na luz que os penetra, na disposição esclarecida dos seus traçados, sente-se a renovação da vida pública brasileira, encontra-se o Estado trabalhando à vista do povo e oferecendo aos funcionários e aos requerentes gôsto, simpatia, rapidez e deferência. E' a projeção de um espírito inovador, que prestigia a intensidade construtiva das horas que vivemos, bem diferentes de outros tempos, em que as sedes estreitas e sombrias das repartições refletiam a inércia do Govêrno, a displicência do funcionário e o desapreço pelas partes.

Nesse processo de transformação objetiva das atividades relacionadas com as funções da administração, o Estado demonstra, portanto, a capacidade de ser contemporâneo da mais difícil das épocas, a sua antevisão sôbre o prodigioso futuro do país, além de oferecer uma prova de respeito e simpatia para com os seus servidores, e, no desvêlo pelo bem estar do público, evidenciar a mesma substância democrática da ordem constitucional que inspirou a humanidade das suas leis e instituições no campo social.

Anote-se a êste respeito o caráter da maioria dos palácios em que se alojam agora serviços públicos. Grande parte dêles era, em tempos idos, residência suntuosa de senhores heraldicos. Para não alongar a referência, fixemos apenas dois exemplos. Na bela mansão em que residia a magnificência individual do Conde de Nova Friburgo, instalou-se exclusivamente o expediente da Presidência da República, para dar ao Estado a pompa necessária às relações com os outros povos. O retiro imperial da Quinta da Boa Vista, destinado, no tempo antigo, à meditação e à soledade, é um museu aberto ao público e, em tôrno da velha casa realenga, sob as grandes árvores, estão brincando crianças brasileiras e, nos domingos, merendam famílias operárias.

E' neste processo de transposição dos destinos imobiliários que se assiste melhor a ascendência dos interêsses coletivos sôbre os solilóquios do fausto individual.

Já se observou com inelutável procedência que os fins a que se destinam os mais belos edifícios de um povo, em determinada época, perfilham o sentido de sua civilização. As pirâmides do Egito são monumentos dinásticos representativos da soberania incontrastável dos reis. A Acrópole grega conserva a clara imagem ateniense da cultura e da beleza. Em Roma, é o Forum que reflete, na segurança das suas linhas clássicas, a preocupação do direito, poderosa contribuição do gênio latino à civilização ocidental. Os tempos medievais estão condensados na arquitetura dos seus mosteiros, onde os monjes resguardaram, nos incunábulos, o que a sabedoria conseguiu salvar da invasão dos bárbaros e, na altivez solitária dos castelos, onde os fidalgos se recolhiam com os despojos da guerra, para dominar a revolta dos burgos humildes. A exuberância criadora da Renascença transborda, por sua vez, nas expressões artísticas dos seus monumentos, das suas basílicas, dos palácios de Mecenas, pondo no seu novo estilo a claridade daqueles dias ilustres e reformadores, que culminaram no esplendor do Louvre. Quando a França transpôs a linha divisória do progresso histórico, assinalada pelo sangue da Revolução, foi um marco de pedra que resumiu a tradição e os ideais dos velhos tempos — a Bastilha. Nenhuma demonstração mais viva existe, porém, de que os edifícios públicos são livros abertos, em que se escrevem as tendências características dos povos e das épocas do que a singularidade das edificações americanas. O equilíbrio, o espírito de convivência coletiva, o idealismo, ao mesmo passo que o amor ao recorde, e as afirmativas, estão impressos nas brancas colunas do Monte Vernon, e na simplicidade vertical dos arranha-céus.

Precisamos, portanto, considerar com profunda sensibilidade as construções que estamos levantando, porque deverão formular aos porvindouros os ideais e o labor fecundo dos dias que vivemos e oferecer, no depoimento indeformável da pedra, do cimento, do aço e do mármore, as definições da nossa realidade e dos nossos anseios comuns.

Tem sido repetido que a vida e a arquitetura no Brasil sofreram três influências principais: a da igreja, a do ouro e a da escravidão. Êsses ângulos de estudo, em relação aos edifícios públicos do Brasil contemporâneo, são preciosos elementos de elucidação sociológica que atuam em nossa existência presente.

As nossas grandes construções, em sua maioria empreendidas pelo Govêrno, estão a proclamar, agora, as preocupações dominantes do Estado na sua integração permanente com as necessidades e os imperativos primaciais da comunhão nacional. O Palácio do Trabalho, que é a casa grande dos direitos e das alegrias dos operários brasileiros; os Palácios da Guerra, da Marinha, da Fazenda e da Educação; os edifícios da Estação Pedro II, da Imprensa Nacional, da Alfândega, dos Institutos agronômicos, das instituições de previdência, além de muitos outros, afirmam as inspirações da solidariedade humana, da defesa nacional, da elevação cultural e artística do povo, do amparo e assistência às classes, do anseio de progresso econômico e da confraternização social.

Desenvolvendo êsse programa e dotando os serviços públicos de instalações adequadas e perfeitas, em consonância com as exigências práticas, inerentes à organização modelar dos órgãos administrativos, V. Excia., Senhor Presidente, realiza, ao mesmo tempo, uma obra de alto alcance para o desenvolvimento das nossas possibilidades arquitetônicas, proporcionando ao Brasil os estímulos necessários para criar a arquitetura afeiçoada à nossa realidade e concentrando a colaboração das nossas melhores vocações artísticas na tarefa do espaço administrativo, da eficiência fun-

cional e do confôrto público. Preside, assim, V. Excia. ao renascimento da arquitetura oficial brasileira, procurando e favorecendo a fixação dos nossos padrões representativos, através do eclefismo das formas e da variedade das sugestões adaptadas ao nosso tempo transformativo e às peculiaridades do nosso clima.

A rêde de edifícios públicos federais, que se estende pelo país em fora, desde a hospedaria para seringueiros, em Manaus, até o conjunto da Estação Experimental de Bagé, no Rio Grande do Sul; desde o Palácio da Fazenda, junto ao oceano, até o hotel monumental da Foz do Iguassú, patenteia também a soma formidável dos esforços dispendidos nessas realizações por determinação de V. Excia. aos órgãos administrativos, que tiveram a seu cargo a coordenação, os planos, o exaustivo ajustamento das diretrizes e das providências executivas. Por essa rêde, bem podemos imaginar a multiplicidade das decisões que foram necessárias nos inúmeros problemas que se apresentaram e a diversidade enorme de detalhes atendidos pela sabedoria, devotamento e experiência dos servidores públicos incumbidos da relevante tarefa, quando se sabe que, nestes últimos anos, foram construídos, reformados ou iniciados edifícios para alfândegas, correios e telégrafos, quartéis, escolas e colégios, penitenciárias, hospitais, cidades operárias, restaurantes populares, institutos profissionais, lazaretos, patronatos, institutos de pesquisas, núcleos coloniais, autarquias, portos, fábricas, usinas, arsenais, hospícios, estações ferroviárias, aeroportos e dezenas de outros de que a atual exposição dará notícia ao grande público. Tudo isto sem contar o vasto programa de trabalho para conservação e restauração de edifícios e de cidades considerados monumentos do nosso patrimônio histórico e artístico.

Nesse acervo de atividades, convém acentuar, mais uma vez, a função disciplinadora e construtiva do Departamento Administrativo do Serviço Público, a que se deve, em grande parte, o êxito de iniciativas beneméritas e que se vem engrandecendo sob a incansável e competente direção e as inspirações do bem público, que constituem o constante programa do seu ilustre Presidente, o Dr. Luiz Simões Lopes.

Tal é a paisagem que nos proporciona a terceira exposição do Departamento. Contemplando êsse Brasil, que as miniaturas, os desenhos e os relevos oferecem, verificamos que, neste plano das realizações governamentais, como em todos os outros, a nossa época não é um tempo sem revelações; não abriga uma geração cheia de mutismo; não constrói sôbre a areia. No capítulo que hoje analisamos, como em todos os outros, o que existe é um Brasil poderoso e irresistível, exigindo moldura para a sua ascenção, espaço mais amplo para os seus serviços, criando novas formas de vida, novos instrumentos de expressão no alvoroço de reformas e construções que buscam assegurar, no mundo subvertido dos nossos dias, uma posição que reafirme para sempre a sua missão civilizadora e a estabilidade do seu destino.

Todo êsse despertar de um novo mundo, entretanto, se transforma numa consagração do insigne estadista que dirige a nacionalidade, porque foi sob a inspiração do patriotismo e a fôrça da incomparável clarividência de Vossa Excelência, Sr. Presidente, que o Brasil se renovou para a perpetuidade".

Terminado o discurso do Ministro Marcondes Filho foi anunciada aos presentes a assinatura, pelo chefe do Govêrno, de três importantes decretos-leis relativos a edifícios para os serviços públicos, recebendo êles os números e as ementas seguintes:

"Decreto-lei n.º 6.749, de 29 de julho de 1944. — Dispõe sôbre o planejamento e a autorização de obras e equipamentos, relativos a edifícios públicos a cargo dos ministérios civis e do Departamento Administrativo do Serviço Público, e dá outras providências".

"Decreto-lei n.º 6.750, de 29 de julho de 1944. — Dispõe sôbre a fiscalização de obras e equipamentos relativos aos edifícios públicos a cargo dos ministérios civis e do Departamento Administrativo do Serviço Público".

"Decreto-lei n.º 6.751, de 29 de julho de 1944. — Dispõe sôbre os órgãos específicos de edifícios públicos dos ministérios civis".

Êsses decretos-leis foram publicados no *Diário Oficial* de 1 de agôsto findo.

Em seguida o Senhor Presidente da República deu por encerrada a sessão e dirigiu-se ao salão de exposições, onde inaugurou a Exposição de Edifícios Públicos, passando, então, a percorrer os seus vários mostruários, numa visita que durou cêrca de uma hora.

Durante o tempo de seu funcionamento — de 29 de julho a 24 de agôsto — foi a Exposição grandemente visitada por servidores do Estado e pelo público em geral. Entre as figuras de destaque que ali estiveram merece registro especial o Almirante Aristides Guilhem, Ministro da Marinha, que compareceu acompanhado de outras altas patentes da armada. Também estiveram em visita à Exposição uma delegação de alunos da Escola Técnica do Exército, chefiada pelo General Franklin Emílio Rodrigues, comandante da Escola, e outra de alunos da Escola de Estado Maior, chefiada pelo Cel. Fernando Saboia Bandeira de Melo.

No auditório da Exposição, além de sessões cinematográficas oferecidas aos seus freqüentadores, foram pronunciadas as seguintes conferências:

"Atividades construtivas do Govêrno Federal no setor de edifícios públicos". — Dr. Luiz Hildebrando de Barros Horta Barbosa.

"Orientação e confôrto térmico dos edifícios públicos". — Dr. Paulo Sá.

"A construção de parques nacionais". — Dr. Angelo Murgel.

"O Govêrno e o fomento da produção animal". — Dr. Mário Teles.

"A ação pública e a particular na indústria da construção civil". — Dr. Renato Lyra.

"A necessidade de planos para a construção de edifícios públicos". — Dr. Joaquim Bertino de Morais Carvalho.

"A assistência aos tuberculosos no Brasil". — Dr. Samuel Libânio.

"A construção da Fábrica Nacional de Motores". — Brigadeiro do Ar, Antônio Guedes Muniz.

"Edifícios Escolares para internatos". — Dr. Meton de Alencar Neto.

"A reforma penitenciária e a necessidade de um órgão federal de supervisão, orientação e coordenação". — Dr. Lemos Brito.

"Memória histórica da construção do Centro Nacional de Ensino e Pesquisas Agronômicas". — Dr. Heitor Grilo.

"Assistência aos leprosos". — Dr. Ernani Agrícola.

"Assistência aos psicopatas". — Dr. Adauto Botelho.

"A construção de casas populares". — Dr. Plínio Cantanhede.

Com a conferência que o Sr. Plínio Cantanhede, Presidente do Instituto dos Industriários, pronunrou na tarde de 24 de agôsto, sôbre o tema "A construção de casas populares", e após a exibição de um filme focalizando a construção da vila operária do Realengo, ficou encerrada a Exposição de Edifícios Públicos.

A solenidade de encerramento foi presidida pelo Senhor Luiz Simões Lopes, presidente do D.A.S.P., que pronunciou breves palavras alusivas à obra de racionalização dos serviços públicos, empreendida pelo Departamento. Estiveram presentes o Senhor Gustavo Capanema, Ministro da Educação, e o Senhor Euvaldo Lodi, presidente da Federação das Indústrias, além de diretores do D.A.S.P., altos funcionários e pessoas convidadas.

Aos leitores interessados em conhecer maiores detalhes sôbre a Exposição de Edifícios Públicos, recomendamos a leitura da reportagem do nosso colaborador Adalberto Mário Ribeiro, publicada no presente número.

Assistência financeira aos Estados

A propósito da assinatura do Decreto-lei número 6.763, de 3 de agôsto findo, o "Jornal do Brasil" publicou, em sua edição de 24 do mesmo mês, um editorial que, com a devida vênia de nossos prezados confrades daquele acatado órgão, passamos a transcrever:

"O recente decreto-lei que autorizou a União a liquidar a dívida interna do Estado do Amazonas, é um marco novo nas relações entre o poder central e as unidades federativas.

