

REVISTA
DO
SERVIÇO
PÚBLICO



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO VII

NOVEMBRO DE 1944

Vol. IV - N. 2

SUMÁRIO

EDITORIAL

O concurso de técnicos estrangeiros	Págs. 3
---	---------

COLABORAÇÃO

Estado, Governo e Administração — BENEDICTO SILVA	5
O teorema de Bernoulli — RICHARD LEWINS OHN	12
A segurança social sob o prisma internacional — RUDOLF ALADAR MÉTALL	18
Aspectos da reforma administrativa fluminense — BYRON T. DE FREITAS	30
Da promoção dos funcionários públicos — ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO	40
A organização do trabalho dos juristas na administração pública — F. P. MARQUES DOS SANTOS	46
O problema da classificação de cargos no Brasil (I) — J. WENCESLAU AMARAL	49
O Serviço Florestal dos Estados Unidos — CARLOS DODSWORTH MACHADO	58
O Hospital dos Servidores do Estado (IV) — ARY C. FERNANDES	64
Do material elétrico para instalação de laboratórios — JOAQUIM BERTINO	68
O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional — ADALBERTO M. RIBEIRO	74

DIREITO E JURISPRUDÊNCIA

Crimes contra a administração pública (VII) — ROBERTO LYRA	96
Pareceres — Julgados	98

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Ocupação de próprios nacionais por servidores civis da União	116
Notas para o funcionário	119

APERFEIÇOAMENTO:

Curso de Direito Administrativo	124
Nona reunião mensal de 1944 — "Juristas, sociólogos e moralistas"	125

SELEÇÃO:

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Guarda-Livros	132
---	-----

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil	138
Fundação Getúlio Vargas — Aprovados os seus Estatutos	142
"Revista de Direito Administrativo" — Criada a Seção II da REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO	143
Um departamento de administração geral na Bolívia	144
O "O Dia do Servidor Público" — Realizada a I Olimpíada dos Servidores Públicos	146

BIBLIOGRAFIA

Crítica — Indicações — Publicações recebidas	147
--	-----

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Palácio da Fazenda — 6.º andar — Sala 615
Rio de Janeiro — Brasil

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

Endereço telegráfico: REVISDASP

Diretor: PAULO LOPES CORRÊA

Expediente

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

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

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

Somente serão publicados artigos assinados cujos originais constem, no mínimo, de seis e no máximo de vinte páginas dactilografadas 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.

O concurso de técnicos estrangeiros

EM REAÇÃO natural e oportuna à extrema facilidade — para não usarmos expressão mais forte — com que geralmente envolvemos nos mesmos aplausos os técnicos e os pseudo-técnicos estrangeiros, já se têm levantado vozes críticas, cujos ecos de vez em quando ressoam nas colunas desta revista.

Em verdade, a aceitação indiscriminada, mesureira e incondicional dos técnicos estrangeiros, apenas porque são filhos de outros países e falam outras línguas, indica a presença de resíduos da mentalidade reinol, uma de cujas características era a predisposição para exaltar tudo que viesse de fora. Os grupos que acreditam aprioristicamente na superioridade intrínseca dos técnicos estrangeiros e, diante destes, se boquiabrem, maravilhados e ovantes, oferecem aos olhos do próprio estrangeiro um espetáculo incompatível com os nossos foros de país culto.

Não se veja nessas palavras a intenção, nem sequer longínqua, de hostilidade gratuita aos técnicos estrangeiros. E' preciso distinguir.

Os verdadeiros valores alienígenas, que nos procuram espontaneamente, ou que são trazidos por entidades públicas ou particulares para o fim de desempenharem missões científicas ou profissionais, êsses devem ser recebidos e tratados como autênticos benfeitores. A sua experiência e saber especializado encontram, em nosso meio, oportunidades de aplicação imediata.

Os que conhecem as lacunas e deficiências dos nossos quadros técnicos e profissionais, lacunas que se estão tornando mais e mais sensíveis pelas modernas exigências da civilização brasileira, não hesitam em proclamar que o Brasil necessita urgentemente de técnicos estrangeiros, de muitos técnicos estrangeiros, notadamente de professores.

O espírito que preside e informa a obra do D.A.S.P. timbra em abrir amplas oportunidades de aperfeiçoamento aos servidores federais. E' por isso que — além de promover regularmente a ida, ao estrangeiro, de certo número de funcionários do Governo Federal, para que, nas universidades, nas faculdades, nos laboratórios e nas organizações públicas recolham informações e adquiram conhecimentos úteis ao progresso da administração brasileira — o D.A.S.P. tem procurado trazer ao nosso país vários professores estrangeiros, geralmente especialistas de grande renome. Por meio de conferências, cursos, pareceres, observações críticas e entendimentos verbais, os professores estrangeiros, quando bem escolhidos, podem concorrer para a implantação, em nosso meio oficial, de idéias, doutrinas e pontos de vista novos e fecundos, acaso já sancionados pela experiência de outros países.

A guerra prejudicou e, em alguns casos, chegou mesmo a anular os esforços desenvolvidos pelo D.A.S.P., no sentido de trazer ao Brasil vultos proeminentes neste ou naquele ramo de atividade científica mais diretamente ligado às técnicas e profissões de uso frequente no seio da administração pública.

Às vésperas da terminação da luta armada, com a vitória das Nações Unidas, é oportuno refazer os esforços frustrados. Urge ampliar e aprimorar os nossos quadros técnicos e profissionais, principalmente os que ainda se encontram em estado embrionário. Parece que, para conseguir êsse objetivo, nenhuma outra providência se recomenda mais do que o emprêgo de professores e especialistas estrangeiros, entre outros motivos, pela economia que permite no desenvolvimento dos programas de formação de profissionais brasileiros. Os recursos necessários ao custeio de viagem e manutenção de dez servidores enviados ao estrangeiro bastam para o financiamento da vinda, ao Brasil, de pelo menos quatro professores de nomeada, admitindo-se, para os dois casos, uma estada igual. As duas práticas não se excluem reciprocamente — antes são complementares. Continuemos a enviar turmas seletas de funcionários ao estrangeiro; mas preparemos também, no país, com o auxílio de professores vindos de fora, turmas numerosas.

É verdade que o problema da língua pode embaraçar o aproveitamento de professores estrangeiros. Êsse obstáculo, todavia, não deve desencorajar os que têm a tremenda, a seríssima responsabilidade de orientar o treinamento e o aperfeiçoamento dos novos quadros técnicos e profissionais, tão instantemente reclamados pelas modernas condições de nossa economia e de nossa cultura.

O aproveitamento de professores estrangeiros na expansão de nossas atividades de preparação das novas gerações para as exigências da vida moderna, não é um paliativo. É uma solução.

Estado, Govêrno e Administração^(*)

BENEDICTO SILVA

TÓDAS as ciências circulam através de conceitos próprios, isto é, a comunicação científica entre o autor e o leitor, entre o professor e o aluno, realiza-se por meio de termos adequados, constituídos em sistemas de linguagem.

O emprêgo de conceitos convencionados, em lugar de descrições ou enumerações de conjuntos de fatos ou elementos, racionaliza o comércio científico e simplifica a elaboração da ciência. O emprêgo, por exemplo, do rótulo *água mineral* substitui uma descrição analítica, geralmente complexa, dos respectivos elementos constituintes.

Ao passarmos em revista as vicissitudes das ciências sociais, incluímos, entre os fatores responsáveis, a carência de uma terminologia sistemática (1). Ao passo que, no trato das ciências exatas, os termos conduzem os mesmos significados e despertam as mesmas representações nos diferentes indivíduos, no das ciências sociais os vocábulos veiculam e transmitem noções e sentidos diferentes entendidos ao sabor do arbítrio de cada interpretador.

E' isso precisamente que ocorre com a chamada Ciência Política. "Diferente das ciências naturais, a ciência política tem como característica a falta de uma nomenclatura precisa e geralmente aceita. Vocábulos como "estado", "govêrno", "política", "administração", "nação", "nacionalidade", "liberdade", "democracia", "oligarquia", "povo", e muitos outros, são empregados em acepções diferentes e conduzem diferentes significados para diferentes pessoas. Frequentemente êsses vocábulos têm um sentido técnico ou científico e um sentido popular, distintos entre si, embora empregados sem discriminação" (2).

(*) Notas de uma aula dada, em 1943, a um grupo de alunos do Prof. Alfredo Nasser.

(1) BENEDICTO SILVA, *As Ciências do Espírito e as Ciências da Natureza*, "Revista do Serviço Público", fevereiro, 1944.

(2) JAMES GARNER, *Political Service and Government*, New York, 1935, pág. 2.

Estado é um conceito fundamental da ciência política. Se tentarmos decompô-lo miudamente, veremos que êle inclui tôda a vida social. Quando ouvimos, lemos, pronunciamos ou escrevemos a palavra *estado*, para designar uma sociedade política, interpretamos ou fazemos uso de um símbolo que sintetiza numerosos atributos. A descrição analítica do Estado seria, pois, longuíssima e praticamente intratável.

Porque a teoria política seja a ciência do Estado, cuja origem, natureza e forma investiga e discute, Estado é o seu conceito mais importante. E, como todos os conceitos das ciências sociais, não tem um sentido pacífico, incontroverso, susceptível de conduzir a mesma noção para tôdas as pessoas.

A instituição social que hoje chamamos Estado surgiu e desenvolveu-se antes de ser inventada a arte da escrita; era conhecida por "nomes diversos no passado e a êsses nomes não se deve atribuir correspondência exata com o moderno" (3). A sua origem e os principais estágios de sua evolução perdem-se no nevoeiro da prehistória. Trata-se, ao que parece, de uma das instituições historicamente mais remotas de quantas o homem haja criado. O termo *Estado*, porém, apareceu muito mais recentemente do que seria de se supor (4).