Adotado com a primeira Constituição republicana, após uma intensa propaganda política e doutrinária, o regime federal não deu os resultados esperados. Dentro da exagerada órbita de autonomia que lhes foi concedida, os Estados passaram a cuidar de seus problemas econômicos e administrativos como entidades soberanas, sem atenção às demais parcelas de que se compunha o todo a que pertenciam. Alguns Estados prosperaram, enquanto que outros vegetavam por falta de recursos ou vítimas de erros de seus dirigentes. A desigualdade cada vez mais se acentuava, e a luta e a hostilidade tributárias se empenhavam em agrupar os Estados em grandes e pequenos, fortes e fracos, ricos e pobres. A submissão econômica e política de uns membros da Federação a outros mais afortunados ameaçava de desagregação a unidade nacional. O separatismo chegou a aflorar como remédio heróico contra a disparidade de recursos, de possibilidades e de tendências políticas e econômicas.

A União assistia impassível a êste espetáculo de autodissolução, e se viu, por vêzes, tutelada pelos interêsses de Estados poderosos aos serviços dos quais foi colocada. Com ela não podiam contar os fracos para mobilizar os seus recursos potenciais, incrementar o povoamento e as fontes de energia latentes em seu solo.

O novo regime pôs têrmo a êsse quadro de perspectivas sombrias para o futuro da Pátria. Desfez, com golpes certeiros e medidas adequadas, o complexo de que havia Estados privilegiados e Estados desprotegidos. O culto de uma só bandeira, a proibição dos tributos interestaduais e a extinção dos focos de atividade regionalista prepararam terreno para que a União pudesse assumir o papel que hoje desempenha. Fontes de energia e recursos, acumulados no centro, são canalizados para a periferia e vice-versa, num movimento de sístole e diástole de conseqüências benéficas para o todo e as unidades federadas que o compõem. Não são os produtos agrícolas de certa região, o saneamen-

to, os transportes, os serviços públicos, são os produtos de outras, que monopolizam hoje a atenção do Govêrno central.

Incrementando os recursos de zonas afastadas do litoral, chamando a si a responsabilidade da administração direta de territórios, o que o Govêrno central faz é velar pela saúde de todo o organismo federal, impedindo que, por falta de vibração e de contato com as demais parcelas, êle se estiole e se decomponha.

A assistência financeira, que a União acaba de conceder ao Amazonas, não tem outro sentido. Assoberbada por dívidas muito superiores à sua capacidade financeira, a administração daquele Estado se encontrava tolhida de qualquer movimento fecundo, em prol da população local. Com êste auxílio, que a União lhe concedeu, poderá retomar o ritmo normal e proporcionar aos seus jurisdicionados, brasileiros como todos nós, os frutos que merecem.

A par dêste aspecto político e nacionalista que o decreto encerra, há outros de natureza jurídica que merecem sejam salientados.

Intervindo nas relações entre o Amazonas e seus credores, a União espera que êstes cooperem na emprêsa e façam também o sacrifício de abrir mão de parte de seus direitos. A liquidação proposta pelo terceiro interveniente — a União — é com abatimento proporcional ao montante dos créditos e deve operar a extinção dêstes.

Um processo rápido foi prescrito para a operação e, para evitar enganos, erros ou embustes, sòmente aquêles créditos que o devedor originário e a Comissão especial, designada para êsse fim, houverem reconhecido, gozarão dos favores da lei.

Na verificação dos créditos observar-se-á a legislação vigente, mas o credor que não aceitar a oferta da União, ou não tiver o seu direito reconhecido, sòmente será pago pelo Estado após a liquidação, por parte dêste, de todo o empréstimo feito pela União. E' que a qualidade de privilegiada e de preferencial foi atribuída à dívida, como, aliás, acontece no direito comum, com relação aos créditos da Fazenda Nacional, nos concursos de credores ou de preferências que as leis ordinárias regulam e disciplinam.

Desta fórma, o credor recalcitrante nada sofrerá quanto à substância do seu direito; terá que aguardar, porém, para satisfação integral dêste, que o Estado pague à União todo o produto do empréstimo ora concedido, em benefício exclusivo do devedor comum e dos credores de boa vontade".

Normas relativas a especificações e padronização de materiais

Pela Secretaria da Presidência da República foi expedida a seguinte Circular:

CIRCULAR N.º 7-44

Senhor Ministro:

Havendo o Excelentíssimo Senhor Presidente da República aprovado a exposição de motivos n.º 2.155, de 3 de agôsto de 1944, do Departamento Administrativo do Serviço Público, solicito de V. Excia. as devidas providências no sentido de serem observadas nesse Ministério as seguintes normas relativas à elaboração de especificações e à padronização de materiais para uso nos serviços públicos civis.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Excia. os protestos da minha alta estima e mais distinta consideração.

Em 23 de agôsto de 1944. — *Luiz Vergara*, Secretário da Presidência da República.

(Expedida a todos os Ministérios).

Normas a que se refere a Circular n.º 7-44, da Secretaria da Presidência da República:

Com relação à elaboração de especificações e à padronização de materiais para uso nos serviços públicos civis, deverão ser observados os preceitos seguintes:

1 — Compete ao D.A.S.P., de acôrdo com o Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, art. 2.º, alínea *f*: "estudar e fixar os padrões e especificações do material para o uso nos serviços públicos";

2 — Como "material" deverá ser compreendido qualquer objeto ou artigo incluído na Verba 2 do orçamento da União;

3 — As repartições, quaisquer que sejam elas (estabelecimentos de ensino, patronatos agrícolas, presídios, laboratórios, oficinas, almoxarifados, etc., e também as Divisões, Serviços ou Secções de Material), deverão se dirigir ao D.A.S.P., para:

a) informar sôbre a conveniência ou necessidade da fixação de tipos de materiais tendo em vista melhorar a qualidade ou reduzir a variedade dos artigos adquiridos para uso nos serviços públicos civis;

b) comunicar os estudos que estão sendo realizados visando a padronização ou a fixação de tipos de materiais destinados aos trabalhos da repartição;

c) remeter os cadernos de encargos, catálogos e especificações de materiais, elaborados pela própria repartição e que estejam sendo utilizados.

4 — Os projetos de organização ou reorganização de serviços que incluam a fixação de tipos de materiais — inclusive modelos impressos — para uso nos serviços públicos civis, deverão ser submetidos ao D.A.S.P., antes da aprovação final do resultado dos trabalhos.

5 — Os materiais especializados, como: locomotivas, aviões, etc., não serão, naturalmente, padronizados pelo D.A.S.P.; entretanto, desde que sejam feitos, pelas repartições, estudos visando a padronização ou escolha de tipos de materiais, é conveniente que sejam comunicados àquele Departamento os estudos realizados, pois poderão ser úteis a outros setores da administração pública.

(*D.O.* 25-8-44).

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Bibliotecário

Conforme anunciamos em nosso número anterior, divulgamos hoje as questões apresentadas no último concurso realizado para a carreira de Bibliotecário de qualquer ministério (C. 115).

PROVA DE CLASSIFICAÇÃO E CATALOGAÇÃO

I — CLASSIFICAÇÃO DE DUAS OBRAS SEGUNDO UM DETERMINADO SISTEMA.

II — CATALOGAÇÃO DAS MESMAS OBRAS PARA UM CATÁLOGO-DICIONÁRIO, SEGUNDO AS NORMAS DA BIBLIOTECA DO VATICANO.

Instruções

I. CLASSIFICAÇÃO

1. Em anexo, vão as cópias das fôlhas-de-rosto, das obras que devem ser classificadas e catalogadas.
2. A classificação pedida é a decimal de Dewey.
3. Cada candidato deverá compulsar as Tábuas de classificação, durante um determinado espaço de tempo, o qual será anunciado no início da prova. Não há inconveniente no uso da 13.ª ou 14.ª edição das referidas Tábuas.
4. As marcas da classificação serão averbadas na linha pontilhada, existente abaixo de cada uma das cópias das fôlhas-de-rosto.

II. CATALOGAÇÃO

1. Faça as entradas principais das duas obras, cujas fôlhas-de-rosto vão copiadas em anexo.
2. Tipo das fichas: "única" (unit card), observando-se as disposições estabelecidas para as fichas impressas (distâncias, margens, pista, etc. proporcionalmente).
3. Não faça: ficha de referência, remissiva, secundária, etc., de qualquer espécie.
4. Use o papel em branco, para rascunho e para passar as fichas a limpo. Assinale o rascunho com um traço oblíquo, a fim de facilitar o trabalho de correção da prova.
5. Os dados necessários à compilação das duas entradas principais, como paginação, formato, etc., vão ao pé de cada uma das cópias das fôlhas-de-rosto.
6. As marcas da classificação decimal e as dos livros deverão ser escritas no lugar habitual das fichas, quando distribuídas no catálogo-dicionário.
7. Faça uso dos números de Cutter, para individualizar as obras catalogadas, consultando os extratos da Tabela respectiva (Anexo III).

Anexo I

RUY BARBOSA

CATÁLOGO

DAS SUAS OBRAS

Por

BAPTISTA PEREIRA

1929

Dados necessários à compilação da ficha principal

O prenome do autor é: Antônio. Data do nasc. 1881.

O livro não traz as notas tipográficas, nem foi possível encontrá-las em outra parte.

Paginação: Tem 2 fôlhas preliminares, inumeradas; o texto vai da página [7]-226. Altura do livro: 0m23.

No verso da fôlha-de-rosto, ocorre: "Dêste livro foram impressos em edição especial, 50 exemplares em papel pergaminho, numerados e rubricados pelo autor".

Classificação decimal .....

Anexo II

The History

of

The Peloponesian war

by

THUCYDIDES.

A new and literal version,

By the

Rev. Henry Dale, M.A.,

dead Master of the New Proprietary School, Blackheath and the late Demy of Magdalene College, Oxford.

NEW YORK

Harper & Brothers
329&331 Pearl Street

1855

Dados necessários à compilação da ficha principal

Paginação: Tem seis fôlhas preliminares, numeradas até VI.

Traz um ret. em frontispício.

Altura do livro: 0m195.

A nota da série ocorre na falsa fôlha-de-rosto: Harper's classical library.

Classificação decimal .....

Anexo III

Extratos da Tabela de Cutter

Bao	221	Cane
Bap	222	Canf
Bar	223	Cani
Barag	224	Cann
Baran	225	Canni
Barat	226	Canno
Barau	227	Cano
Barbac	228	Cans
Barbar	229	Cant
Barbat	231	Canti
Barbau	232	Canto
Barbe	233	Cantr
Barber	234	Cantw
Barbet	235	Canu
Barbi	236	Cap
Barbil	237	Cape
Barbo	238	Capel
Barbou	239	Capen
Barbu	241	Capet
Barc	242	Capg
Barch	243	Capi
Barcl	244	Capt
Bard	245	Capo
Bardi	246	Capon
Bardo	247	Capp
Bare	248	Capper
Barf	249	Cappo
Richi	531	Thre
Richm	532	Thu
Richmond, M.	533	Thui
Richt	534	Thul
Richter	535	Thun
Richter, M.	536	Thur
Richter, S.	537	Thurl
Rici	538	Thurlo
Rick	539	Thurm

III. RESOLUÇÃO DE QUESTÕES OBJETIVAS

Nota

As respostas devem ser dadas, no que fôr aplicável, de acôrdo com o Código do Vaticano.

— As regras de catalogação, adotadas por ocasião da reforma da Biblioteca do Vaticano, em 1928, e que serviram de ponto de partida para as atuais "Normas", foram as prescritas para as bibliotecas governamentais de certo país. Cite o nome do país.

— Diga, por extenso, o título da maior e mais importante associação de bibliotecário dos E. Unidos e que tem publicado regras de catalogação.

— As "Normas" da Biblioteca do Vaticano, trazem instruções para a catalogação de incunábulos?

— O que se entende por — notas bibliográficas — (ou colação)?

— Uma obra, em um só volume, impresso em colunas numeradas, tendo em cada página duas colunas, leva uma nota especial a êste respeito. Redija a nota, na linha abaixo.

— O escritor português, Joaquim Guilherme Gomes Coelho, tendo sempre usado o pseudônimo — Julio Diniz —, deve entrar sob o pseudônimo ou sob o nome verdadeiro? Redija o cabeçalho de autor para o referido literato.

— Qual é a forma de entrada, para o — Institut de France, situado em París?

— Qual é a forma de entrada para o — Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro? Transcreva a entrada, usando devidamente as maiúsculas.

— Qual é a forma de entrada para o autor francês GUSTAVE LE BON, nasc. em 1842 e falecido em 1931?

— Em que local do catálogo dicionário, deve entrar o título da obra de Theo Filho, 365 *dias de boulevar?* Transcreva na linha abaixo o título que deve ser considerado, na inserção alfabética.

— Mencione alguns dados que devem constar da *ficha de identidade*, que se deve redigir para cada sociedade representada no catálogo.

— No cabeçalho da entrada principal abaixo, nota-se a falta de um sinal de pontuação. Coloque o sinal de pontuação, no lugar devido.

Congrés provincial des orientalistes, 3.ª *Lyon*, 1878

— Qual é a forma do cabeçalho de assunto, para uma obra que trata da *Doutrina de Monroe?*

— O que se entende por Catálogo oficial?

— Escolha, dentre os cabeçalhos abaixo transcritos, o que contiver a forma correta, para a entrada da *Smithsonian Institution*. Assinale com uma cruz (+) o cabeçalho correto,

( ) E. U. Smithsonian Institution, Washington.
( ) Washington, E.U. — Smithsonian Institution.
( ) Smithsonian Institution (E.U.A.N.).
( ) Smithsonian Institution, Washington.
( ) Estados Unidos da A. do N. Smithsonian Institution.

— Qual é o cabeçalho de assunto, para uma coleção de biografias de personagens brasileiros, como por exemplo, as obras de: Pereira da Silva, *Varões ilustres do Brazil*, e a de Sisson, *Galeria dos brasileiros ilustres?*

— A classificação da Biblioteca do Congresso tem um índice geral alfabético, como a de Dewey? Como é organizado o índice da referida classificação?

— Mencione quatro sinais bibliográficos, usados na classificação de Bruxelas, e a significação de cada um dêles.

— Dê o cabeçalho para a entrada principal dos : *Anais da sociedade de medicina e cirurgia do Rio de Janeiro*.

— Cite quatro classes, com as respectivas letras maiúsculas, do esquema de classificação da Biblioteca do Congresso.

IV. RESOLUÇÃO DE CINCO PROBLEMAS

— A obra, cujo título vai a seguir, foi publicada anônimamente. Sabe-se entretanto, pela edição original francesa, o nome do respectivo autor : Alphonse de Beauchamp, (nasc. em 1767 e fal. em 1832).

Coloque, na linha pontilhada, o nome do autor, de acôrdo com a regra prescrita para tal caso.

História do Brasil desde seu descobrimento em 1500 até 1810, vertida do francês, e acrescentada de muitas notas do tradutor, Lisboa, 1817-34.

— A ficha, abaixo transcrita, não traz pontuação, exceto no cabeçalho.

Coloque os sinais de pontuação necessários, sabendo que :

O nome do autor vem ao alto da fôlha-de-rosto.

A expressão — *Deux cent cinquante reproductions...* deve ser considerada como uma ampliação ou explicação do título.

A data da publicação está fora da fôlha-de-rosto.

Morison, Stanley.

L'art de l'imprimeur deux cent cinquente réproductions des plus beaux spécimens de la typographie Paris Librairie Dorbon-Ainé, 1925.

— Coloque, na linha pontilhada, o cabeçalho da entrada principal, para a obra abaixo mencionada.

Le Koran, traduction nouvelle faite sur le texte arabe par M. Kassimirski. Paris, Charpentier, 1862.

— Transcreva, no quadrado abaixo, o título da obra mencionada a seguir, em forma de entrada principal, compilando os elementos componentes da respectiva ficha, até as notas tipográficas, inclusive.

Cópia da fôlha-de-rosto

Faculté de Médecine de l'Université de Nancy

Les "Mycoderma"
leur rôle en pathologie

T h è s e
présentée et soutenue publiquement le Samedi 8 Mars 1913 pour obtenir le grade de Docteur en Médecine

par

Louis Jannin, né le 8 Mars 1886.

Nancy

Imprimerie Albert Barbier

1 9 1 3

— Transcreva, em forma de ficha principal, o título da obra abaixo, até as notas tipográficas, inclusive. A data do *copyright* é 1915. A fôlha-re-rosto não traz data.

THE
MEANING OF EDUCATION
CONTRIBUTION TO
A PHILOSOPHY OF EDUCATION
BY
NICHOLAS MURRAY BUTLER
PRESIDENT OF COLUMBIA UNIVERSITY
REVISED AND ENLARGED EDITION
CHARLES SCRIBNER'S SON
NEW YORK CHICAGO BOSTON

BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIA

Resolva, nas linhas deixadas em branco, as questões abaixo :

1.ª PARTE

— Quais as características gerais de uma obra de Referência ?

— No estudo de uma obra de Referência, para efeitos de aquisição, quais as principais particularidades que devem ser consideradas ? Cite as 6 mais importantes.

— Para uma biblioteca especializada científica quais os tipos de material de referência que devem ser considerados como de maior importância ? Cite 6 tipos e justifique em poucas palavras a sua escolha.

— Defina, em poucas palavras, que se entende por "Manual de Referência". Cite os 5 (cinco) mais úteis indicando nome do autor, título, n.º da edição e data da mesma e suplementos que existirem.

— Quais são as Instituições ou Editores que se têm ocupado da publicação de livros de vulgarização e didáticos sôbre Biblioteconomia ? Mencione 4 (quatro) nomes dando em seguida o país onde funcionam e cite abaixo duas obras sôbre cada ramo da Biblioteconomia dando apenas o nome do autor, em abreviado, e título da obra.

Sôbre catalogação em geral :

Sôbre catalogação de periódicos :

Sôbre administração de Bibliotecas públicas :

Sôbre administração de Bibliotecas especializadas :

Sôbre classificação :

2.ª PARTE

Instruções

Leia a frase com atenção e assinale com uma cruz (+), no parêntesis, a informação que melhor a complete.

— E' uma enciclopédia geral, organizada recentemente sob os auspícios do govêrno, cujos artigos monográficos não obedecem a disposição alfabética.

( ) Encyclopaedia Britannica. IIth ed.
( ) Dicionário enciclopédico Hispano-Americano.
( ) Encyclopédie Française.
( ) New International Encyclopedia.

— E' uma enciclopédia muito afamada pelas magníficas ilustrações, mapas e boa bibliografia no fim dos artigos e editada muito recentemente.

( ) Lemos, Max. Enciclopédia Portuguesa ilustrada.
( ) Encyclopedia italiana di scienze, lettere ed arti. Ed. por Treccani.
( ) Nova enciclopédia italiana de Bocardo.
( ) La Grande encyclopédie.

— E' uma enciclopédia em muitos volumes, atualizada por suplemento anual, que apresenta a particularidade de indicar em seguida de cada entrada as versões equivalentes a cada palavra, em 7 idiomas, inclusive o esperanto.

( ) Encyclopedia Americana.
( ) Enciclopédia universal ilustrada europeu-americana.
( ) Larousse du XX ème siècle.
( ) Encyclopaedia Britannica.

— Devido à deficiência da Enciclopédia e Dicionário Internacional foi julgada necessária a realização de uma grande Enciclopédia Brasileira cuja elaboração está a cargo do

( ) Instituto Nacional do Livro.
( ) Academia Brasileira de Letras.
( ) Companhia Editora Nacional.
( ) Instituto Brasileiro de Cultura.

— O Novo Dicionário da língua Portuguêsa de Cândido de Figueiredo

( ) só foi reeditado uma vez
( ) já teve uma 6.ª edição
( ) foi editado no Brasil
( ) é o mais antigo dicionário da língua portuguêsa.

— Pode-se definir como "vocabulário" a relação de palavras próprias a uma língua, a uma arte ou ciência. Exemplifica essa definição a obra de

( ) Hildebrando Lima e Gustavo Barroso
( ) Rafael Bluteau
( ) Antônio Morais e Silva
( ) Frei Domingos Vieira

— O Pequeno Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguêsa editado pela Academia Brasileira de Letras em 1943 e baseado no Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguêsa editado pela Academia de Ciências de Lisboa em 1940

( ) Aceitou a ortografia de todos os vocábulos da edição portuguêsa
( ) Dá a definição das palavras
( ) Incluiu também neologismos e estrangeirismos peculiares ao Brasil
( ) Não dá a explicação da acentuação das palavras.

— Pode ser considerado como a melhor obra no gênero, o Dicionário Francês-Português de autoria de

( ) Valdez
( ) Simões da Fonseca
( ) Roquete
( ) Domingos de Azevedo

— A 1.ª edição do "Dictionnaire de l'Académie Française" data de 1694. Depois dessa foram feitas muitas outras. A última data de

( ) 1898 — 5.ª edição
( ) 1910 — 15.ª edição
( ) 1931-5 — 8.ª edição
( ) 1938 — 6.ª edição

— O "Dictionnaire de la langue française contenant nomenclature, la grammaire, la signification des mots, la partie historique et etymologique" é de autoria de

( ) Baujean
( ) Littré
( ) Académie Française
( ) Larousse

— Existem para a língua inglêsa dicionários substanciosos executados na Inglaterra e nos Estados Unidos. Assinale as duas obras inglêsas.

( ) Murray. New English dictionary of historical principles
( ) Oxford Englich dictionary
( ) Funk and Wagnalls new standard dictionary of the English language
( ) Webster. New International dictionary of the English language

— E' autor de um dicionário Italiano-Português

( ) Petrocchi
( ) Parlagrecco
( ) Melzi
( ) Tomaseo Nicoli

— O grande "Diccionario de la lengua española" editado em Madrid, pela 15.ª vez em 1925 foi executado pela

( ) Academia Española
( ) Sopena
( ) Larousse
( ) Isidro Monso

— Tôdas as Bibliografias abaixo mencionadas exceto uma são boas para se identificar um incunábulo. Assinale a que não serve para êsse fim.

( ) Panzer. Annales tippographici
( ) Brunet. Manuel du libraire
( ) Arnin. International personal bibliography.
( ) Graesse. Trésor de livres rares et précieux.

— Tôdas as obras abaixo transcritas, exceto uma, são catálogos, das obras que possuem uma biblioteca. Assinale a que não é

( ) Paris. Bibliothèque nationale. Catalogue général des livres imprimés
( ) Gesamtkatalog der preusischen bibliotheken
( ) British museum. Catalogue of printed books
( ) Catalogue général de la librairie française

— A bibliografia francêsa está abrangida plenamente até 1934, pelas obras abaixo citadas exceto uma. Assinale a que não se refere ao mesmo assunto.

( ) Brunet. Manuel du libraire
( ) Quérard. La Litterature française contemporaine
( ) Catalogue général de la librairie française
( ) Maittaire. Annales typographici

— São obras essenciais para uma colocação de referência de uma biblioteca especializada em História hispano-americana tôdas as abaixo citadas exceto uma. Assinale a que não interessa.

( ) Fitzmaurice-Kelly. Spanish bibliography
( ) Foulché-Delbose e outro. Manuel de l'Hispanisant.
( ) Handbook of Latin American studies
( ) Guaritch. Catalogue of books.

— A bibliografia Americana até 1860 está amplamente abrangida pelas obras, exceto uma abaixo transcrita. Assinale essa uma.

( ) Roorbach. Biblioteca Americana
( ) Evans. American bibliography
( ) Sabin. Dictionary of books relating to Americana
( ) De Ricci. The book colector's guide

— A obra de Bibliografia Inglêsa, *English catalogue of books*, tornada anual em 1935

( ) Abrange as publicações impressas na Grã Bretanha desde 1801
( ) Dispensa a necessidade de outras bibliografias para obras inglêsas
( ) Terminou a sua publicação em 1905
( ) Não é muito prática de ser consultada

— A obra sôbre bibliografia Italiana de maior importância é de autoria de

( ) Ottino, Giuseppe
( ) Gamba, Bartolomeu
( ) Pagliaini, Attilio
( ) Toda Y Güell, Eduardo

— E' autor de grande número de bibliografias sôbre diversos países da América Espanhola o famoso bibliógrafo

( ) Toribio Medina
( ) Beristain de Souza
( ) Gutierrez
( ) René-Moreno

— A grande obra de bibliografia espanhola, conhecida também como "Manuel del librero hispano-americano", é de autoria de

( ) Salvat y Pérez
( ) Gallardo, Bartolomé José
( ) Palau y Dulcet
( ) Ribelles, Comim

— O "Cummulative book index" editado anualmente pela casa Wilson de New York é uma reedição, num alfabeto só, de diversos números do

( ) Publisher circular
( ) Publisher's weekly
( ) Publisher's trade list annual
( ) Reference catalogue

— A bibliografia corrente francesa, que circulava até a guerra, compilada nos moldes da bibliografia americana, i.e. autor, título e assunto num alfabeto só, chama-se

( ) Bibliografie de la France
( ) La littérature française contemporaine de Quérard
( ) Biblio
( ) Catalogue général de la librairie française

— O catálogo coletivo de maior renome é o organizado pela

( ) Biblioteca Nacional de Paris
( ) Biblioteca do British Museum
( ) Biblioteca do Vaticano
( ) Biblioteca da Prússia

3.ª PARTE

Instruções

Leia a frase da coluna à esquerda e procure encontrar nos itens numerados da coluna da direita a frase que melhor a complete. Coloque dentro do parêntesis o número equivalente à resposta certa.