Segundo KRANEMBURG, cientista político e professor da Universidade de Leiden (Holanda), a palavra *Estado* foi usada pela primeira vez nas informações dadas pelos embaixadores das Repúblicas Italianas do século XV, para designar, origi-

(3) ORLANDO M. CARVALHO, *Resumos de Teoria Geral do Estado*, Belo Horizonte, 1941, vol. I, pág. 16.

(4) "Dernière remarque enfin. État, italien *Stato*, espagnol *Estado*, allemand *Staat*, anglais *State*: si incomplète soit-elle, cette revue de vocables suffit à vous montrer qu'il s'agit là d'un mot façonné par les modernes à leur usage — d'un mot qu'à des dates relativement récentes, ils se sont transmis de pays à pays. Un mot voyageur, véhiculant une notion qui s'emprunte — une de ces notions qui, ne restant pas la propriété d'un petit groupe d'hommes retranchés dans leur particularisme, se rendent communes à un nombre plus ou moins grand de nations solidaires". — LUCIEN FEBVRE, *De l'État historique à l'État vivant*, in "Encyclopédie Française".

nariamente, a totalidade das funções permanentes de determinado governo. Já então, o termo tinha mais de um sentido. No seu significado secundário, nomeava a personalidade dos encarregados das funções governamentais, isto é, nomeava os governantes com os seus seguidores e agregados. À força de designar, ora a totalidade das funções permanentes do governo, ora as autoridades que as exerciam (*Stato dei Medici*), ora as duas coisas ao mesmo tempo, o termo Estado passou por fim a designar também o território do governo (*Stato di Firenze*), a unidade territorial; o país ou, em linguagem moderna, a área administrativa sobre a qual os governantes exerciam as respectivas jurisdições (5).

Segundo GARNER, a palavra *Estado* (*Stato*) foi introduzida na moderna literatura da ciência política por MACCHIAVELLI, que, no seu famoso livro *Il Principe* (1523), observou introdutivamente que “todos os poderes que têm tido e têm autoridade sobre os homens são Estados e são ou Repúblicas ou Monarquias” (6). “*Tutti li Stati, tutti è dominii che hanno avuto et hanno imperio sopra li uomini, sono stati e sono o republiche o principati*” — eis, na íntegra, tal como aparece no original, o primeiro período de *Il Principe*. A definição de MACCHIAVELLI faz de Estado *gênero* e de República e Monarquia *espécies*. Etimologicamente, república (*res publica*) quer dizer, coisa pública, governo do povo; e monarquia, governo de um, governo do rei. Data desse período o uso convencional do termo genérico *Estado*. “No curso dos séculos XVI e XVII apareceram as palavras *State*, *État* e *Staat*, respectivamente na literatura inglesa, francesa e alemã” (7).

Seja como fôr, “o conceito de Estado, como entendemos hoje, só começa a precisar-se com MACCHIAVELLI no *Principe*” (8).

A origem do Estado constitui um dos grandes enigmas da ciência política. “Antropólogos e sociólogos mais de uma vez têm aventurado conjecturas sobre esse ponto; historiadores têm tentado remontar seu material ao passado remoto; pensadores políticos têm apresentado várias hipóteses; mas todos esses esforços não resistem ao teste da verdade científica” (9).

Dentre as várias teorias engendradas e hipóteses formuladas sobre a origem do Estado, apenas três ou quatro lograram notoriedade e longa aceitação na literatura respectiva. Citemos: a teoria do direito divino, segundo a qual o Estado é um ato da vontade de Deus, diretamente revelada aos governantes; a teoria do contrato social, que vê no Estado uma criação deliberada dos homens, mediante consentimento coletivo; a teoria natural — talvez a mais antiga de todas, pois remonta a ARISTÓTELES — a qual sustenta que o homem, animal político por predestinação, não tem existência fora do Estado e, assim, é a própria natureza do homem que dá origem àquele; a teoria da força, que deriva a origem do Estado da sujeição do fraco pelo forte, mediante o emprego da violência.

“Sòmente em tempos recentes, com a expansão do conhecimento histórico, o aperfeiçoamento da crítica e a aceitação dos princípios da evolução, se conseguiu uma teoria satisfatória sobre a origem do Estado. Ainda assim, o nosso conhecimento sobre os primeiros períodos é incompleto e, em muitos aspectos, bastante discutível. Em termos gerais, pode dizer-se, contudo, que a teoria moderna da evolução condena, por igual, tanto a suposição de que o Estado seja uma criação divina, como a de que seja o resultado da conquista, ou do acôrdo entre os homens. À luz desta teoria, considera-se o Estado como o produto de um desenvolvimento gradual, como a consequência natural das necessidades dos homens, que exigem e requerem uma sociedade ordenada” (10).

A teoria histórica ou evolucionária procura conciliar os diferentes fatores que atuaram na formação e desenvolvimento institucional do Estado. É satisfatória na medida em que consegue essa conciliação.

Mas se explica, por um lado, a evolução do Estado, deixa, por outro, o mistério de sua origem envolto na mesma profunda obscuridade. Parece que a teoria da força ainda é a mais verossímil de quantas foram até agora aventadas sobre a origem do Estado. Há numerosas opiniões, notadamente de pensadores germânicos, em apoio dessa teoria.

“O Estado, distinto da organização tribal, começa com a conquista de uma raça por outra” — diz

(5) *Teoria Política*, trad. esp., México, 1941, pág. 75.

(6) JAMES GARNER, *op. cit.*, pág. 2.

(7) JAMES GARNER, *op. cit.*, *loc. cit.*

(8) ORLANDO M. CARVALHO, *op. cit.*, pág. 15.

(9) HARVEY WALKER, *Public Administration*, New York 1937, págs. 20-1.

(10) RAYMOND GETTELL, *História de las Ideas Políticas*, trad. esp., Barcelona, 1937, vol. I, págs. 38-9.

NIETZSCHE. Sim, "a violência é o agente que cria o Estado", confirma OPPENHEIMER. "O Estado é o resultado da conquista, o estabelecimento dos vitoriosos, como casta dominante, sobre os vencidos" — intervém RATZENHOFER. "O Estado é o produto da força e subsiste pela força" — conclui GUM-
 PLOWICZ. "O aforismo de VOLTAIRE — o primeiro rei foi um guerreiro afortunado — é uma forma concisa e cheia de sabor para expressar a mesma idéia" (11).

Ainda recentemente, o historiador e filósofo americano WILL DURANT, no tomo I da sua *História da Civilização*, indica a seguinte origem do Estado: "Um rebanho de louros animais de presa, uma raça de conquistadores e senhores que com toda a sua organização guerreira e todo o seu poder crava as suas terríveis unhas sobre uma população tremendamente superior em número mas sem forma — tal é a origem do Estado".

Por ser a mais importante, a mais presente de todas as instituições sociais, o Estado tem sido definido de cem maneiras diversas, partindo os definidores de princípios e pontos de vista distintos. Entre o Estado confundido com a comunidade politicamente organizada e o Estado considerado como peça do mecanismo governamental de uma comunidade, mas claramente distinta da mesma, entre esses dois extremos estão situados, conforme observa COLE (12), numerosos pontos de vista, a que correspondem outras tantas definições. Não nos será difícil entremostrear a riqueza e variedade das opiniões sobre o Estado, emitidas em diferentes épocas por pensadores, filósofos, sociólogos, juriconsultos, políticos e cientistas sociais.

"O Estado é uma união de famílias e de comunas, bastante a si mesma, não apenas para viver, mas para viver bem e feliz. O fim do Estado é a prosperidade da vida", segundo ARISTÓTELES. "Estado, eis como se denomina o mais frio de todos os monstros!" — exclama NIETZSCHE. Para BASTIAT, "o Estado é uma grande ficção, através da qual cada um se esforça por viver à custa de todos os outros". Para HEGEL, "o Estado é a idéia divina tal como existe sobre a terra". Para SPENGLER, "o Estado é a história em repouso e a história é o Estado em movimento", definição

engenhosa mas carente de espírito científico. Para HANS Kelsen, "o Estado é uma ordem da conduta humana". Para ORTEGA Y GASSET, "el Estado es ante todo productor de seguridad". Já LÉON DUGUIT vê no Estado "uma cooperação dos serviços públicos, organizados e controlados pelos governantes".

O termo *Estado*, na linguagem política, jornalística e administrativa da atualidade, é frequentemente empregado como sinônimo de nação, sociedade, país, governo, potência. Não raro, é empregado também para expressar a idéia da ação coletiva da sociedade, em contraposição à ação individual, como quando falamos da fiscalização da indústria pelo Estado, da educação ministrada pelo Estado, etc. "A família, constituída pelo casamento indissolúvel, está sob a proteção especial do Estado" (13). "A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual..." (14). Estes dois textos constitucionais ilustram o emprego da palavra *Estado* para designar a ação coletiva da sociedade.

Nos países de estrutura federal, como os Estados Unidos, Canadá, Brasil e Austrália, a palavra *Estado* é empregada indiferentemente para indicar o todo, isto é, a federação, e cada uma das partes, ou sejam os componentes federados. "O Brasil é um *Estado* Federal, constituído pela união indissolúvel dos *Estados*, do Distrito Federal e dos Territórios", diz o art. 3.º da Constituição Federal de 1937.

Como se vê, o conceito de Estado enleia-se num emaranhado de idéias contraditórias, que o tornam um dos mais perplexionantes das ciências políticas.

Abandonemos, pois, qualquer veleidade de tentar transmitir o conceito de Estado por meio de definições. Vejamos quais são os seus elementos constituintes. De acordo com os mais modernos e autorizados cientistas políticos, como GARNER, GETTELL, MACIVER, WILLOUGHBY e muitos outros, cinco atributos concorrem para integrar o Estado, a saber: 1. território; 2. população; 3. governo; 4. soberania; 5. permanência.

Mais explicitamente: o Estado pressupõe, em primeiro lugar, uma base física, isto é, um território claramente definido; pressupõe, ao mesmo tempo,

(11) KRANEMBURG, *op. cit.*, pág. 19.

(12) G.D.H. COLE, *Guia de la Política Moderna*, trad. chilena, Santiago, 1937, pág. 460.

(13) Constituição Federal de 1937, art. 124.

(14) Constituição Federal de 1937, art. 135.

uma população politicamente organizada; pressupõe um conjunto de órgãos de expressão e realização dos desígnios coletivos, ou seja, um governo constituído sob este ou aquele princípio; pressupõe ainda que este governo, ao deliberar sobre as questões de economia doméstica, o faça livre e soberanamente, a cavaleiro de qualquer interferência coativa externa e que disponha da faculdade de tratar, de igual para igual, com outros governos, entretendo, assim, relações exteriores; pressupõe, finalmente, existência contínua e perfeita, isto é, permanência no tempo e estabilidade no espaço.

E' fato que os atributos do Estado estão sujeitos a modificações, exceto, talvez, a *soberania*, que é abstrata. A população, sua composição, o território e a forma de governo são susceptíveis de mudança. O conceito de Estado não é, por conseguinte, um conceito fixo; é um conceito volante, que se modifica freqüentemente. Seja como for, porém, é um conceito fundamental da ciência política, indispensável ao seu trato e desenvolvimento.

"Reconhecendo tais limitações e restrições, podemos definir o Estado, toscamente, como uma organização política permanente, suprema dentro de determinado território e independente de fiscalização legal externa" (15).

"Como conceito da Ciência Política e do Direito Público, o Estado é uma comunidade mais ou menos numerosa de pessoas, independente ou quase independente de controle externo, ocupando permanentemente uma porção definida de território e possuindo um governo organizado, ao qual a grande massa de habitantes presta obediência habitual" (16).

Finalmente, podemos dizer com GERTRUDE ANN JACOBSEN e MIRIAN LIPMANN que "*um Estado é uma parte da sociedade, legalmente independente de controle externo e que ocupe, em caráter permanente, um território definido, dentro do qual mantenha governo adequado*" (17).

E' intuitivo que, dentre os cinco mencionados atributos do Estado, aquele que oferece mais interesse ao estudante de administração pública é o governo.

*
* *
*

Já vimos que a instrumentalidade política, o conjunto de órgãos de expressão e realização da vontade coletiva no Estado recebe o nome de *governo*. E aqui também deparamos um conceito difícil da ciência política, instável como o primeiro e igualmente formulado de diferentes maneiras. "O governo é a soberania nacional em atividade pelos seus órgãos" — definiu belamente RUI BARBOSA. "O governo é a reação universal necessária — espontânea a princípio e regularizada por fim — do conjunto sobre as partes", segundo a famosa definição de AUGUSTO COMTE.

"Os três ramos do poder público, o legislativo, o executivo e o judiciário; os ministérios, as comissões, os serviços, as juntas; os dirigentes e os empregados — tudo isso junto forma o governo. O governo é mais específico do que o Estado e compreende mais definidamente aqueles que são considerados, ou antes, que constituem a autoridade pública" (18).

"O Governo consiste no quadro fundamental de leis, na organização e no procedimento por meio dos quais se dá efeito aos desejos da população e daqueles que agem em nome dela. Também há um sentido mais genérico em que o termo *governo* pode ser usado. Assim, tanto se pode falar do governo das bibliotecas, como do governo das escolas ou de outras associações. Quando empregado neste sentido, o vocábulo *governo* significa a organização e a administração de uma empresa" (19).

Todo grupo humano, constituído para realizar um objetivo comum aos seus componentes, assume automaticamente a forma de organização. Com efeito, a primeira organização surgiu precisamente no momento em que se realizou a primeira associação de esforços entre dois seres humanos, para a consecução de um fim comum a ambos — fôsse catar alimentos, fôsse capturar animais perigosos.

Dessa primitiva e remotíssima fusão de esforços ao governo hodierno, que é a mais complexa organização até agora criada, o desenvolvimento da capacidade dos homens, para se associarem em busca de objetivos comuns, praticamente se confunde com o progresso da humanidade. A complexidade e a envergadura da organização go-

(15) HAINES & HAINES, *Principles and Problems of Government*, New York, 1934, pág. 49.

(16) JAMES GARNER, *op. cit.*, pág. 52.

(17) *An Outline of Political Science*, New York, 1937, pág. 23.

(18) HAINES & HAINES, *op. cit.*, *loc. cit.*

(19) MARSHALL E. DIMOCK, *Modern Politics and Administration*, New York, 1937, pág. 19.

vernamental contemporânea nada mais representam do que uma expansão, em escala vertiginosa, da rudimentaríssima associação de esforços dos homens bestiais das cavernas.

O que hoje chamamos govêrno é, conceitual e praticamente, uma organização como outra qualquer, sujeita às mesmas leis de divisão e integração do trabalho que condicionam as demais empresas humanas. Embora subordinada a essas leis fundamentais, a organização governamental é susceptível de assumir várias formas em vários graus de densidade, qualquer que seja a sua estrutura.

A observação ordinária basta para convencer de que, quanto mais cresce a organização governamental em densidade, tanto mais patente se torna a unidade irredutível da instituição que denominamos govêrno. Daí o descrédito em que caiu a clássica doutrina tripartida, que secciona o govêrno em três poderes distintos. Daí, também, a fortuna da nova concepção, hoje aceita por tantos pensadores políticos, de que o govêrno é, em essência, uma entidade orgânica e não um conjunto de organismos justapostos, um todo indivisível e não um grupo de poderes ou funções independentes — em suma, uma unidade e não uma trindade, ou pluralidade.

De acôrdo com êsse ponto de vista, os órgãos e serviços (ministérios, departamentos, secretarias de Estado, divisões, etc.) que integram determinado govêrno, por numerosos e funcionalmente diferenciados que sejam, nada mais representam do que partes de uma só e única organização.

A organização governamental, isto é, o govêrno, vem a ser, pois, um conjunto de órgãos, o instrumento político-administrativo, a empresa, enfim, por intermédio da qual a coletividade politicamente organizada formula, adota, executa e controla a sua vontade em relação aos interesses gerais. É por meio do govêrno que o agregado humano enfrenta e resolve, ou tenta resolver, os problemas que, por sua complexidade, envergadura e custo transcendem a capacidade de realização e as posses dos indivíduos e das pessoas jurídicas de direito privado.

O govêrno tem por fim formular e fixar a vontade coletiva em diplomas legislativos, em leis, e dinamizá-los depois em operações administrativas.

Como instrumentalidade, por meio da qual o corpo político, constituído em autoridade superior, formula a sua vontade e executa os seus desígnios,

o govêrno exerce duas espécies de atos, poderes ou funções: a *política*, que é a formulação da vontade do Estado, e a *administração*, que é a execução dessa vontade.

Com efeito, quando intimamente analisado, todo e qualquer ato de uma autoridade ou agente governamental, seja ele o próprio chefe do Estado, ou um senador, ou um juiz, ou um oficial de justiça, ou um amanuense, ou um marinheiro, há de ser necessariamente um ato político ou um ato administrativo. É político quando, como no caso do deputado que discute a lei, do especialista que esclarece determinadas condições técnicas de especificação necessária no corpo de uma lei ou regulamento, do magistrado que interpreta a lei ou a declara inconstitucional, contribui para a fixação da vontade do Estado. É administrativo, quando, como no caso do juiz que aplica a lei a uma situação concreta, do funcionário público que emite um parecer em um processo de pagamento, de um coletor que lança os contribuintes e arrecada os impostos, faz parte da execução da vontade do Estado.

Nem é outra, aliás, a lição do Professor MARS-HALL DIMOCK, já citado. Diz êle: "Há dois processos fundamentais de govêrno: a formulação da política e elaboração do programa e a sua execução. Govêrno é política e administração. Como veremos em seguida, está longe de haver uma linha divisória entre essas duas funções. Uma das tarefas importantes do cientista político é exatamente mostrar como a política e a administração se acham interrelacionadas e interdependentes" (20).

No Estado democrático moderno, pelo menos teoricamente, a lei é uma "objetivação da vontade coletiva". Mas, nem por se transformar em lei, a vontade coletiva tem o dom de se realizar por si mesma. É indispensável algo que lhe dê conteúdo prático. Promover a aplicação da lei, isto é, torná-la efetiva — eis aí o fim específico da administração.

A êsse propósito, podemos recorrer, mais uma vez, à opinião do Professor DIMOCK, que se exprime da seguinte maneira: "Depois que o público instrui os seus representantes e êstes transformam as políticas em leis, surge em seguida o problema de realizar o programa e de executar a lei. Toda lei cria, assim, um problema de administração..."

(20) *Op. cit.*, *loc. cit.*

"A administração pública é, pois, a organização governamental, o pessoal e os procedimentos envolvidos na execução das leis. A administração pública é o Estado em ação, é o governo em atividade. Os serviços administrativos transformam planos em realizações" (21).

Como nosso intuito, no presente trabalho, é reunir material disperso — doutrinário e factual — sobre os conceitos de *Estado*, *Governo* e *Administração*, vejamos em seguida em que consiste a última.

*

* * *

"Administração pública é a execução detalhada e sistemática da lei pública. Toda e cada aplicação da lei geral é um ato de administração. O lançamento e a coleta de impostos, por exemplo, o enforcamento de um criminoso, o transporte de malas postais e a distribuição de correspondência, o equipamento do exército e da marinha, o recrutamento militar, etc., são todos obviamente atos de administração" (22).

"Em ciência política, o termo *administração* pode ser empregado em dois sentidos: No sentido mais lato, o termo denota o trabalho envolvido na conduta dos negócios públicos, irrespectivamente dêste ou daquele particular ramo de governo. Assim, tanto é próprio falar-se na administração do ramo legislativo, na administração da justiça, ou dos negócios judiciais, na administração do poder executivo, como na administração dos negócios do ramo administrativo, ou na conduta dos negócios de governo em geral. Em seu sentido mais restrito, o termo refere-se exclusivamente às operações do ramo administrativo" (23).

"Administração pública... é a gerência de homens e materiais na realização dos propósitos do Estado" (24).