( ) Instituto Nacional do Livro	1. Minist. Relações Exteriores
( ) Inocêncio da Silva	2. Anais da Imprensa Nacional
( ) Livraria Guanabara	3. Sacramento Blake
( ) Foreign trade of Brazil	4. Série Brasiliana
( ) Instituto Oswaldo Cruz	5. Ministério da Fazenda
( ) Revista Militar Brasileira	6. Memórias do...
( ) Biblioteca Lusitana histórica...	7. Bibliografia Brasileira, 1938-39
( ) Ministério da Justiça	8. Livraria Freitas Bastos
( ) Dicionário de Pseudônimos	9. Ministério da Guerra
( ) American Council of Learned Soc.	10. Tancredo de Paiva
( ) Catálogo de livros Jurídicos à venda	11. Jardim Botânico
( ) Jango Fisher	12. Catálogos de Livros Médicos à venda
( ) Coleção de Atos Internacionais	13. Barbosa Machado
( ) Valle Cabral	14. Handbook of Latin American Studies
( ) Departamento Administrativo do Serviço Público	15. Ministério do Trabalho

( ) Rodriguesia

( ) Coleção Afrânio Peixoto

( ) Escola Nacional de Música

( ) Companhia Editora Nacional

( ) Revista da Propriedade Industrial

16. Revista brasileira de música

17. Academia de Letras

18. Dicionário bibliográfico português

19. Arquivos de Medicina Legal e...

20. Revista do Serviço Público

PARTE ESPECIALIZADA

ITEM I: DIREITO E LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Resolva, nas linhas em branco, as questões abaixo:

— Relacione, em retrospecto, as Constituições que tem tido o Brasil. Dê a entrada que deve figurar na ficha principal para um Catálogo Dicoinário com a data em seguida.

— Cite algumas publicações periódicas que circulem atualmente no Brasil sôbre Direito. Se souber dê a data em que começaram a circular e periodicidade, nome do editor responsável e características gerais.

1. Sôbre Direito Legislativo:
2. Sôbre Direito Judiciário:
3. Sôbre Direito Penal:
4. Sôbre Direito Administrativo:
5. Sôbre Direito (em Geral):

— Relacione 4 (quatro) índices gerais publicados para a Legislação Federal e indique o período que abrangem.

— Cite uma obra sôbre o assunto abaixo mencionado dando o nome do autor, título, data da edição.

1. Uma edição comentada do Código Civil Brasileiro:
2. Um tratado de Direito Administrativo:
3. Um tratado sôbre Direito Comercial:
4. Um compêndio de Direito Internacional;
5. Um tratado brasileiro sôbre Direito Romano:

— Se o leitor procurasse uma obra que contenha as constituições de todos os países da América Latina que obra recomendaria você?

ITEM II: CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO

Resolva, nas linhas em branco, as questões abaixo:

— Cite 5 (cinco) obras nacionais ou estrangeiras que tratem de Administração em geral. Indique o nome do autor, título, data aproximada da publicação.

— Relacione 3 (três) publicações periódicas, nacionais ou estrangeiras, que versem sôbre administração ou Direito Administrativo. Indique a periodicidade, data aproximada em que começaram a circular e os índices que possuirem:

— Cite, indicando nome do autor, título e data da edição:

1. Uma edição comentada do Estatuto do Funcionário:
2. Um indicador da organização administrativa do Brasil (federal):
3. Uma obra sôbre legislação administrativa (geral ou especializada):
4. Uma obra sôbre organização administrativa de qualquer país estrangeiro:
5. Uma obra sôbre administração municipal em qualquer idioma:

— Cite, indicando nome do autor, título e data aproximada da edição:

1. Uma obra sôbre História administrativa do Brasil:
2. Uma obra sôbre direito administrativo comparado (em qualquer idioma):
3. Um índice sôbre disposições orçamentárias:
4. Uma obra sôbre administração federal no Brasil:
5. Uma obra sôbre administração industrial:
6. Uma obra sôbre serviço civil nas modernas organizações estatais:

— Existe nos Estados Unidos uma Instituição encarregada de estudar as organizações e financiamento das diversas repartições subordinadas ao Govêrno Americano que tem publicado uma série de monografias cujo teor interessa a uma biblioteca de administração pública. Indique o nome da instituição e o título de uma das publicações editadas.

ITEM III: SOCIOLOGIA (CIÊNCIAS SOCIAIS)

Resolva, nas linhas em branco, as questões abaixo:

— Relacione os autores, títulos, data de publicação e número de volumes dos tipos de obras abaixo mencionados. Dê as características gerais de cada uma.

1. Uma enciclopédia em língua inglêsa:
2. Um dicionário enciclopédio em francês:
3. Uma história geral:
4. Um manual estatístico:
5. Um Dicionário de têrmos técnicos (em Português):

— Cite 5 (cinco) publicações periódicas ou Abstratos que versem sôbre Ciências Sociais (nacionais ou estrangeiras) indicando o título, a periodicidade, os índices que existirem e o nome da Instituição ou editora que os publicam:

— Cite 3 (três) fontes bibliográficas de caráter internacional indicando título, data aproximada que abrangem:

— Cite 5 (cinco) obras que tiveram grande influência e criaram escolas no campo da Sociologia. (No original ou traduzidas). Dê o nome do autor, título e data aproximada da edição.

— Se um leitor procurasse obter informações sôbre determinada Universidade, ou Biblioteca, ou Instituição Cultural, de um determinado país, qual obra aconselharia você? Cite apenas uma.

ITEM IV : FILOSOFIA

Resolva, nas linhas em branco, as questões abaixo :

— Enumere até 5 (cinco) obras clássicas (no original ou em tradução) que criaram escolas filosóficas. Cite o nome do autor, título da obra, data da publicação e algumas características gerais de cada obra citada :

— Cite, indicando o autor, título, data da publicação e edição e número de volumes de : (em qualquer idioma)

1. Uma enciclopédia que inclui vida e obras de filósofos :
2. Um Dicionário :
3. Uma História Geral :
4. Um Manual em língua portuguêsa :
5. Um índice anual para artigos publicados em revistas filosóficas :

— Enumere 3 (três) publicações periódicas ou abstratos de Instituições Filosóficas indicando o nome da Instituição, título, data aproximada em que começaram a ser publicadas e características peculiares a cada uma :

— Cite 3 (três) bibliografias gerais sôbre filosofia e assuntos correlatos indicando para cada uma o autor, título, período que abrange e data da publicação :

— Se um leitor procurasse por uma obra em língua portuguêsa onde pudesse obter dados imparciais sôbre a evolução das correntes filosóficas no Brasil que obra aconselharia você ?

ITEM V : HISTÓRIA E GEOGRAFIA DO BRASIL

Resolva, nas linhas em branco, as questões abaixo :

— Enumere as Instituições históricas e geográficas existentes no Brasil e as publicações que editam, indicando para cada publicação o título, a periodicidade, a data em que começou a circular, as suas características gerais e os índices que possuirem : (Cite até 5).

— Cite, indicando o nome do autor, título, data da publicação e número de volumes.

1. Um Dicionário histórico brasileiro :
2. Uma bibliografia sôbre geografia :
3. Um catálogo de obras estrangeiras sôbre o Brasil :
4. Um dicionário histórico e geográfico de algum Estado :
5. Um catálogo de manuscritos referentes ao Brasil :

— Cite, indicando o nome do autor, título, data da publicação, número da edição com as características gerais se houver, e número de volumes :

1. Uma História geral do Brasil (Período colonial) :
2. Uma História do império e a bibliografia que existe para êsse período :
3. Uma História da República (Brasil contemporâneo) :
4. Uma História sôbre acontecimentos entre 1930-1940 :

— Cite 5 (cinco) fontes bibliográficas mais importantes sôbre a colonização holandêsa no Brasil :

— Cite 3 publicações estrangeiras de maior importância que se referem ao Brasil (História — Colonização — Política, etc....) indicando o nome da Instituição que a edita, periodicidade e data aproximada do início da publicação.

ITEM VI : CIÊNCIAS NATURAIS

Resolva, nas linhas em branco, as questões abaixo :

— Cite 5 (cinco) fontes de informação de caráter geral e bibliográfico relacionadas com a flora brasileira. Indique o nome do autor, título abreviado, data da publicação e número de volumes.

— Relacione 4 (quatro) bibliografias referentes a geologia e mineralogia no Brasil. Indique o nome do autor e o título e as características gerais da última obra publicada.

— Cite 4 (quatro) fontes de informação gerais ou bibliográficas referentes a Zoologia. Indique o nome do autor, título, data aproximada da edição e periodicidade se fôr periódica.

— Relacione o autor, se houver, título, data da publicação, número de volumes de

1. Um dicionário de plantas do Brasil :
2. Um dicionário de animais do Brasil :
3. Uma história geral da ciência (em qualquer idioma) :
4. Uma bibliografia internacional sôbre ciência ;
5. Um índice para a literatura periódica internacional científica.

— Se um leitor procurasse uma obra que contivesse reproduções em côres de aves (ou pássaros) da Amazônia que obra aconselharia você ? Cite apenas uma.

ITEM VIII : MEDICINA

Resolva, nas linhas em branco, as questões abaixo :

— Relacione 5 (cinco) publicações periódicas nacionais ou estrangeiras que conviria a uma biblioteca especializada em *Higiene e Saúde Pública* assinar. Indique o nome da revista, a Instituição que a publica e a periodicidade da mesma.

— Cite os autores, títulos, data aproximada da edição ou tradução se fôr obra traduzida, número de volumes das obras abaixo relacionadas :

1. Uma enciclopédia ou Dicionário geral (em qualquer idioma) :
2. Um dicionário ou vocabulário médico em Português :
3. Um tratado de Pediatria :
4. Um manual sôbre medicina tropical :
5. Um compêndio sôbre medicina de urgência :
6. Um tratado de cirurgia :
7. Um tratado de clínica médica :
8. Uma obra sôbre doenças nervosas :

— Cite 3 bibliografias de caráter internacional para a Medicina em geral. Dê o título, periodicidade se fôr uma publicação periódica, data do início da publicação e número de volumes já publicados, e algumas características gerais de cada obra.

— Se um leitor procurasse por uma bibliografia concisa que tratasse de Medicina de Aviação que obra aconselharia você ?

— Relacione 3 (três) índices ou catálogos para a matéria médica brasileira publicada em periódicos. Indique os anos que abrangem e tipo do material incluído, nome do autor e título da obra.

ITEM IX : ECONOMIA

Resolva, nas linhas em branco, as questões abaixo :

— Cite cinco (5) publicações periódicas (nacionais e estrangeiras) que versem sôbre Economia. Dê o título, a data (pode ser aproximada) do início da publicação e as características breves de cada uma :

— Relacione o autor (se tiver), título, data da publicação, número de volumes de

1. Uma enciclopédia sôbre Economia :
2. Um Manual de informações (tipo almanaque) :
3. Um Indicador de bancos, no Brasil :
4. Uma História Geral da economia (em qualquer idioma) :
5. Um Índice para a literatura periódica internacional :

— Se um leitor procurar uma fonte bibliográfica sôbre a literatura econômica da América Latina o que recomendaria você ? (Cite apenas uma obra).

— Cite duas (2) publicações periódicas sôbre Fiscalização e os Índices que existem para a Legislação da Fazenda indicando para êsses últimos os anos que abrangem :

— Relacione as publicações do Conselho Técnico de Economia e Finanças editadas pelo Ministério da Fazenda e as do Conselho Federal do Comércio Exterior.

ITEM X : ESTATÍSTICA

Resolva, nas linhas em branco, as questões abaixo :

— Cite os cinco (5) tipos mais úteis de material de referência no campo da Estatística e indique as características peculiares a cada um, exemplificando :

— Relacione 5 (cinco) Anuários Estatísticos nacionais referentes a cinco (5) países estrangeiros indicando a repartição ou editores que publicam as respectivas obras :

— Cite as publicações periódicas de 3 (três) Institutos Internacionais de Estatística :

— Cite as publicações do Conselho Nacional de Estatística subordinado ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística indicando o ano que começaram a ser publicadas, a periodicidade e algumas características de cada obra citada.

— Indique o número de volumes publicados do Recenseamento de 1920 com as suas características, indicando as sinopses que existem sôbre Agricultura :

ITEM XI : HISTÓRIA E GEOGRAFIA GERAL

Resolva, nas linhas em branco, as questões abaixo :

— Cite os 5 (cinco) tipos mais úteis de material de referência no campo da *geografia* e indique as características peculiares a cada um, exemplificando :

— Relacione 3 (três) bibliografias sôbre geografia em geral indicando o título de cada obra citada, data aproximada do início da publicação, se fôr periódica ou seriada e espécie de material que abrangem :

— Cite uma obra em qualquer língua, sôbre os assuntos abaixo relacionados, indicando para cada uma o nome do autor, título, data aproximada da publicação.

Um dicionário histórico geral :
Uma História geral sôbre antiguidade :
Uma História dos tempos modernos :
Uma História da América :
Um anuário sôbre acontecimentos históricos :

— Cite 3 (três) bibliografias sôbre História em geral, indicando o título, número de volumes e periodicidade se fôr periódica.

— Cite até 3 (três) publicações periódicas ou abstratos publicadas por Sociedades históricas estrangeiras indicando as características peculiares a cada uma :

ITEM XII : LITERATURA LUSO-BRASILEIRA

Resolva, nas linhas em branco, as questões abaixo :

— Cite 5 (cinco) Histórias Gerais da Literatura Brasileira e Portuguêsa indicando o nome do autor, título, data da publicação e edição, número de volumes e algumas características gerais de cada obra :

— Cite o nome do autor, título, data da publicação, periodicidade se se tratar de publicação periódica, número de volumes de

1. Um Anuário literário brasileiro :
2. Uma coleção onde se poderá obter trechos de obras célebres em língua portuguêsa :
3. Um estudo bibliográfico sôbre um determinado autor de livre escolha ;
4. Uma antologia de poesias (ou qualquer outra forma poética)2:
5. Um dicionário de rimas :
6. Uma coleção de provérbios portuguêses ou brasileiros :

— Enumere 5 (cinco) revistas literárias ou Portuguêsas ou Brasileiras indicando a data aproximada em que se iniciaram as publicações e as instituições ou editora que as publicam.

— Cite três (3) bibliografias gerais brasileiras e portuguêsas que podem ser consideradas como fontes primárias para pesquisas sôbre literatos luso-brasileiros. Indique o nome do autor, título, data de publicação, número de volumes e características de cada obra citada i.e. espécie de material abrangido, forma de entrada, índices, etc.

— Se um leitor procurasse obter uma fonte bibliográfica sôbre o teatro português que obra recomendaria você ? Cite apenas uma.

ITEM XIII : LÍNGUA INGLÊSA E FRANCESA

Resolva, nas linhas em branco, as questões abaixo :

— Cite, indicando o nome do autor, título da obra, data aproximada da edição, número de volumes e características gerais peculiares a cada obra citada :

1. Uma história geral da língua francesa :
2. Uma obra sôbre a língua francesa de hoje em dia :
3. Uma gramática histórica da língua francesa :
4. Um dicionário de rimas francesas :

— Cite, indicando o autor, título, data aproximada da edição e número de volumes :

1. Uma bibliografia da língua e literatura inglêsa :
2. Uma história da língua inglêsa (em qualquer idioma) :
3. Uma gramática da língua inglêsa (em inglês) :
4. Um dicionário de rimas inglêsas :
5. Um dicionário de abreviaturas da língua inglêsa :

— Cite 3 (três) Instituições ou editoras que tenham publicado revistas ou outro tipo de publicação periódica sôbre a língua inglêsa. Indique o nome da revista, e periodicidade.

— Cite 5 obras em Português sôbre línguas francesa e inglêsa indicando o autor, título e, se fôr livro didático, para qual tipo de estudantes é apropriado ;

— Cite 5 grandes dicionários (3 para a língua inglêsa sendo um para o inglês falado nos E.U. e 2 para a língua francesa) indicando o nome do autor, título da obra e da edição e características gerais de cada obra citada :

Ministro Edmundo Lins

Com o falecimento do Dr. Edmundo Pereira Lins, ocorrido nesta Capital a 10 de agôsto p.p., perde o país um de seus grandes valores morais e intelectuais. Humanista, homem de letras e jurista insigne, a sua ascenção da pobreza extrema e da obscuridade ao mais alto pôsto na magistratura brasileira constitui legítima afirmação das qualidades mais nobres da alma humana.

O Dr. Edmundo Pereira Lins, nascido a 13 de dezembro de 1863, na cidade do Serro, Província de Minas Gerais, era filho do Sr. Miguel Pereira Lins e D. Antônia Ferreira Campos Lins. Com a idade de 4 anos perdeu o pai e, 10 anos depois, perdia a mãe. Ao deixar a escola primária, achando-se na mais extrema pobreza e sem ter quem o auxiliasse, iniciou sòzinho a jornada pelos caminhos da vida, procurando aprender o ofício de ourives e, depois, o de ferreiro. Reconhecendo-se sem fôrça nem habilidade para tão dura profissão, empregou-se como caixeiro de um pequeno estabelecimento de gêneros alimentícios, no distrito de sua cidade natal. Percebendo não ter vocação também para o comércio, abandonou êsse emprêgo, que nada lhe rendia além da alimentação, e conseguiu com o vigário da freguesia — padre José Alves Mesquita — freqüência gratuita num curso de Latim que o mesmo mantinha.

Por influência dêsse mesmo vigário, e depois de concluir o segundo ano de Latim, entrou em outubro de 1878 para o Seminário de Diamantina, onde concluiu os estudos de Latim e iniciou o dos outros preparatórios. Três anos mais tarde, já era Edmundo Pereira Lins nomeado professor do quarto ano, que abrangia Latim, Português, Retórica e História do Brasil. Simultâneamente iniciava o estudo da Teologia, da Moral e da Dogmática no Seminário Maior, chegando a receber a prima tonsura e as ordens menores.

Mais uma vez verificou não possuir pendores para a carreira abraçada e, após lecionar particularmente Português, Francês, Latim e Matemática em Ouro Preto, dirigiu-se a São Paulo, em cuja Academia de Direito se matriculou em 1885, recebendo o grau de bacharel em ciências jurídicas e sociais em 1889. Enquanto cursava a Academia, não deixou de dar aulas, quer em casa, quer em colégios, com o produto das quais se mantinha no curso jurídico.

Com o advento do govêrno provisório da República, foi nomeado promotor público de Jundiaí, Estado de S. Paulo, cargo em que se conservou até março de 1890, quando o Dr. João Pinheiro, que acabara de criar, em Minas Gerais, a Repartição de Estatística, o convidou para secretário da mesma. Ao ser organizada, pelo govêrno provisório, a justiça federal, foi nomeado substituto de juiz de secção de Minas Gerais, em novembro de 1890, cargo do qual se exonerou em 1892, para ocupar o de juiz de direito da comarca de Tiradentes. Em 1896, era nomeado diretor da Secretaria do Interior de Minas Gerais. Criada dois anos mais tarde a comarca de Belo Horizonte, foi Edmundo Lins nomeado para a mesma, por ato do Dr. Bias Fortes. Em Minas Gerais exerceu mais os cargos de desembargador e presidente da Relação.

Na mesma época — 1897 — concorria à cadeira de lente substituto da Faculdade de Direito de Minas Gerais, concurso que não chegou a realizar-se em virtude da desistência dos outros candidatos inscritos. Todavia, a congregação, por unanimidade de votos, nomeou-o substituto das cadeiras de Economia Política, Direito Romano e Direito Civil. Pouco depois, passava a catedrático de Direito Romano. Em 1916, era eleito diretor da Faculdade, cargo que exerceu até o ano seguinte, quando foi nomeado ministro do Supremo Tribunal Federal.

Em 1931 era eleito presidente do Tribunal, pôsto para o qual foi reeleito duas vêzes, em 1934 e 1937, e no qual se aposentou em junho de 1937, com a idade de 74 anos.

Apesar da avançada idade e dos longos anos de trabalho a serviço do direito e da justiça, não deu por encerradas as suas atividades jurídicas e literárias. Publicou, em 1938, *Miscelânea* e *Reminiscências Literárias*, encerrando, o primeiro, valiosos trabalhos jurídicos, e o segundo, uma coleção de artigos publicados na imprensa carioca.

Outra prova da cultura e da agilidade de espírito do Ministro Edmundo Lins é o fato de, na ocasião da visita do então cardeal Pacelli ao Brasil, haver saudado o atual Papa Pio XII em discurso pronunciado em latim no recinto do Supremo Tribunal Federal.

Registrando o desaparecimento dêsse ilustre jurisconsulto, move-nos, principalmente, de acôrdo com as finalidades desta *Revista*, o desejo de apontar à veneração daqueles que empregam suas atividades no serviço público, a memória de um vulto que, por sua atuação nos diversos cargos que ocupou, foi um grande servidor do país.

Plantas topográficas das pequenas cidades do Brasil

Instruções para a organização

O Círculo de Estudos Municipais (C.E.M.), associação brasileira que tem como objetivo cooperar na solução dos problemas técnicos e administrativos dos municípios brasileiros, particularmente dos pequenos municípios, fiel ao seu programa de ação, elaborou, por uma de suas Comissões Especiais de Estudo, composta dos engenheiros Geraldo Ferreira Sampaio, Octavio Cantanhede e Mario de Abreu Pinto, as presentes "Instruções", que se destinam, especialmente, às nossas pequenas cidades, de recursos reduzidos. Divulgando através de suas páginas a excelente contribuição daquela entidade, a *Revista do Serviço Público* está certa de prestar um serviço útil aos interessados no assunto.

O levantamento de uma planta topográfica obedecerá ao seguinte:

1.º) Nas cidades em que, nas proximidades, houver um vértice da triangulação geodésica da União ou do Estado, o levantamento deverá a êle ser referido.

Onde não houver rêde de triangulação, recomenda-se que sejam determinadas as coordenadas geográficas de um ponto ao qual será referido todo o levantamento da cidade.

O levantamento será referido à linha norte-sul verdadeira, determinando-se a declinação magnética local.

2.º) Nas cidades de área superior a 600 hectares, o levantamento deverá ser apoiado em uma rêde de triangulação, referida à rêde de triangulação do Estado ou ao ponto citado no item anterior.

Nas cidades de área inferior a 600 hectares, a triangulação poderá ser substituída por uma poligonal de contôrno, abrangendo a área a levantar. O perímetro do polígono não deve exceder de 10km.

3.º) Ligadas à rêde de triangulação ou à poligonal de contôrno haverá poligonais de diversas ordens em número suficiente para o levantamento de todos os detalhes da área urbana e da extensão da cidade a estudar.

Essas poligonais começarão e terminarão nos vértices da triangulação ou da poligonal de contôrno.

4.º) Para a representação topográfica fiel do terreno serão levantadas, a trânsito e nível ou a taqueômetro, secções ligando as poligonais de diversas ordens. Os talvegues serão sèmpre levantados por linhas niveladas e com secções a clinômetro.

No levantamento de detalhes poder-se-á seguir processos expeditos, usando por exemplo o esquadro.

5.º) Na poligonal de contôrno e nas poligonais internas principais serão colocados, aproximadamente de 500 em 500 metros, marcos de referência planimétrica e de nivelamento (R.N.) De cada espécie dêsses marcos de referência será colocado, em média, um por 2 hectares de área levantada, e em lugar convenientemente escolhido. É recomendável fazer a amarração de pontos fixos notáveis (tôrres, chaminés, etc.) às referências planimétricas.

As referências planimétricas serão em marcos de concreto armado, com tarugo de bronze, com centro bem definido e ligado rìgidamente à armadura metálica do marco. Serão protegidos por caixas de concreto armado ou de alvenaria de tijolos com tampa inviolável e ficarão 0,20m abaixo do nível do terreno.

As referências de nivelamento (R.N.) serão em bronze, chumbadas em soleiras de portas ou portões de edifícios principais, tais como Prefeitura, Igrejas, escolas, etc.

6.º) A medida das distâncias será:

a) para a poligonal de contôrno, convenientemente estaqueada, feita a trena de aço, de 20 a 30 metros de extensão, graduada em milímetros, devidamente aferida e com tôdas as exigências da técnica (medição segundo a inclinação do terreno, média de duas leituras e correção de diferenças de nivelamento e temperatura). Os vértices dos polígonos de contôrno devem ser, sempre que possível, amarrados a pontos fixos e a medição dos ângulos se fará pelo processo das repetições, pela média de seis valores.

b) para as poligonais de outras ordens, que têm verificação natural pelas operações de rigor da poligonal de contôrno, serão medidas por processos mais expeditos, a trânsito e nível ou a taqueômetro, e os seus ângulos serão medidos por 3 leituras.

7.º) A poligonal de contôrno e as principais, internas ou externas, serão niveladas e contraniveladas geomètricamente. Serão igualmente nivelados todos os pontos de referência e soleiras de tôdas as edificações principais existentes na cidade.

8.º) No levantamento da planta, os erros não deverão exceder os seguintes limites:

a) para as poligonais medidas a trena de aço e amarrações aos marcos de referência:

— ângulos: $1\sqrt{n}$ (minutos), onde n é o número de vértices;

— distâncias: 0,25 por 1.000;

— nivelamentos: $0{,}^{m}004\sqrt{K}$, sendo K o perímetro em quilômetros.

b) para as poligonais secundárias e as levantadas a taqueômetro:

— ângulos : $3\sqrt{n}$ (minutos), onde n é o número de vértices;

— distâncias : 1 por 1.000;

— nivelamentos : de $0{,}20\sqrt{K}$ a $0{,}35\sqrt{K}$, sendo K a poligonal em quilômetros, conforme o terreno for plano ou acidentado.

9.º) A planta será orientada segundo a linha norte-sul verdadeira, assinalando a declinação magnética do lugar.

A planta terá sempre escala gráfica.

10) Para desenho da planta serão calculadas as coordenadas retangulares de todos os marcos de referência, dos vértices das poligonais e dos pontos principais levantados.