"Administração pública é a ciência e a arte de gerir aplicada aos negócios públicos" (25).

"O trabalho que o governo executa para dar efetividade à lei, é chamado *administração pública*" (26).

Além dessas definições, postas em circulação por cientistas políticos e tratadistas que têm autoridade para opinar sobre a matéria, a palavra *administração*, na linguagem corrente, como na linguagem técnica, figura com várias outras acepções.

Em sentido *formal*, por exemplo, indica o conjunto de poderes e obrigações concernentes à execução dos desígnios coletivos (políticas). Exemplos: "A *administração* pública é o conjunto de serviços públicos que tem por objetivo atender às necessidades e aos interesses coletivos" (27). "Na linguagem formal, dá-se o nome de *Administração* ao conjunto de entidades e órgãos que integram a estrutura do Estado" (28). "A reorganização do Serviço de Alimentação da Previdência Social (S.A.P.S.) foi trabalho de invulgar importância, pelo seu valor e pelo vulto de suas repercussões, quer no âmbito da *Administração Pública*, quer também no seio das classes trabalhadoras" (29).

Em sentido *estrutural*, a palavra *administração* nomeia, igualmente, o conjunto de serviços públicos existentes em cada nível de governo. Exemplos: "Assim, fala-se na *administração* nacional, na estadual e na local como significando o conjunto dos serviços que, em cada uma dessas jurisdições, se destinam a executar as diretrizes expostas pelas autoridades competentes" (30). "Tratar do processo administrativo em termos de *administração* municipal, *administração* estadual ou *administração* nacional é subentender uma distinção que realmente não existe" (31). "Este sistema não nos convinha, porque a França tem um regime centralizado e o Brasil, já no tempo do Império, era um ensaio de federação, pois, ao lado da *administração* geral e inteiramente independente desta, existia a provincial" (32).

Em sentido *funcional*, a palavra *administração* designa o exercício dos poderes criados e o cum-

(21) *Op. cit.*, págs. 29-30.

(22) WOODROW WILSON, citado por WHITE, *Introduction to the Study of Public Administration*, New York, 1939, pág. 4.

(23) W. F. WILLOUGHBY, *Principles of Public Administration*, Washington, D. C., 1927, pág. 1.

(24) LEONARD D. WHITE, *op. cit.*, pág. 6.

(25) LEONARD D. WHITE, *Public Administration*, in "Encyclopaedia of the Social Sciences".

(26) HARVEY WALKER, *op. cit.*, pág. 61.

(27) ALCIDES CRUZ, *Direito Administrativo Brasileiro*, Rio, 1914, 2.^a edição, pág. 19.

(28) MACCHI MONTEVERDE, *Síntesis de la Administración Pública*, Montevideo, 1936, pág. 25.

(29) *Relatório do D.A.S.P. para 1941*, Imprensa Nacional, 1942, pág. 41.

(30) GUSTAVO LESSA, *A Administração Federal nos Estados Unidos*, São Paulo, 1942, pág. 272.

(31) LEONARD D. WHITE, *op. cit.*, pág. 7.

(32) SOUSA BANDEIRA, *Preleções de Ciência da Administração e Direito Administrativo*, Rio, 1913, pág. 8.

primento das obrigações distribuídas por lei aos órgãos públicos. Exemplos: “A administração pública é essencialmente o processo de efetivar a vontade pública, tal como expressa na lei” (33). “A medida que suas funções de servir aumentam, o governo se torna mais e mais uma questão de administração e menos e menos um objeto de manipulação política” (34).

O termo *administração* é também usado para significar o funcionalismo público ou o pessoal administrativo. Exemplos: “Nas condições complexas da atualidade, a *Administração Pública* perdeu um pouco seu caráter de “aparelho”, “máquina” ou “instrumento”, para afirmar-se pelo conteúdo humano de que se constitui” (35). “Uma administração fraca logo se perde na opinião pública; sem nenhuma força moral, suas ordens serão desrespeitadas; as leis não serão cumpridas” (36). “O legislador é a inteligência que formula a regra, ao passo que a administração é a força mecânica que a executa” (37).

Em sentido especial, o vocábulo *administração* nomeia uma ciência social, ramo da ciência política. Exemplos: “Ciência da Administração é a exposição metódica dos princípios e das teorias relativas à ação social, positiva e direta, do Estado” (38). “Tal é a competência assinalada a uma disciplina de criação recente, e que ainda não tem limites fixos e claros — a *Ciência da Administração*, cuja índole é manifestamente social” (39). “A *Administração pública* é aquela parte da *Ciência da Administração* que diz respeito ao Governo e, por isso, concentra seu interesse primordial no ramo executivo, onde o trabalho do Governo é realizado... A administração pública é, pois, uma divisão da Ciência Política e uma das ciências sociais” (40). “A autoridade que se aventurasse a

indagar se determinado pretendente a um cargo administrativo reunia, ao *pistolão político*, o título de conhecer bem pelo menos rudimentos da *Ciência da Administração*, certamente que se exporia à chacota e ao ridículo” (41). “É desnecessário observar que a ciência fundamental dos grandes chefes — a *Administração*, não tem absolutamente nada de comum com as matemáticas superiores” (42). “Estão os tratadistas da *ciência da administração* acordes em que “as atividades de administração geral” devem ser conferidas a órgãos exclusiva e especialmente constituídos para este fim...” (43).

Em qualquer das acepções enumeradas e ilustradas, *Administração* — conjunto de órgãos e poderes, gestão, gerência, serviço, pessoal administrativo, ciência — relaciona-se estreitamente com a execução de coisas, diz respeito à realização ou cumprimento de objetivos definidos.

Entendida como ciência social, *Administração* vem a ser o sistema de conhecimentos pelo qual os homens, quando trabalham juntos em busca de um propósito comum, podem compreender as relações, prever os resultados de seu trabalho e influir neles (44).

É no sentido de ciência que a palavra administração figura na expressão *Fundamentos de Administração Pública*, título de um dos cursos do D.A.S.P.

Ao cabo desta longa revista de opiniões e documentos sobre o Estado, o Governo e a Administração, podemos concluir que:

“O Estado é um modo de organizar a vida coletiva de uma dada sociedade” (45);

“O Governo é um instrumento do povo para conduta de certas atividades públicas”;

“A Administração é o processo de executar a vontade coletiva, quando expressa em lei”.

(33) HARVEY WALKER, *op. cit.*, loc. cit.

(34) MARSHALL E. DIMOCK, *op. cit.*, pág. 257.

(35) Relatório do D.A.S.P. para 1941, Imprensa Nacional, 1942, pág. 4.

(36) OLIVEIRA SANTOS, *Direito Administrativo e Ciência da Administração*, Rio, 1919, pág. 304.

(37) RIBAS, *Direito Administrativo*, Rio, pág. 66.

(38) FERRARIS, citado por VIVEIROS DE CASTRO, *Tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo*, Rio, 2.^a edição, 1912, pág. 93.

(39) ALCIDES CRUZ, *op. cit.*, pág. 25.

(40) LUTHER GULICK, *Papers on the Science of Administration*, New York, 1937, pág. 191.

(41) LUIZ SIMÕES LOPES, *A Receita Pública — Separata do “Relatório da Comissão de Orçamento” para 1942*, Imprensa Nacional, 1942, apresentação.

(42) HENRI FAYOL, *Administración Industrial y General*, trad. argentina, Buenos Aires, 1940, pág. 132.

(43) BEATRIZ M. DE SOUZA WAHRLEICH, *Administração Geral no Governo Brasileiro*, in “Revista do Serviço Público”, janeiro de 1943, pág. 125.

(44) LUTHER GULICK, *op. cit.*, loc. cit.

(45) H. LASKI, *El Estado en la teoría y en la práctica*, trad. espanhola, pág. 21.

O teorema de Bernoulli

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. RENDA E UTILIDADE

NA PRIMEIRA metade do século XVIII, quando, animados pelo sucesso da teoria de Newton, os sábios se esforçavam em estabelecer fórmulas expressivas para tôdas as relações terrestres e celestes, físicas e psíquicas, materiais e imateriais, dois grandes matemáticos suíços se ocuparam também da questão de saber qual seria o acréscimo ou o decréscimo do bem-estar provocado pelo aumento ou pela diminuição das riquezas individuais, ou seja, em termos modernos: qual a utilidade marginal da renda? Já naquela época, muito antes do desenvolvimento de uma doutrina especial, não havia dúvida de que cem libras a mais ou a menos não tinham a mesma importância para uma pessoa possuidora de uma renda de mil libras e outra cuja renda era de cem mil libras. Por outras palavras, $100.000 + 100$ libras não dão a mesma satisfação que dão $1.000 + 100$; e, de maneira análoga, $1000.000 - 100$ libras não significam a mesma redução no bem-estar que $1.000 - 100$ libras. Mas qual é o aumento ou a diminuição da utilidade? Qual é, aritmeticamente, a razão da progressão crescente ou decrescente? Tal é o problema.

DANIEL BERNOULLI, da célebre família dos matemáticos de Basiléia, e êle mesmo um dos mais eminentes geômetras e físicos de seu tempo, dava esta resposta: a partir do limite em que o mínimo de subsistência é assegurado, o acréscimo na renda de uma porcentagem determinada dá sempre a mesma satisfação adicional. Suponhamos que o limite de subsistência — não no sentido físico mas no sentido social, reconhecido pela legislação tributária — seja de 12.000 cruzeiros e que os pri-

meiros 10.000 cruzeiros acima do limite dêem uma satisfação que seja ainda quase igual ao poder aquisitivo da moeda. Se a renda passa de 22.000 a 23.000 cruzeiros, a satisfação adicional será de $1/10$, mas se uma renda de 112.000 cruzeiros aumenta para 113.000, o efeito psicológico será apenas de $1/100$, e para uma renda que passa de 1.012.000 a 1.013.000 o aumento do efeito psicológico será ínfimo, pois não passará de $1/1.000$. Por outras palavras, para que a satisfação aumente na mesma proporção, uma renda acima do mínimo de subsistência de 1 milhão de cruzeiros deverá ser aumentada cem vezes e uma renda de 100.000 cruzeiros deverá aumentar dez vezes mais que uma de 10.000 cruzeiros. Para o decréscimo das rendas o processo será inverso: se uma renda de 1,1 milhão de cruzeiros for reduzida a 1,0 milhão, a satisfação diminuirá na mesma proporção que para a redução de uma renda de 110.000 a 100.000 cruzeiros ou de uma de 11.000 a 10.000 cruzeiros, feita sempre a dedução do mínimo de subsistência.