11) Serão executados os desenhos seguintes :

a) a planta completa da área urbana e da área levantada nos arredores, em uma só fôlha, em escala que poderá ir até 1:500;

b) a planta planimétrica e altimétrica, em fôlhas com as dimensões que estejam de acôrdo com as normas recomendadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas para "Execução de Desenho Técnico" e que são as constantes da seguinte tabela :

Formato série A	Linha de corte mm	Margem (a) mm	Fôlha sem cortar (med. mínimas) mm
4A0	1682 x 2378	20	1720 x 2420
2A0	1189 x 1682	15	1230 x 1720
A0	841 x 1189	10	880 x 1230
A1	594 x 841	10	625 x 880
A2	420 x 594	10	450 x 625
A3	297 x 420	10	330 x 450
A4	210 x 297	5	240 x 330
A5	148 x 210	5	165 x 240
A6	105 x 148	5	120 x 165

utilizando-se, de preferência, papel canson de 1.ª qualidade, colado em fôlhas de alumínio, celotex ou material equivalente para o caso em aprêço, na escala de 1:1000, com as curvas de nível de metro em metro.

As cópias serão em papel tela ou vegetal de primeira qualidade.

Nesta planta serão representados por suas curvas de nível o relêvo do terreno e as bacias naturais de escoamento das águas pluviais. Figurarão os arruamentos, praças, edificações principais, cursos dágua, lagos, estradas de ferro e de rodagem, pontes, arborização, cemitérios, etc. Os prédios existentes serão indicados pela linha de suas fachadas no alinhamento das ruas e por todo o seu perímetro se estiverem afastados;

c) os perfis longitudinais de tôdas as ruas (pelo eixo) e estradas levantadas, em papel tela milimetrado ou vegetal milimetrado, nas escalas *vertical* de 1:100 e *horizontal* de 1:1000, podendo em certos casos ser reduzidas para V — 1:200 e H — 1:2000;

d) a planta dos quarteirões, em que figurarão as edificações, com todos seus contornos, a subdivisão dos terrenos, benfeitorias, etc., em fôlhas de papel canson, de dimensões padronizadas, na escala de 1:200 até 1:500.

12) Será elaborado um relatório, contendo :

a) descrição de todos os serviços executados, aparelhos topográficos empregados, processos de levantamento, métodos de cálculo, etc.;

b) notícia geral da cidade e do município, sua situação em relação às cidades importantes mais próximas, seus recursos, vias de comunicação, etc.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

SIXTEENTH REPORT FROM THE SELECT COMMITEE ON NATIONAL EXPENDITURE — Session 1941 — 42 — His Majesty's Stationery Office — London — 1942.

(*Comentário de* LLOYD M. SHORT, *da Universidade de Minnesota*)

Os administradores e estudiosos da administração pública, que conhecem de perto as teorias e as realizações norte-americanas nos setores de organização administrativa e funcionamento burocrático, e que estão familiarizados com as relações existentes entre a função de gerência administrativa e os contrôles central, departamental, fiscal e o que se aplica ao pessoal, irão manifestar, sem dúvida, forte interêsse pelo relatório do Comité Seleto de Despesas Nacionais da Câmara dos Comuns da Inglaterra, publicado em 1942, e versando sôbre organização e contrôle de serviço civil. Talvez alguns possam ficar surpresos ao verificarem que a atenção prestada ao assunto, nos EE.UU., no decorrer dêstes últimos anos, principalmente no tocante à criação da Divisão de Gerência Administrativa, no Bureau de Orçamento, mereceu comentário favorável do comitê, quando êste formulou suas recomendações.

O relatório é o qüinquagésimo sexto de uma série de relatórios publicados por Comitês Seletos, iniciada em 1939-40, referentemente à questão das despesas de guerra. Numa introdução ao relatório (o décimo sexto para a sessão parlamentar de 1941-42), o comitê observa que, desde o nização do serviço civil vêm interferindo, constantemente, início de suas investigações, os problemas relativos à organos debates. Tal fato é tido como inevitável, pôsto que é quase impossível considerar qualquer aspecto do esfôrço de guerra sem se referir ao mecanismo administrativo que lhe serve de base.

Recrutamento e utilização de pessoal

As duas primeiras partes do relatório são consagradas às questões de recrutamento e utilização departamental do pessoal profissional e técnico. Nelas, o comitê trata de vários problemas relativos ao potencial humano, intimamente ligados aos serviços governamentais, e que, ùltimamente, se têm tornado cada vez mais familiares aos administradores públicos norte-americanos. A suspensão de concursos, a substituição das nomeações permanentes para o serviço civil por nomeações temporárias do tempo de guerra, a organização do Ministério do Trabalho e Serviço Nacional para recrutar pessoal para o Govêrno, a tarefa do Comitê Interdepartamental de Pessoal Técnico que está situado entre os Departamentos de Requisição e o Serviço de Registo Central (técnico e científico), o funcionamento do Serviço de Registo Central, a descentralização do Serviço Geral do Registo de Nomeações em íntima colaboração com as permutas de emprêgo, o uso de registos temporários e de estrangeiros, e os resultados de um inquérito feito pelo Tesouro sôbre o modo pelo qual os departamentos utilizam seu pessoal técnico e profissional — tudo isto se inclui entre os temas sucintamente abordados nestas duas secções.

Organização e métodos

As secções mais significativas do relatório são as consagradas à organização e métodos administrativos e ao contrôle do serviço civil exercido pelos Departamentos e pelo Tesouro. O comitê passa em revista as recomendações de outros comitês e comissões de investigação, anteriormente existentes, e interessados em organização departamental e métodos de administração. A Comissão Mac Donnell sôbre o Serviço Civil (1912-15) recomendara a criação de uma secção especial, no Tesouro, incumbida da supervisão geral e do contrôle do Serviço Civil, inclusive da elaboração de "inquéritos e investigações, sôbre assuntos concernentes à administração departamental e métodos de trabalho". O Comitê Haldane sôbre o Aparelhamento Governamental (1917-18) insistira na necessidade de se "efetuarem inquéritos mais freqüentes sôbre a administração geral dos departamentos" e apregoara ser urgente a criação de órgãos especializados em "serviços auxiliares" (*establishment work*) nos principais departamentos e no Tesouro. O Comitê Bradbury sôbre Organização e Provimento de Pessoal das Repartições Públicas (1919) propuserá mais especificadamente: 1) a nomeação de um chefe de serviços auxiliares, experimentado, em cada um dos principais departamentos, com uma categoria pelo menos tão elevada quanto a dos chefes das principais divisões do departamento, e diretamente responsável perante o diretor permanente do departamento; 2) a criação de uma divisão especial de serviços auxiliares, no Tesouro, composta de funcionários escolhidos, sob a direção de um funcionário de alta categoria, que manteria relações estreitas com os chefes dos serviços auxiliares dos diversos departamentos, divisão essa que funcionaria como "câmara de compensação" para informações pertinentes a todos os assuntos de pessoal; 3) a criação de um comitê permanente de chefes de serviços auxiliares, que serviria de assistente consultivo do Tesouro; e 4) a investigação sistemática da organização e funcionamento departamentais, pelos funcionários do Tesouro, em cooperação com os chefes de serviços auxiliares. O Comitê Bradbury propusera, além disso, que a Divisão de Administração Geral do Tesouro contivesse, pelo menos, alguns funcionários já experimentados em matéria de administração de pessoal, dando-se-lhes especiais oportunidades para estudar a organização científica do elemento humano no trabalho, tanto nos serviços públicos governamentais quanto no mundo comercial interno e externo.

A fim de pôr em prática essas recomendações, foi criado, no Tesouro, em 1919, um Departamento de Serviços Auxiliares, sob a direção de um *Controller*. Houve nomeações de chefes de Serviços Auxiliares nos principais departamentos, tendo sido criado um Comitê Permanente composto dêsses chefes, sob a presidência do *Controller*. A Comissão Tomlin, reunida em 1931, também consagrara atenção ao problema e recomendara que fôssem tomadas medidas mais amplas para uma "investigação sistemática e periódica de todo o mecanismo administrativo do Govêrno,

quer tenham sido ou não apresentadas ao Tesouro propostas envolvendo aumento de despesas, nos departamentos interessados".

O Comitê Seleto, após passar em revista as recomendações supra-mencionadas e as medidas delas resultantes, observa, a contragosto, que o trabalho dos chefes de Serviços Auxiliares dos departamentos e do reduzido número de funcionários do Tesouro, encarregados dos assuntos de administração geral, esteve muito abaixo dos níveis previstos nos relatórios do Comitê Haldane e da Comissão Tomlin, e expressa a opinião de que, no que toca ao Tesouro, o período de 1919-39 foi assinalado por um fracasso, quase completo, em fomentar o estudo sistemático da organização departamental do Govêrno.

O relatório passa, então, a enumerar a expansão que teve, no Tesouro, a secção encarregada da Investigação de Serviços (*Chief Investigation Officer's Staff*) após o irrompimento da guerra, a substituição do nome daquela secção para Divisão de Organização e Métodos, e a expedição de convites aos departamentos para que se utilizassem de seus serviços. Correspondendo a êste apêlo os departamentos demonstraram vários gráus de aquiescência em submeter a sua organização ao rigoroso inquérito de técnicos estranhos ao seu quadro, e sòmente uma vez é que os funcionários do Tesouro foram por assim dizer, *expulsos* do departamento em que começaram a trabalhar; mas, em geral, as turmas do Tesouro foram bem sucedidas em sobrepujar oposições e desfazer suspeitas.

Em 1941, o Sr. J. Reid Young, perito contador e diretor da Companhia Vickers Ltd., foi solicitado a examinar os resultados obtidos pelos funcionários de investigação pertencentes ao quadro do Tesouro. Verificou que êles haviam realizado trabalhos de grande utilidade, e manifestou-se favorável à continuação da política, adotada pelo Tesouro, de orientar os departamentos, em vez de aliviá-los da responsabilidade de manter a eficiência de suas próprias organizações. Conseqüentemente, recomendou que os principais departamentos deviam ser encorajados a criar secções de organização e métodos que lhe fôssem próprias, continuando o Tesouro a orientar os departamentos menores e a servir de câmara de compensação de informações, a fim de consolidar a experiência dos departamentos. Em breve tempo, cinco departamentos — o Almirantado, o Ministério do Ar, o Ministério da Produção Aérea, a Junta de Comércio, e o Ministério da Alimentação — criaram secções de organização e métodos.

A Repartição da Guerra criara, em 1939, uma Diretoria Geral de Progresso e Estatística. Foi substituída, em 1940, pela Diretoria de Investigações e Estatística, e uma Diretoria de Administração, criada em 1941, pelo Ministério de Abastecimento, foi, mais tarde, reorganizada sob a denominação de Diretoria Geral de Serviços Administrativos.

Uma avaliação do vulto das secções de organização e métodos existentes nos departamentos e das duas diretorias criadas em 1 de junho de 1942, bem como do contingente de pessoal do Tesouro, trabalhando, em cada departamento, em assuntos relativos à organização e métodos, mostra, que havia, na mesma data, 36 funcionários departamentais e 22 pertencentes ao Tesouro. No início de 1942, uma junta consultiva de três homens de negócios, presidida pelo Sr. Reid Young, foi nomeada, com horário parcial, para supervisionar o trabalho da Divisão de Organização e Métodos do Tesouro. Cada membro é incumbido de supervisionar o trabalho de organização e métodos relativo a determinado grupo de departamentos. O chefe dos trabalhos de organização do Tesouro é secretário da junta.

Sob o ponto de vista estrutural, as cinco secções departamentais de Organização e Métodos estão subordinadas aos chefes dos Serviços Auxiliares e fazem parte integrante das divisões de Administração Geral, ao passo que as duas diretorias que possuem um quadro de pessoal mais vasto são diretamente responsáveis perante os diretores gerais dos respectivos departamentos, embora trabalhem, necessàriamente, de comum acôrdo com os principais Serviços Auxiliares existentes nos departamentos.

Os programas realizados, nos departamentos, por turmas de técnicos de organização do Tesouro, para um período semestral, foram estudados pelo Comitê e acham-se em anexo ao relatório.

Contrôle do Serviço Civil

Com referência ao contrôle do serviço civil, o Comitê Seleto não só examina os trabalhos dos Serviços Auxiliares dos departamentos, como também os da Divisão de Administração Geral do Tesouro, fazendo notar, de início, que as transformações para melhor, verificadas a partir dos meados do último século, nas relações entre os departamentos e o Tesouro, refletem

> *"o gradual abandono da antiga concepção do serviço civil, que consistia numa congérie de quadros de pessoal, relativamente desproporcionados e desarticulados, existentes nos vários departamentos do Govêrno, e sua substituição pelo conceito de um serviço unificado, baseado em métodos comuns de recrutamento, condições comuns de emprêgo, padrões comuns de trabalho, e inspirado por uma fidelidade departamental mais ampla, que, entretanto, não é constrangida pela fidelidade à Administração Pública, encarada como um todo".*

Apesar das tendências centralizadoras, o Comitê julga que o contrôle de cada departamento sôbre seu próprio pessoal constitui, ainda, um princípio essencial, vigoroso e salutar, baseado na responsabilidade constitucional do ministro perante o Parlamento, e na delegação de autoridade pelo ministro ao Secretário Permanente. Os Serviços Auxiliares dos departamentos, criados após a última guerra, são, em geral, diretamente responsáveis perante o Diretor Permanente. Os deveres dos chefes dêstes Serviços são os mais diversos, mas consistem, em sua maioria, na administração de pessoal e dos negócios departamentais. Embora o comitê julgue que a sua tarefa tenha sido admirável e indispensável, a experiência que possuem é demasiado limitada e as suas responsabilidades sucessivas são demasiado grandes para que lhes permitam consagrar aos problemas de organização os necessários cuidados e conhecimentos técnicos.