A teoria de Bernoulli pode ser formulada algebricamente. Chamando R a renda, S a satisfação proveniente da renda e M o mínimo de subsistência, teremos:

$$S = K (\log R - \log M) = K \log \frac{R}{M}$$

onde K é uma constante, que reflete as condições particulares de ordem psicológica e social de cada caso. Considerando essa constante para um indivíduo e para um grupo de pessoas, conforme o caso, podemos dizer: a satisfação proveniente da renda é proporcional ao logaritmo da renda menos o logaritmo do mínimo de subsistência.

E' curioso — e, ao que sabemos, ninguém ainda o notou — que a fórmula de Daniel Bernoulli tenha antecipado de um século, para outro domínio da atividade humana, a famosa “lei de Weber”. Essa lei fundamental da psico-física diz, segundo a fórmula que FECHNER lhe deu, que a sensação é proporcional ao logaritmo da excitação menos o logaritmo da menor excitação perceptível.

O compatriota e contemporâneo de Bernoulli, GABRIEL CRAMER, partindo de reflexões semelhantes, caracterizou, por uma fórmula mais acentuada, a divergência entre o acréscimo da riqueza e o da satisfação. Na sua opinião, a satisfação varia na razão da raiz da fortuna ou da renda de que ela resulta. Isto quer dizer que uma renda de 80.000 cruzeiros deveria fornecer duas vezes mais e uma de 500.000 cruzeiros cinco vezes mais satisfação do que outra de 20.000 cruzeiros. Ou, se utilizarmos os mesmos símbolos da fórmula de Bernoulli, acrescentando também uma constante para as particularidades de cada caso,

$$S = K \sqrt{R}$$

Muitas outras tentativas têm sido feitas posteriormente com o fim de fixar a relação entre a renda e o capital, de um lado, e, de outro, a satisfação deles resultantes ou, para usarmos a terminologia de Laplace, entre a “fortuna física” e a “fortuna moral”, sem, todavia, chegar-se a soluções mais precisas e mais convincentes. Assim, as duas fórmulas clássicas, e notadamente a de Bernoulli, ficaram sendo, senão dogmas, pelo menos paradigmas para demonstrar numéricamente a utilidade decrescente da renda e suas aplicações aos impostos progressivos. O teorema de Bernoulli mereceu a aprovação de um economista tão prudente e tão influente como MARSHALL, que chegou mesmo a afirmar: “The systems of taxation which are now most prevalent follow generally on the lines of Bernoulli's suggestions” (1).

O mais notável especialista inglês da última geração em matéria tributária, lord STAMP, foi também visivelmente inspirado pela idéia de Bernoulli. STAMP construiu uma escala na qual, a partir de 1.000 libras esterlinas, a utilidade por libra é, para toda fração de 1.000 libras, de 10 % infe-

rior à utilidade da fração precedente. Isso significa que, se a 1.000a. libra representa uma utilidade de 18 *shillings*, a 2.000a. terá a utilidade de $(18 - 1,8 =) 16,2$ *shillings*, a 3.000a. a utilidade de $(16,2 - 1,62 =) 14,58$ *shillings*, e assim por diante. Como se vê, a progressão é muito forte. A 5.000a. libra, correspondente à última fração de uma renda de cerca de 400.000 cruzeiros, já terá perdido para quem a possui a metade da sua utilidade: não valerá mais de 10 *shillings* para quem tenha a renda de 100 libras. Da 10.000a. libra os dois terços são virtualmente inexistentes, porque a sua utilidade não vai além de 6,28 *shillings*. Diz STAMP que esse tipo de diminuição “correctly represents our psychology” (2). Quando êle escrevia essas palavras, a tributação progressiva na Inglaterra não era tão aguda como é hoje. Entretanto, era uma previsão perspicaz. As taxas atuais sobre a renda na Inglaterra correspondem, com efeito, *grosso modo*, ao esquema da “diminishing utility of money”, preconizado há um quarto de século por JOSIAH STAMP.

II. PARADOXOS DA TRIBUTAÇÃO

Apesar dos testemunhos favoráveis e das provas de sua eficácia, a fórmula de Bernoulli não pode ser considerada como meio de resolver tôdas as questões da progressividade do impôsto. A objeção mais freqüente aos esquemas desse gênero é que êles não passam de construções artificiais. Sem dúvida, o teorema de Bernoulli não comporta uma demonstração experimental, como a lei de Weber. Não há instrumentos que possam medir a felicidade, o bem-estar ou a satisfação. Pode-se demonstrar indiretamente, e assim mesmo de maneira muito sumária, a utilidade decrescente dos artigos de consumo, pela quantidade e qualidade das compras e pelo movimento dos preços. Por extensão das relações encontradas para a procura de um ou dois produtos determinados, estabeleceu-se uma fórmula geral do valor máximo de uma renda utilizada em artigos de consumo, e essa fórmula é às

(1) ALFRED MARSHALL, *Principles of Economics* (8.^a edição, 1920; reimpressa em Londres, 1938) pág. 135.

(2) JOSIAH STAMP, *The Fundamental Principles of Taxation* (Edição nova e revista, Londres 1936), pág. 48. — A citação já se encontra na primeira edição do livro, que é de 1921.

vêzes denominada “utilidade marginal da moeda” (3). Mas é preciso acentuar que essa noção é muito diferente daquela relativa à “utilidade decrescente da moeda”, no sentido de STAMP.

A questão de saber em que medida decresce a utilidade da moeda complica-se ainda mais quando se trata de grandes rendas, das quais, em geral, uma parte importante das disponibilidades totais não é consumida, mas aplicada reprodutivamente. Esse problema foi estudado também segundo o método marginal, tendo-se procurado determinar algèbricamente as variações do consumo e das economias, principalmente em função das taxas de juros (4). Todavia, nem as análises puramente teóricas, nem as pesquisas mais concretas puderam fornecer o menor indício do decréscimo da satisfação proveniente da posse, da livre disposição, da aplicação lucrativa da moeda à medida que a renda aumenta. “Men do not desire to be rich, but to be richer than other men”. Essa frase de J. S. MILL (5) ainda não perdeu a sua validade.

Outro argumento ainda mais decisivo contra a teoria da utilidade decrescente da moeda deriva precisamente de sua aplicação ao domínio tributário. Admitamos que a teoria seja psicologicamente defensável. Nêsse caso ela poderia perfeitamente justificar a progressividade do impôsto sobre a renda. Uma taxa mais elevada sobre uma renda alta não constituiria privação maior que uma taxa pequena sobre uma renda pequena. Mas o impôsto sobre a renda é apenas um ramo da tributação progressiva, cujo irmão mais velho é o impôsto sobre as heranças. Na Inglaterra e na maior parte dos outros países, o impôsto sobre as sucessões já se achava submetido a uma tarifa progressiva quando o impôsto progressivo sobre a renda era ainda muito discutido.

Interpretar-se o impôsto sobre a sucessão como impôsto retroativo sobre a renda capitalizada de um contribuinte depois de sua morte (6), em nada altera o fato de que, em consequência do impôsto progressivo, os herdeiros recebem uma parte menor da fortuna deixada pelo *de cujus*, se a fortuna era grande, e uma parte maior se era pequena.

Aliás, o impôsto sobre as heranças é também progressivo nos países que, como o Brasil, não gravam o montante global antes da partilha, mas retiram de antemão uma porcentagem das partes sucessórias no momento da transmissão, ou a reclamam posteriormente dos herdeiros.

Esse processo está em nítida contradição com o teorema de Bernoulli. Porque, se a utilidade da moeda baixa com o crescimento da renda ou do capital, uma herança grande não pode apresentar mais utilidade, por unidade monetária, do que uma herança pequena. Dever-se-ia mesmo concluir disso que a aquisição de uma soma pequena dá relativamente mais satisfação, e também que uma herança determinada vale menos para um rico do que para uma pessoa de pequenas posses. Conseqüentemente, a tributação devia ser proporcional, se não regressiva. Uma taxa igual feriria um grande aumento de utilidade com um encargo subjetivamente pesado e compensaria um pequeno acréscimo de satisfação com uma privação pouco sensível.

As condições psicológicas seriam análogas para outros impostos, ligados ao crescimento da renda ou do capital, como o impôsto sobre os lucros extraordinários. Também nesse o princípio da progressividade é incompatível com a tese da utilidade decrescente da moeda. Isso porque, segundo a tese, uma pessoa que ganhou dez vêzes mais que outra não experimenta uma satisfação vinte vêzes, nem mesmo dez vêzes, mais forte. O máximo que o Estado podia exigir dela, reconhecendo a utilidade decrescente da moeda, seria uma taxa proporcional ao total do lucro. Em última análise, todos os impostos dessa espécie não seriam equitativos.

Não obstante, no mundo inteiro e principalmente na Inglaterra, onde a teoria da utilidade decrescente é tão apreciada, a legislação tributária procede de modo diverso. Tratar-se-á de uma confirmação da sombria profecia de MC CULLOCH que, há um século, advertia os partidários do impôsto progressivo: “When you abandon the plain principle (o da proporcionalidade) you are at sea without rudder and compass, and there is no amount of injustice you may not commit”? Ou dever-se-á recorrer à observação de STAMP: “Nearly all taxation in practice is a compromise between two or more ideal positions”? (7). Cremos que a aparente antinomia se explica de modo mais sim-

(3) R. G. D. ALLEN, *Mathematical Analysis for Economists* (Londres 1942), pág. 512.