O Comitê enumera os contrôles exercidos pelo Tesouro, a saber: 1) aprovação das despesas para pessoal; 2) expedição de regulamentos relativos à classificação, retribuição e outros aspectos da administração de pessoal; 3) influência extra-regulamentar, como a que resultou na introdução dos Serviços de Organização e Métodos; e 4) pare-

cer do Secretário Permanente do Tesouro ao Primeiro Ministro e aos Ministros dos departamentos, por ocasião das nomeações dos Diretores Permanentes, membros de delegação, Diretores de Finanças e chefes dos Serviços Auxiliares. O Comitê reconhece que, em conseqüência disso, existe alguma restrição na autonomia departamental, mas conclui que tal influência, por parte do Tesouro, tem sido, de modo geral, vantajosa.

O Serviço de Administração Geral do Tesouro está, presentemente, segundo a opinião do Comitê, com a sua responsabilidade localizada no terceiro nível da hierarquia administrativa, uma vez que o sub-secretário da Administração geral está subordinado a um segundo secretário encarregado do abastecimento e aparelhagem do Govêrno, o qual por sua vez, é responsável perante o Secretário Permanente. A Divisão de Organização e Métodos está situada fora da estrutura normal do Tesouro, sendo supervisionada pela Junta Consultiva Especial de homens de negócio, acima referida.

Conclusões e recomendações

Na parte final do relatório, o Comitê recapitula os resultados de suas investigações, apresentando recomendações de máxima importância. Pelo que diz respeito ao estudo e progresso da organização administrativa, o Comitê chega à conclusão de que a crônica do período compreendido entre 1919 e 1939 é singularmente decepcionante. Mesmo durante o período do rearmamento — de 1936 a 1939 —

> *"não havia indícios de que o Tesouro ou os departamentos aceitavam a proposição de que a organização da máquina administrativa fôsse assunto que exigisse estudos técnicos especializados, ou de que quaisquer lições, na arte de administrar, pudessem ser hauridas da experiência industrial e comercial, nacional ou estrangeira... O resultado dessa negligência de vinte anos foi, quando estourou a guerra, achar-se o Tesouro insuficientemente equipado para lidar com os problemas de organização administrativa que lhe eram impostos. Não havia nenhuma consolidação de conhecimentos técnicos à qual se pudesse recorrer, no caso de ser empreendida a "investigação sistemática e periódica de todo o mecanismo governamental".*

O Comitê, embora elogie o trabalho que, no Tesouro e nos departamentos, vem sendo realizado pelas Divisões de Organização e Métodos, observa que tal trabalho se tem dirigido a problemas de organização administrativa de somenos importância. "Atualmente, não é costume submeter a estrutura geral dos departamentos, e, em particular a distribuição da responsabilidade, no mais alto nível da hierarquia, a investigações e revisões periódicas. Contudo, é contra a organização, no mais alto nível departamental, que, não raro, são feitas acusações de pletora e duplicação de serviços, insuficiência de delegação, e demora em tomar decisões". Reconhecendo a plausibilidade das razões apresentadas, para que o serviço de Organização e Métodos se restringisse aos níveis inferiores, o Comitê conclui que a essência do problema é a de determinar a relação adequada de tal serviço com as atribuições dos órgãos de administração geral.

Na sua tentativa de chegar a uma solução dêsse problema, o Comitê baseia a sua recomendação na hipótese de que

> *"o serviço de administração geral, tal como é agora concebido, deve estar, forçosamente, subordinado ao serviço de Organização e Métodos, constituindo uma espécie de segunda etapa dêste último. Se se quiser respeitar a ordem natural das coisas, tais assuntos como recrutamento, treinamento, distribuição de funções, promoção e despesas de pessoal, e, também, o programa de localização adequada e equipamento das repartições, devem ser forçosamente determinados pela natureza da organização em que o pessoal deverá servir. Portanto, os responsáveis pela organização devem, além de lhes dar instruções, ter prioridade sôbre os responsáveis pela solução dos problemas de pessoal, que surgem em qualquer setor de organização. Tal princípio deve ser aplicado igualmente ao Tesouro e aos departamentos.*

A fim de cumprir êsse princípio básico, o Comitê recomenda que sejam colocados à testa das secções departamentais de Organização e Métodos, funcionários de larga experiência e alto nível, que devem ser diretamente responsáveis perante o Diretor Permanente do departamento e devem estar em pé de igualdade com os chefes das divisões e diretorias mais importantes. Tais funcionários, que, sem dúvida, seriam denominados Diretores de Organização, teriam sob seu comando dois setores de atividades — o serviço de Organização e Métodos, pròpriamente dito, e o serviço de Administração Geral (Serviços Auxiliares). O Comitê insiste na necessidade de que os principais departamentos, que ainda não criaram secções de Organização e Métodos, prestem atenção imediata a êsse importante assunto, mas aconselha que os departamentos menores continuem a depender da ajuda técnica da Divisão de Organização e Métodos do Tesouro.

O Comitê, embora concluindo, com referência ao contrôle do serviço civil, que a coordenação e a direção central deve ser não só continuada, mas ampliada, e que não há motivo que justifique a transferência da atual sede de contrôle, do Tesouro para outro qualquer departamento existente ou por existir, acha que a organização atual é defeituosa, porque: 1) não dá suficiente destaque ao serviço de administração geral; e 2) a condição da Divisão de Organização e Métodos é tal que não acarreta nem a influência nem o prestígio que, forçosamente, deveria desfrutar. Conseqüentemente, recomenda que o serviço de Administração Geral fique separado do Serviço de Abastecimento e que um segundo-secretário se dedique exclusivamente à tarefa de estudar a estrutura governamental, tendo sob seu comando dois sub-secretários, respectivamente encarregados dos setores de Organização e Métodos e de Administração Geral. Isso envolveria a incorporação ulterior da Divisão de Organização e Métodos na estrutura normal do Tesouro, sendo mantida a Junta de homens de negócios, como um corpo de consultores técnicos, estranhos ao serviço civil e postos à disposição do Secretário Permanente do Tesouro, ficando os funcionários mais graduados incumbidos de estudar a estrutura governamental.

Por julgar inadequado o atual sistema de contrôle, representado pelo Serviço de Administração Geral do Te-

souro, o Comitê propõe a criação de um novo cargo : o de Secretário Parlamentar, exclusivamente encarregado das questões do serviço civil. Além de sua qualidade de representante do Primeiro Ministro e de seu assistente consultivo, a existência de tal secretário daria, aos servidores civis em geral, a convicção de que os seus problemas e dificuldades receberiam tratamento simpático e solução satisfatória por parte da alta administração.

Dirigindo as suas vistas para o alcance que o Serviço de Organização e Métodos do Tesouro teria no futuro, o comitê vislumbra a necessidade de serem atacados importantes problemas de organização departamental através da colaboração das secções de Organização e Métodos existentes nos departamentos e do auxílio de algumas pessoas escolhidas, que possuam tanto competência quanto autoridade à altura dos problemas em aprêço, bem como a necessidade de levar em conta os problemas que afetam o serviço civil como um todo, o mais importante dos quais consiste em verificar se a atual distribuição de serviços ou funções pelos diversos departamentos de govêrno caminham para a máxima economia e eficiência. O comitê salientou a atenção que os EE.UU. vêm prestando a êste último problema, ao referir-se, de modo especial, à criação da Divisão de Gerência Administrativa no Bureau do Orçamento.

O comitê reconhece as dificuldades de serem encontradas pessoas aptas para as funções de Organização e Métodos do Tesouro e nos departamentos, sugerindo, porém, que os elementos aproveitáveis para o caso sejam procurados não só no serviço civil, como no comércio e na indústria. "O vosso comitê não esposa a opinião de que a técnica de organização e administração seja monopólio do mundo dos negócios... Supor que a reforma do mecanismo governamental possa ser efetuada pela importação em grosso de métodos comerciais, é não querer distinguir as diferenças fundamentais existentes entre os negócios particulares e públicos". As principais qualificações para o cargo de diretor de organização consistem, segundo a enumeração feita pelo comitê, numa personalidade vigorosa, numa vocação para o tipo de trabalho exigido, e numa convicção profunda de que o estudo de organização e métodos é extremamente valioso — qualidades essas que devem ser fortalecidas pelo ensejo de adquirir o necessário tipo de experiência. A fim de atingir, de algum modo, êste último desiderato, o comitê sugere a criação de uma escola de pessoal para o serviço civil destinada ao treinamento teórico e prático dos que já ingressaram nas carreiras administrativas e profissionais, e também dos servidores que mais se têm distinguido nos cargos de chefia e de rotina. O comitê também recomenda que os técnicos de organização não devem permanecer por longo tempo no Tesouro ou em qualquer departamento, e que, em lugar disso, deve ser fomentado o intercâmbio daqueles técnicos a fim de promover a introdução de novas idéias e de evitar a estagnação.

Finalmente, o comitê propõe a nomeação de um Comitê Seleto Permanente na Câmara dos Comuns, a fim de conduzir o programa da revisão permanente do mecanismo administrativo com especial referência à utilização econômica do pessoal. Tal Comitê exigiria um Assessor, de categoria comparável à do Controlador e Auditor Geral, que seria funcionário da Câmara e estaria investido de autoridade estatutária para ordenar a apresentação de relatórios, documentos oficiais, e outras informações. Colocar-se-ia em estreito contacto com a Divisão de Organização e Métodos do Tesouro e com as secções departamentais de organização e métodos.

> *"O comitê acredita que a existência de um comitê Seleto, ativamente empenhado em questões de métodos e organização administrativos, produziria não só um estímulo, mas também um entendimento ainda mais amistoso entre a Câmara, o Poder Executivo e o público, cooperação essa que faria o máximo para manter no mais alto nível a eficiência do mecanismo governamental, tanto na guerra como na paz".*

Apreciação parlamentar sôbre o Relatório (1)

O relatório do Comitê Seleto foi debatido na Câmara dos Comuns em 28 de janeiro de 1943, após a apresentação de uma proposta que o recomendava à apreciação do govêrno. O debate se caracterizou, principalmente, pela votação de grandes elogios às contribuições do serviço civil permanente e pelas referências encomiásticas à proposta de criação de uma escola de pessoal. Alguma oposição se fêz sentir quanto às propostas relativas à criação de novo Comitê Seleto e à manutenção do contrôle por parte do Tesouro.

Sir Kingsley Wood, chanceler do Erário, respondendo em nome do govêrno, disse que, embora o comitê houvesse se excedido em algumas de suas observações críticas, principalmente nas suas acusações de que quase nada havia sido feito em matéria de organização e métodos, o govêrno concordava em que houvesse melhoria de nível e extensão daquela função técnica. Colocou-se em ponto de vista contrário ao do comitê no tocante ao princípio básico, por êste firmado, de que o serviço de administração geral devia ficar subordinado ao de organização, sustentando que a sua observância resultaria em detrimento das funções de pessoal exercidas por aquêle serviço. Embora não se manifestasse disposto a aceitar a proposta relativa à criação de uma terceira secretaria incumbida de zelar pelo mecanismo administrativo, concordou que deveria haver alguém de categoria mais elevada que se encarregasse do serviço de Organização e Métodos e que tal serviço ficasse definitivamente incorporado à estrutura do Tesouro. Julgou ser desnecessária a existência de um novo secretário parlamentar para o serviço civil, uma vez que o Secretário das Finanças consagra, atualmente, considerável parte de seu tempo aos assuntos do serviço civil. Declarou que o govêrno recebera com agrado o propósito geral das recomendações do comitê relativamente à fundação de uma escola para o pessoal do serviço civil, como um dos aspectos do vastíssimo problema do treinamento do serviço civil, e que propusera um plano de imediata investigação para êsse fim (2).

---

(1) Informações sôbre o debate parlamentar podem ser encontradas em 21 *Public Administration*, 44-46 (April, 1943) e em 22 *Whitley Bulletin*, 77-79 (February, 1943).

(2) A criação de um Comitê sôbre o Treinamento dos Servidores Civís, sob a presidência do Secretário das Finanças (do Tesouro), foi anunciada na Câmara dos Comuns, em 16 de março de 1943.

A significação dêste relatório e seu valor para funcionários e estudiosos da administração pública dos EE.UU. e da Inglaterra são óbvios (3). E' particularmente interessante mencionar o seguinte: 1) a publicação de um relatório de tamanha contribuição básica para a administração, atual e futura, por um comitê parlamentar incumbido, principalmente, de investigar as despesas governamentais em tempo de guerra; 2) o paralelo entre as administrações britânica e norte-americana no que concerne ao desenvolvimento e prática da gerência administrativa e contrôle do pessoal, tanto antes como durante a guerra; e 3) os altos elogios dirigidos, durante o debate parlamentar, aos méritos do serviço civil e a tolerância de seus defeitos — fato êste que constitui um contraste flagrante com a crítica parlamentar norte-americana.

INDICAÇÕES

THE PSYCHOLOGY OF EFFICIENCY — ARTHUR GILBERT BILLS — Harpers & Brothers — New York and London — 1943 — 361 págs.

Comentário de DONALD A. LAIRD

Embora tenha tôdas as características de livro didático, êste volume constitui, entretanto, esplêndido *vademecum* para os que ocupam cargos de direção. Os capítulos tratam de temas da mais alta importância para a indústria, a saber: fadiga resultante do trabalho mental, recuperação da fadiga mental, atenção, motivação e incentivos, sugestão, alimentos e bebidas estimulantes, aprendizagem, música, transições de idade, aperfeiçoamento individual, raciocínio correto, memória e períodos de descanso.

O Dr. Bills abarrota o livro de provas favoráveis e contrárias sôbre cada assunto. A maior parte delas provém de laboratórios, mas é enorme a que procede do ambiente industrial. O leitor interessado nos aspectos industriais julgará proveitoso confrontar os exemplos de laboratório com os exemplos da experiência prática.

Há um glossário para auxiliar o leitor não-técnico, e um bom índice para o leitor que tiver necessidade de recorrer ao livro, à medida que lhe forem surgindo problemas. Muitas referências, apresentadas pelo autor como necessárias ao conhecimento mais aprofundado do assunto, se prendem, infelizmente, a publicações técnicas.

O autor manifesta coragem, digna de louvor, ao contrariar a tendência da psicologia moderna, devotando um capítulo prático ao problema da atenção. Essa coragem, entretanto, vacila (ou talvez o julgamento fica mais brando), quando declara: "A maior parte das coisas que fazemos, durante um dia de trabalho, é executada, aproximadamente, com a quarta parte ou a metade da eficiência que deveríamos empregar". Essa afirmativa seria indiscutível, se se referisse a um décimo.

O livro pode ser recomendado aos que se interessam sèriamente pelos problemas industriais. E' de consulta obrigatória para os que se dedicam à técnica de planejamento e métodos de trabalho.

THE ADVANCED THEORY OF STATISTICS — MAURICE G. KENDALL — Volume I — 457 páginas — 16 ilustrações e 79 tabelas — Londres — Charles Griffin and Company Ltd. — 1943 — 42 sh.

Prefácio do autor:

"A necessidade de uma exposição completa da teoria estatística tem sido freqüentemente lembrada nestes últimos anos. O objeto dêste livro é desenvolver um tratamento sistemático dessa teoria, tal como existe na época presente. A princípio nossa intenção era a de completar a obra, num só volume, mas a guerra tornou tal plano impossível. Entretanto, êste primeiro volume é quase completo e poderá ser lido com proveito, mesmo antes do aparecimento do próximo volume.

Em 1938, o Dr. M. S. Bartlett, o Dr. J. O. Irwin, o Prof. E. S. Pearson, o Dr. John Wishart e nós discutimos a possibilidade de escrevermos, em cooperação, um tratado sôbre a teoria da estatística, chegando mesmo a ser traçado um resumo da obra. Esta intenção, todavia, teve de ser abandonada com o início da guerra, e, com algum receio, resolvemos trabalhar sòzinho. O atual tratamento do assunto difere, consideràvelmente, daquele sôbre o qual havíamos concordado inicialmente, uma vez que muitos sacrifícios de opinião a serem feitos para alcançar unanimidade não são mais necessários. E', portanto, ùnicamente sôbre a pessoa do autor que deve recair a responsabilidade pela forma e pelo conteúdo do presente livro, cumprindo-nos, porém, agradecer a nossos colegas as utilíssimas discussões que se realizaram enquanto estava sendo redigido o esbôço do plano original.

Além dos usuais problemas que surgem quando se trata de escrever qualquer livro com pretensões a ser completo — ênfase, rejeição de material secundário, seqüência de apresentação, e assim por diante — houve duas questões principais a serem resolvidas com referência a êste livro: a justa proporção do tratamento matemático e o ponto de introdução da teoria das probabilidades. A teoria estatística é essencialmente matemática e não hesitamos — antes a isso fomos obrigado — a adotar um tratamento de preferência matemático, a fim de alcançar o máximo grau de precisão que se possa atingir na fase atual de nossos conhecimentos. Entretanto, buscamos (em alguns pontos, talvez, sem grande sucesso) dominar o aspecto puramente matemático. Êste volume pretende ser um livro de estatística, e não de matemática estatística.

Quanto à posição da teoria das probabilidades, julgamos prererível tratar das propriedades descritivas das distribuições de freqüência, antes de introduzir o conceito de pro-

---

(3) E. N. GLADDEN, num artigo sôbre "O Serviço Civil: hoje e amanhã" 120 *Public Administration* 125-138 (outubro e dezembro de 1942), comenta favoràvelmente muitas recomendações do Comitê Seleto, inclusive a que se refere à criação de um Comitê Seleto incumbido de estudar a utilização econômica do pessoal do serviço civil (página 131), ao vigoroso desenvolvimento do Serviço de Organização e Métodos (pág. 131), e à criação de uma escola para o pessoal do serviço civil (pág. 132).

babilidade. Isso se justifica tanto pelo desenvolvimento histórico do assunto, quanto pela necessidade de uma apresentação lógica. Alguns leitores podem sustentar que tôda a teoria da estatística moderna se acha de tal modo entrosada no conceito de amostragem, que uma inclusão da teoria das probabilidades, logo nos primeiros capítulos, compensaria a perda de seqüência lógica com o ganho de fôrça didática. Achamos que êste ponto de vista é essencialmente errôneo, mas se os leitores insistem em manter esta opinião, nada mais lhes resta a fazer, no final de contas, do que ler os Capítulos 7 e 8, imediatamente após o Capítulo 1, ficando, em grande escala, resolvida a dificuldade.

Os temas abrangidos pelo presente volume podem ser enfeixados em três títulos principais. Os capítulos 1 a 6 tratam das distribuições de freqüência e suas propriedades. Os capítulos 7 a 11 tratam das teorias de probabilidades e amostragem e suas resultantes distribuições. Esta parte compreende, de modo geral, a teoria daquelas distribuições que se derivam de populações análogas para propósitos especiais, tais como inferências probabilísticas, e pode ser denominada teoria das distribuições derivadas. Os capítulos 13 a 16 tratam da teoria da correlação, considerada como medida de relação, tendo sido reservada para o segundo volume a teoria analítica da regressão. O capítulo 12, referente à distribuição de χ^2, constitui, talvez, uma pequena intrusão no desenvolvimento da matéria, mas, em vista das aplicações generalizadas do método de χ^2 como teste de concordância entre valôres brutos e teóricos julgamos oportuno incluí-lo o mais cedo possível.

O segundo volume, a ser editado, tratará da teoria das estimativas, regressão, análice multifatorial, teorias de inferência estatística e séries cronológicas. No primeiro volume, foi possível evitar um estudo detalhado de questões controversas relacionadas com a lógica de inferência probabilística; o assunto será retomado, de modo mais sistemático, no segundo volume.

Tendo em vista o valioso princípio de que o exemplo é melhor que o conselho, foi feito um esfôrço especial para exemplificar, a cada passo, a teoria estatística, e proporcionar exercícios que fôssem resolvidos pelo próprio leitor. Alguns dêles são bastante difíceis, mas, apesar disto, foram incluídos para ilustrar o grau de aplicação da teoria e despertar a atenção para resultados que não puderam ser convenientemente tratados no livro. Ao reunir o material necessário para êsse fim, recorremos, livremente, ao manancial de trabalhos de pesquisa de publicações estatísticas, principalmente *Biometrika*, cabendo-nos agradecer aos autores cujos estudos forneceram exemplos para o presente livro".

* * *

À gentileza do representante do Conselho Britânico nesta capital devemos a oferta do presente exemplar.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

Monthly Labor Review — Índice do vol. 57, julho a dezembro de 1943; Vol. 58, n.º 5, maio de 1944 — United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics.

Art and Industry — Art Directors' Club Exhibition — Maio, 1944 — Londres.

Aspectos da Organização Nacional, por Edgard Teixeira Leite — Rio, 1943.

Áustria Aeterna — Publicação do "Comité de Proteção dos Interêsses Austríacos no Brasil" — Rio, 1944.

International Conciliation — Carnegie Endowment for International Peace, Division of Intercourse and Education — N.º 401, junho de 1944, secções 1 e 2.

Boletin Oficial de la Policia — Publicaciones de la Direccion General de Policia — Ano XIII, ns. 139 e 140, janeiro e fevereiro de 1944 — San Salvador, Republica de el Salvador, C.A.

27 de Noviembre en la Universidad — Por la redencion de Cuba, por Rafael Fiterre — Publicaciones de la Revista "Universidade" de La Habana — 1943.

Hamann — Economia e Finanças — Ano VII, ns. 72 e 73, julho e agôsto de 1944 — Rio.

Trabalho e Seguro Social — Ano II, n.º 3, vol. VI, julho de 1944 — Rio.

Boletim da União Panamericana — Junho de 1944 — Washington.

Engenharia — Publicada sob os auspícios do Instituto de Engenharia — Ano II, vol. II, n.º 24, agôsto de 1944 — São Paulo.

Cooperativismo Escolar — Boletim n.º 8, abril de 1944 — Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio, Estado da Bahia.

Portarias e Avisos — Departamento de Administração do Ministério da Justiça e Negócios Interiores — Rio, 1944.

Boletim do Setor da Produção Industrial — Coordenação da Mobilização Econômica — N.º 3, maio de 1944 — Rio.

Jurisprudência — Órgãos da Administração — Vol. XII, 1944 — Rio.

Revista de Administração Pública — Departamento do Serviço Público de Alagoas — Vol. III, 1.º e 2.º trimestres de 1944 — Ano III, ns. 4 e 5.

Serviço Social — Revista de Cultura — Ano 4.º, n.º 33, junho de 1944 — São Paulo.

Revista Brasileira de Atuária — Órgão do Serviço Atuarial do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — Vol. 3, n.º 1, abril de 1943 — Rio.

Revista Forense — Número de maio de 1944 — Rio.

Revista do Conselho Nacional do Trabalho — Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio — N.º 20, maio e junho de 1944 — Rio.

Nação Brasileira — Ano XXII, n.º 252, agôsto de 1944 — Rio.

Revista do Comércio de Café do Rio de Janeiro — Ano III, n.º 43, junho de 1944 — Rio.

Coop — Síntese Mensal do Movimento Cooperativo Bahiano — Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio — Ano III, ns. 29 e 30 — Bahia.

Inapiários — Órgão dos Funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — N.º 75, julho de 1944 — Rio.

IRB — Revista do Instituto de Resseguros do Brasil — Ano V, n.º 26, agôsto de 1944 — Rio.

IBM — Publicação do Instituto Brasileiro de Mecanização — N.º 5, maio de 1944 — Rio.

SERVIÇO DE INTERCÂMBIO DE CATALOGAÇÃO

COMPRE A CATALOGAÇÃO DE SEUS LIVROS

— NA —

IMPRENSA NACIONAL

TABELA DE PREÇOS

I — Vendas avulsas

FORMA DO PEDIDO DAS FICHAS	A 1.ª FICHA DE CADA TÍTULO	DA 2.ª FICHA DE CADA TÍTULO EM DIANTE
Pelo número.....	Cr$ 0,30	Cr$ 0,20
Pelo nome dos autores.....	Cr$ 0,40	Cr$ 0,20
Pelo assunto do livro	Cr$ 0,40	Cr$ 0,20

II — Assinaturas

ESPECIES	ANUAL	SEMESTRAL	SÉRIE DE 200 FICHAS
Pelo número (tudo que for editado)..	Cr$ 400,00	Cr$ 250,00	—
Por autores (à escolha do assinante).	—	—	Cr$ 50,00
Por assuntos (indicados pelo assinante)	—	—	Cr$ 70,00

BASES DO S. I. C.

I — Cada Biblioteca-cooperante fornecerá a catalogação de todo o seu acervo, para que seja impresso e fornecido às demais;

II — A Imprensa Nacional doará a cada Biblioteca-cooperante 15 fichas gratuitas do livro que houver catalogado;

III — Cada Biblioteca-cooperante tomará assinatura anual na Imprensa Nacional, bem como cederá seus direitos autorais das fichas dos livros que houver catalogado;

IV — A Biblioteca do Departamento Administrativo do Serviço Público fará o trabalho de revisão tipográfica do material catalogado, para fins de uniformização;

V — Os preços de assinatura entendem-se para uma edição de 2.500 fichas, em 1943, podendo ser tomada em qualquer época com direito ao recebimento das fichas já editadas.

INDEPENDENTEMENTE DE QUALQUER COLABORAÇÃO, TODAS AS BIBLIOTECAS PODERÃO SER ASSINANTES DO S. I. C., ADQUIRINDO NA IMPRENSA NACIONAL, QUASI PELO PREÇO DAS FICHAS EM BRANCO, A CATALOGAÇÃO DE SEUS LIVROS.

A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO ESTÁ SENDO CATALOGADA ANALÍTICAMENTE PELO S. I. C.