(4) F. P. RAMSAY, *A Mathematical Theory of Saving*. *Economic Journal* 1928.

(5) J. S. MILL, *Essay on Social Freedom*. — A. C. PIGOU, *Economics of Welfare* (Londres 1920), pág. 79.

(6) C. F. BASTABLE, *Public Finance*. (3.^a edição, Londres 1903), págs. 590 e segs.

(7) JOSIAH STAMP, *op. cit.*, pág. 29.

ples, se se abandonar, pelo menos em matéria tributária, a hipótese engenhosa mas muito artificial e equívoca da utilidade decrescente da moeda, substituindo-a pelo critério mais realista da *gradação das necessidades*. Os dois aspectos guardam relações, sem serem todavia idênticos. As noções marginalistas de "satisfação", "utilidade decrescente", "igualdade de sacrifícios", etc., presumem também uma gradação das necessidades, mas consideram o efeito psicológico — o grau de satisfação ou de não-satisfação dos desejos — na medida da necessidade. O Estado não ignora o aspecto psicológico do problema; ele reconhece que, para o contribuinte, o imposto apresenta, subjetivamente, o caráter de uma privação e não de recompensa pelos serviços prestados pelo Estado. Mas ele não admite que o efeito psicológico da privação seja suficiente para determinar a distribuição dos encargos fiscais.

Todo sistema tributário é, expressamente ou não, baseado em uma ordem escalonada das necessidades. O Estado não cria essa ordem, mas reserva-se o direito de fixá-la, regulá-la, ajustá-la. O imposto é um dos principais meios desta atividade estatal: decidir o que é mais e o que é menos dispensável. O imposto, desde que não seja proibitivo, é um instrumento maleável. Ele não prescreve ao contribuinte o modo de empregar a sua renda, não suprime as preferências individuais, não impede a satisfação desse ou daquele desejo, mas limita o total da despesa e influencia também, para o total das rendas, a aplicação, o consumo e a poupança, a seleção, a quantidade e a qualidade dos artigos de consumo, duráveis e não duráveis, dos serviços, da utilização do capital e do trabalho, em suma, toda a vida econômica e social.

Esse efeito do imposto é inevitável. Mesmo se o Estado quisesse adotar os conceitos de certos teóricos do século passado, que consideravam o financiamento das despesas governamentais a finalidade exclusiva dos impostos, subsistiria o efeito econômico e social do imposto. Seria absurdo abandonar esse efeito ao acaso e, na realidade, o Estado nunca deixou de utilizar a tributação como instrumento da política econômica e social. Os impostos podem servir para manter ou para modificar a estrutura econômica e social — mas tanto numa como noutra hipótese a distribuição dos encargos fiscais exerce profunda influência na distribuição da renda nacional.

Já antes da guerra, na maioria dos países, 15-20 % da renda nacional eram absorvidos pelo

imposto e redistribuídos pelos governos centrais e locais. Essa redistribuição pode compensar* e mesmo exceder os efeitos econômicos e sociais da tributação. É possível que um sistema fiscal que não conheça senão impostos proporcionais possa, pela utilização dos impostos em favor das classes pobres, levar a mudanças mais acentuadas na distribuição da renda nacional do que uma tributação progressiva, na qual o produto do imposto seja redistribuído em favor das classes mais favorecidas. Mas os casos em que a utilização dos impostos extingue inteira e intencionalmente seus efeitos econômicos e sociais serão muito raros. Na maioria dos casos um e outro lado do orçamento agirão no mesmo sentido e terão antes a tendência de se reforçarem mutuamente do que a de se compensarem.

A grande maioria dos economistas contemporâneos considera o efeito distributivo e redistributivo não um sub-produto ocasional da tributação, mas uma de suas finalidades essenciais e um critério de equidade tributária.

III. TRIBUTAÇÃO AGREGATIVA

Como acontece freqüentemente no domínio tributário, a técnica do imposto progressivo, tornada rotineira, não acompanha senão lentamente o desenvolvimento das idéias e dos princípios que ela deve realizar. O imposto progressivo venceu o imposto proporcional com o signo da "igualdade dos sacrifícios" e com o impulso da escola dos marginalistas. Esse fato se manifesta mais nitidamente na predominância das tarifas estabelecidas segundo o princípio da progressividade fracionada. A renda não é tributada como uma massa de disponibilidades, da qual cada parcela dá a seu possuidor o mesmo poder aquisitivo, mas como uma aglomeração de caixas que têm exteriormente o mesmo formato, mas um conteúdo diferente quanto à satisfação, cada uma das quais vale para o seu proprietário menos do que a precedente.

Cada renda é, por assim dizer, um edifício dividido em andares; em cada imóvel o mesmo andar representa para seu proprietário o mesmo valor e é, por conseguinte, tributado com a mesma taxa. As grandes rendas são arranha-céus de vinte a trinta andares, mas arranha-céus muito singulares. Nessa cidade tributária não há elevadores. O prazer de morar num vigésimo andar é, então, muito reduzido, e precisamente porque eles não

valem grande coisa para seus proprietários, o fisco reclama os andares mais altos para fins públicos. Nesse ponto há, às vezes, divergências de opinião. Os proprietários dos arranha-céus afirmam que são ainda muito fortes e podem subir a pé até vinte andares ou mais sem o menor incômodo. Mas o fisco deve responder: é impossível, contrário às regras da psicologia marginal, contrário à lei da utilidade decrescente da moeda.

As taxas efetivas dependem, também no sistema da progressividade fracionada, das necessidades financeiras do Estado, mas a relação entre as taxas de cada fração parece derivar de uma lei natural. Que haja dez ou dez mil contribuintes em cada categoria, em princípio a relação deveria sempre ser a mesma para não violar a equidade tributária.

Se se parte do ponto de vista de que a distribuição dos encargos fiscais deve corresponder a um certo esquema da distribuição da renda nacional, a questão das taxas progressivas toma outra direção. Com essa premissa, não é fator indiferente saber qual o número de pessoas em cada categoria de renda. Dir-se-á talvez, e com razão, que o conhecimento desse fator é sempre necessário. Com efeito, estabelecer tarifas de impostos sem uma estatística muito detalhada da distribuição da renda nacional e dos encargos fiscais é comparável a uma operação cirúrgica em uma sala muito grande à luz de uma vela. Os excelentes estudos feitos recentemente nos Estados Unidos e na Inglaterra — como o trabalho de SHIRRAS e ROSTAS (8) — podem servir de modelo também aos países onde essa documentação ainda se acha pouco desenvolvida.

Desde que se conheçam os objetos da tarifação, não é muito difícil dar-lhe forma apropriada para adaptar a distribuição dos encargos às finalidades econômicas e sociais da tributação. O sistema mais simples talvez fôsse um método que queremos denominar “tributação agregativa”, cujo esquema é o seguinte:

A totalidade da renda nacional tributável — isto é o total menos as rendas abaixo do limite de isenção, mas compreendidas as partes atualmente

isentas das outras rendas — é dividida em vinte partes iguais. Com base na última estatística disponível será marcada exatamente a altura das rendas individuais que passam em cada divisão. Suponhamos que a primeira classe compreenda rendas entre 12.000 e 21.000 cruzeiros, a segunda as rendas entre 21.000 e 35.000, a terceira aquelas entre 35.000 e 43.000, etc. As rendas que entram em cada classe serão desiguais mas não se ampliarão continuamente, como é o costume nas tarifas atuais. O Estado fixa a parte do total que ele necessita em, digamos, 10% (compreendida a margem para os abatimentos e deduções que são estabelecidos posteriormente).

Se houver a preocupação de não modificar sensivelmente a distribuição da renda nacional, a progressividade das taxas será calculada de modo que a taxa média se situe entre a décima e a undécima classes, e a segunda metade dos encargos se situe a partir da décima quinta classe. A tarifa começará então com 1% na primeira classe e aumentará em progressão aritmética de 1% para cada classe até atingir 20% para a última. Se a preocupação fôr a modificação acentuada em favor da população menos favorecida, a metade dos encargos deverá ser suportada pelas três últimas classes cujas taxas variarão entre 25 e 40%, ao passo que as taxas das dez primeiras classes serão reduzidas. Se se desejar estimular a formação de capitais importantes, dever-se-á limitar a progressão das taxas a um nível mais baixo. As variantes da tarifa são virtualmente ilimitadas, sem o risco de se perder a clareza da distribuição dos encargos. Os exemplos gráficos a seguir reproduzidos mostram algumas das possibilidades de se obter a mesma receita com gradações diferentes das taxas. As engenhosas fórmulas de EDGEWORTH (9) permitirão muitas outras.

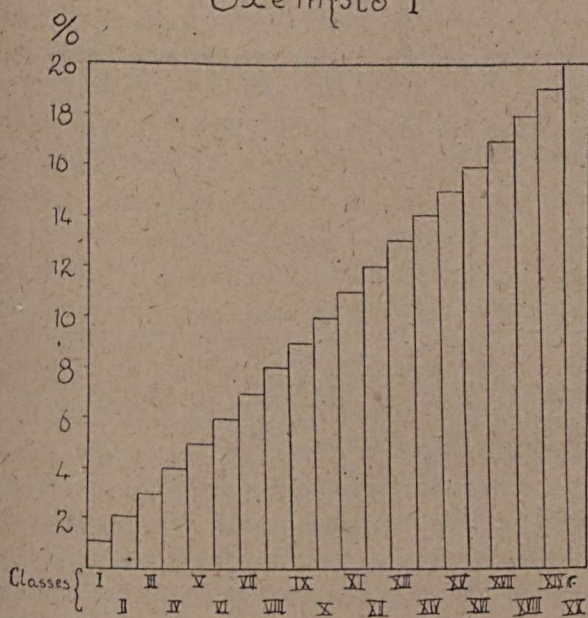
ESQUEMAS DA TRIBUTAÇÃO AGREGATIVA

A renda nacional, dedução feita das rendas inferiores ao limite de isenção, está dividida em vinte partes (classes) iguais. Em cada um dos exemplos seguintes, o produto do imposto representa cerca de um décimo da renda nacional tributável.

(8) G. FINDLAY SHIRRAS e L. ROSTAS, *The Burden of British Taxation* (Cambridge 1942).

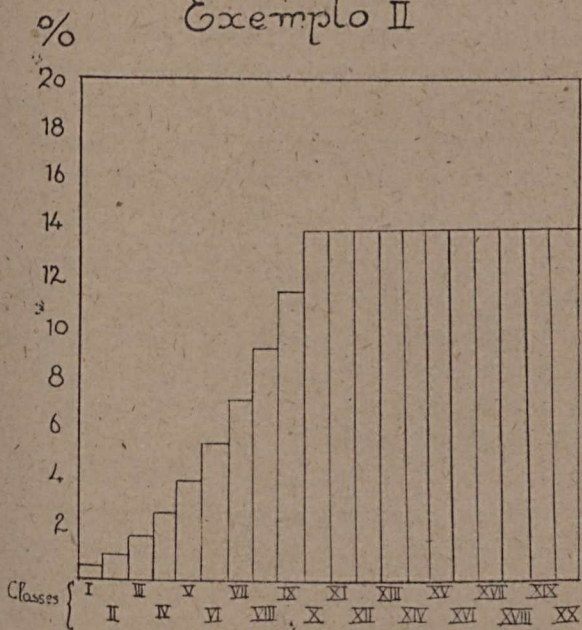
(9) F. Y. EDGEWORTH, *Formulae for Grading Taxation. Papers relating to Political Economy* (Londres 1926), vol. II, págs. 260 e segs.

Exemplo I



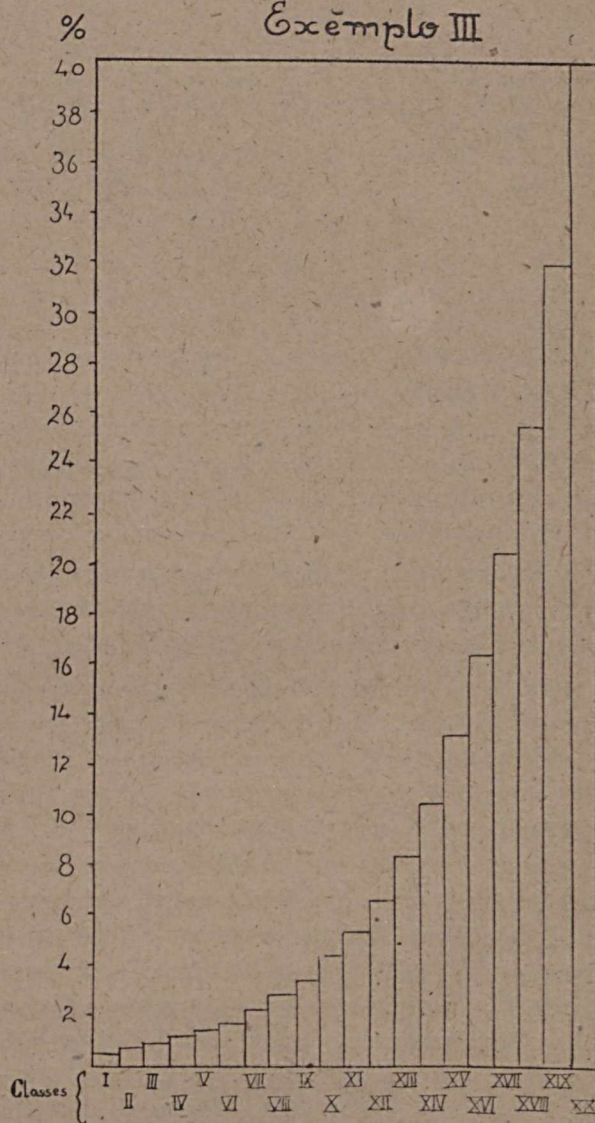
Este modelo mostra o tipo mais simples: uma progressão aritmética, começando por 1% e ascendendo à razão de 1% até 20%. As dez primeiras classes suportam cerca de um quarto dos encargos totais. Não obstante seu aspecto harmonioso, a tarifa é bastante onerosa para as pequenas rendas.

Exemplo II



A taxa inicial é de meio por cento. A razão da progressão é, ela mesma, progressiva. Começa por 1/2% e aumenta continuamente de 1/4% em relação à classe anterior, até 14% na décima classe; a partir deste nível as taxas são proporcionais. A tarifa é, para as pequenas rendas, menos onerosa do que o Exemplo 1, onera fortemente as rendas médias e é favorável às grandes rendas.

Exemplo III



Esta tarifa está construída segundo um esquema regressivo: partindo de uma taxa máxima de 40%, para a XX.^a classe, a taxa em cada classe é de 1/5 mais elevada que na classe inferior (da direita para a esquerda). Atinge na 1.^a classe aproximadamente 0,5%. A escala é favorável às rendas pequenas e médias, e relativamente pesada para as grandes rendas. Perto de metade de todos os encargos recai nas três últimas classes (XVIII — XX). A tarifa assemelha-se à tributação da renda nos Estados Unidos antes da guerra.

O sistema agregativo necessita de revisão periódica, anual, de preferência, da classificação e das taxas. Não consideramos essa revisão freqüente um obstáculo, mas uma vantagem. No sistema inglês da *Income Tax*, que continua sendo incontestavelmente o imposto sobre a renda mais perfeito e mais eficaz do mundo, a *standard rate*, base de todo o cálculo, bastante complicado, do imposto efetivo, modifica-se cada ano. A vida econômica e social sendo um processo dinâmico, um sistema de impostos que pretenda ser estático torna-se, em pouco tempo, inadequado.

A segurança social sob o prisma internacional

RUDOLF ALADÁR MÉTALL

A XXVIª SESSÃO da Conferência Internacional do Trabalho, reunida em Filadélfia de 20 de abril até 12 de maio de 1944, tratou, como quarto ponto inscrito na ordem do dia, de "Segurança social; seus princípios e os problemas resultantes da guerra", aprovando, depois de um exame minucioso e debates altamente interessantes, entre outros textos também uma "Recomendação relativa à garantia dos meios de existência".

Na base de um relatório elaborado pela Repartição Internacional do Trabalho (*"Social Security: Principles, and Problems arising out of the war"*, Montreal 1944. International Labour Office, Part I: 115 págs. Part. II: 82 págs.) a sessão plenária instituiu na sua 8.ª reunião, em 26 de abril de 1944, uma Comissão especial, denominada Comissão de Segurança Social (*Provisional Record*, n.º 9, pág. II). A Comissão se compunha de 72 membros, dos quais 36 representavam os seguintes Governos: Argentina, Austrália, Bélgica, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colômbia, Costa-Rica, Cuba, Egito, Equador, Estados Unidos da América, França, Grécia, Haiti, Império Britânico, Índia, Irak, Iugoslávia, Luxemburgo, México, Noruega, Nova-Zelândia, Países Baixos, Panamá, Peru, Polónia, República Dominicana, Suécia, Tcheco-Eslováquia, Turquia, União Sul-africana, Uruguai e Venezuela, enquanto os demais membros eram representantes classistas dos empregadores e dos trabalhadores. O Brasil esteve representado na Comissão de Segurança Social pelo Dr. Helvécio Xavier Lopes, atuando como suplente o Dr. Fioravanti Alonso di Pièro. A presidência coube ao Dr. Guillermo Padilla Castro, delegado governamental de Costa-Rica, enquanto o delegado dos empregadores da Bélgica e o dos trabalhadores dos Estados Unidos (M. Joassart e Mr. Hedges) assumiram a vice-presidência. Como relator para a parte relativa à garantia dos meios de existência foi eleito o Professor Emil Schoenbaum, o conhecido atuário e delegado

do Governo da Tcheco-Eslováquia com sede em Londres. A Repartição Internacional do Trabalho foi representada pelo chefe da Secção de Seguro Social, Mr. Maurice Stack.

A Comissão consagrou três reuniões a uma discussão geral da segurança social, nela participando representantes de mais de vinte países. Nesta ocasião o delegado dos empregadores da Bélgica propôs limitar a discussão, e conseqüentemente as proposições a serem submetidas ao plenário, a certo número de princípios gerais, tais como extensão do seguro à população inteira, financiamento tripartite do seguro, etc. O representante do Bureau sugeriu que a Comissão deveria adotar um texto compreendendo os princípios diretivos de caráter geral, enquanto o resto do texto seria chamado "sugestões para a aplicação". Foi aceita a proposta, como também foi aceita a proposição de dar às decisões o caráter duma Recomendação (e não duma Resolução — diferença esta que tem certa relevância do ponto de vista da Constituição da Organização Internacional do Trabalho).

O texto elaborado pelo Bureau e intitulado "Recomendação sobre a garantia dos meios de existência" não sofreu alterações profundas. Tendo em conta retoques puramente redacionais, foram apenas modificados o preâmbulo e os pontos 1, 2, 3, 5, 9, 15, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 31, 36, 38, 43, 45, 52, 60, 61, 62, 63, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 81 e 85 do projeto elaborado pela Repartição e publicado em anexo ao relatório supracitado — (págs. 40-55 da edição inglesa). Esse relatório do Bureau, precedendo as conclusões resumidas em forma de projeto de Recomendação, poderá, pois, ser considerado como espécie de "exposição de motivos", endossada, em larga escala, pelos representantes dos 41 países que participaram na Conferência.

Uma vez concluídos os debates na Comissão, o relatório do Professor Schoenbaum foi publicado

nas atas do dia 8 de maio (*Provisional Record*, n.º 16, p. V-XXXII). Na 15ª reunião, em 10 de maio, as propostas aceitas pela maioria da Comissão foram apresentadas pelo relator à sessão plenária, usando da palavra, na discussão, o primeiro delegado do Império Britânico, Mr. George Tomlinson, o delegado dos empregadores dos Estados Unidos, Mr. Henry I. Harriman, o conselheiro do representante operário indu, Mr. R.R. Bhole, o conselheiro governamental holandês, Mr. A.A. van Rhijn, o conselheiro do delegado dos trabalhadores dos Estados Unidos da América, Mr. Marion H. Hedges, o representante patronal inglês, Sir John Forbes Watson, o conselheiro do delegado governamental do Chile, Señor Julio Bustos Acevedo, a conselheira do representante operário britânico Dame Anne Laughlin, o delegado do Governo de Costa-Rica, Dr. G. Padilla Castro, e o delegado dos trabalhadores de Cuba, Carlos Fernández R. (*Provisional Record*, n.º 23, p. 194-211). Depois de ser rejeitada por 68 votos contra 14 a proposta do Governo Britânico, visando um adiamento da decisão para o ano futuro, devendo nesta ocasião o texto tomar a forma de uma Convenção, a "Recomendação relativa à garantia dos meios de existência" foi adotada, em primeira votação, por 74 votos contra 3.

Revisado pela Comissão de Redação da Conferência, o texto foi para a segunda votação definitiva publicado no "*Provisional Record*", n.º 25, págs. I-XXIII. Na 18ª reunião, no dia 12 de maio de 1944, a Sessão Plenária adotou, por 92 votos favoráveis, contra 4 votos negativos e 6 abstenções, a Recomendação que tomou o número 67. Entre os votos favoráveis encontram-se os dos quatro delegados brasileiros (2 governamentais, um representante dos empregadores e um dos trabalhadores); votaram contra, apenas, os representantes patronais dos Estados Unidos da América, do Império Britânico, do Canadá e da Nova Zelândia. Os delegados governamentais da Grã-Bretanha abstiveram-se de votar, enquanto os dos Estados Unidos, da Suécia, da França e de todos os governos em exílio representados na Conferência se pronunciaram a favor da adoção da Recomendação (*Provisional Record*, n.º 35, pág. 258).

A publicação oficial do texto adotado teve lugar no "*Official Bulletin*" da Repartição Internacional do Trabalho, vol. XXVI, n.º 1, de 1 de junho de 1944, págs. 4-25.

Resumindo as tendências atuais da segurança social (um delegado, gracejando, nos "couloirs" da "Temple University", sede do Congresso, chamou a Recomendação de "internacionalização do plano Beveridge, fracassado na própria Grã-Bretanha"), a decisão da Conferência Internacional do Trabalho reveste-se de um significado especial no momento em que, no Brasil como nas demais nações, se discutem reformas, às vezes fundamentais, do seguro social, cuja denominação e cujas noções parecem estar votadas a uma revisão radical embora, talvez, passageira (segurança social atendendo às necessidades ou contingências da população inteira — ao invés do seguro social cobrindo, em bases atuariais certas, determinados riscos da população assalariada ou dos trabalhadores independentes). Mas, melhor do que uma apreciação pessoal, a leitura da versão portuguesa, elaborada na base dos dois textos oficiais (inglês, francês) e que pela primeira vez publicamos a seguir, poderá dar uma idéia do alcance, da originalidade e da maleabilidade da "Recomendação relativa à garantia dos meios de existência".

RECOMENDAÇÃO N.º 67 RELATIVA À GARANTIA DOS MEIOS DE EXISTÊNCIA

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho,

convocada a Filadelfia 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 garantia dos meios de existência, 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 doze de maio de mil novecentos e quarenta e quatro, a recomendação seguinte, que será denominada Recomendação relativa à garantia dos meios de existência, 1944 :

Considerando que a Carta do Atlântico encara "no campo da economia a mais ampla colaboração entre todas 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, apoia este princípio da Carta do Atlântico e prometeu a inteira colaboração da Organização Internacional do Trabalho para traduzi-la em atos;

Considerando que a garantia dos meios de existência é um elemento essencial da segurança social;

Considerando que a Organização Internacional do Trabalho encorajou o desenvolvimento da garantia dos meios de existência —

pela adoção, pela Conferência Internacional do Trabalho, de convenções e recomendações relativas à reparação dos acidentes do trabalho e das moléstias profissionais, ao seguro-doença, aos benefícios por maternidade, velhice, invalidez e morte, e aos benefícios por desemprego,

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 acordo 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;

Considerando que alguns Membros não tomaram as medidas que são da sua competência para promover o bem-estar e o desenvolvimento do seu povo, se bem que sua necessidade de melhores condições de trabalho, de progresso econômico e de segurança social seja das maiores;

Considerando que é agora altamente desejável que estes Membros tomem todas as medidas necessárias, tão breve quanto possível, para alcançar o padrão mínimo internacional aceito e desenvolvê-lo, e

Considerando que é agora desejável tomar medidas ulteriores para o alcance da garantia de meios de existência pela unificação ou coordenação dos regimes de seguro social, pela extensão de tais regimes a todos os trabalhadores e suas famílias, incluindo a população rural e os trabalhadores independentes, e pela eliminação de anomalias injustas, e

Considerando que a formulação de certos princípios gerais que deveriam ser observados pelos Membros da Organização no desenvolvimento dos seus regimes de garantia dos meios de existência — dentro do espírito que se acha à base das convenções e recomendações existentes, enquanto se aguarda a unificação e amplificação das disposições dessas convenções e recomendações — contribuirá para este fim,

A Conferência :

- a) recomenda aos Membros da Organização a aplicação progressiva dos seguintes princípios gerais diretivos, tão rapidamente como o permitam as condições nacionais, no desenvolvimento de seus regimes de garantia dos meios de existência, com o fim de aplicar o quinto princípio da Carta do

Atlântico e de apresentar à Repartição Internacional do Trabalho periodicamente, segundo o que decidir o Conselho de Administração, relatórios sobre as medidas tomadas para tornar efetivos esses princípios diretivos;

- b) chama a atenção dos Membros da Organização para as sugestões para aplicação destes princípios diretivos submetidos à Conferência e compreendidos no anexo a esta Recomendação.

PRINCÍPIOS DIRETIVOS

BASES

1 — Todo regime de garantia dos meios de existência deveria aliviar a necessidade e impedir a miséria, restabelecendo, até um nível razoável, os meios de existência perdidos pela incapacidade de trabalho (incluindo a velhice) ou de obter um emprego remuneratório ou pela morte do arrimo da família.

2 — A garantia dos meios de existência deveria ser estabelecida, tanto quanto possível, na base do seguro social obrigatório, pelo qual os segurados que cumprem as condições exigidas têm direito, em virtude das contribuições pagas a uma instituição de seguro, a benefícios pagáveis em taxas e nas contingências fixadas pela lei.

3 — Necessidades não cobertas pelo seguro social obrigatório deveriam ser satisfeitas pela assistência social; certas categorias de pessoas, especialmente crianças dependentes e inválidos, idosos e viúvas, necessitados, deveriam ter direito a abonos de taxa razoável, conforme uma escala prescrita.

4 — Uma assistência social apropriada às necessidades do caso deveria ser prestada a todas as outras pessoas desprovidas.

SEGURO SOCIAL

5 — As contingências a serem cobertas pelo seguro social obrigatório deveriam abranger todas aquelas nas quais uma pessoa segurada fica impedida de ganhar sua vida, por incapacidade seja de trabalhar, seja de obter trabalho remunerado, ou morre, deixando uma família dependente, e deveriam incluir certas emergências conexas, desde que não estejam cobertas de outra maneira, que se produzem correntemente e implicam num encargo excessivo para rendas limitadas.

6 — Uma reparação deveria ser prestada em casos de incapacidade de trabalho e de morte resultantes do emprego.

7 — A fim de que os benefícios prestados pelo seguro social sejam estritamente adaptados à variedade de necessidades, as contingências cobertas deveriam ser classificadas como se segue :

- a) doença
- b) maternidade
- c) invalidez
- d) velhice
- e) morte do arrimo
- f) desemprego

- g) despesas de emergência
- h) lesões (ferimentos ou doenças) resultantes do emprego.

Todavia, não deveria haver acumulação entre os benefícios de invalidez, velhice e desemprego.

8 — Benefícios suplementares para cada um dos dois primeiros filhos deveriam ser acrescentados a todos os benefícios pagáveis por perda de ganho, podendo ser tomadas medidas em favor dos demais filhos por meio de abonos familiares pagáveis de fundos públicos ou provindo de sistemas contributivos.

9 — A contingência que deveria dar lugar a benefícios por doença é a perda de ganho por abstenção do trabalho devida a razões médicas, por motivo de doença ou lesão em estado agudo, exigindo tratamento ou controle médico.

10 — A contingência que deveria dar lugar a benefício por maternidade é a perda de ganho por abstenção do trabalho durante períodos prescritos antes e depois do parto.

11 — A contingência que deveria dar lugar a benefícios por invalidez é a incapacidade de exercer uma ocupação que proporcione remuneração substancial por motivo dum estado crônico, devido a uma doença ou lesão, ou da perda dum membro ou duma função.

12 — A contingência que deveria dar lugar a benefícios por velhice é a de completar uma idade determinada, que deveria ser a idade na qual os indivíduos ficam normalmente incapacitados para um trabalho eficiente, a incidência da doença e da invalidez torna-se pesada e o desemprego eventual ameaça ser permanente.

13 — A contingência que deveria dar lugar a benefícios por morte é a perda de meios de existência presumidamente sofrida pelas pessoas dependentes em consequência da morte do chefe da família.

14 — A contingência que deveria dar lugar a benefícios por desemprego é a perda de ganho por desemprego duma pessoa segurada que é comumente empregada, capaz de emprego regular em alguma ocupação e procurando emprego apropriado, ou por desemprego parcial.

15 — Benefícios deveriam ser prestados para enfrentar despesas extraordinárias incorridas em casos de doença, maternidade, invalidez ou morte, não cobertas de outra forma.

16 — A contingência que deveria dar lugar à reparação duma lesão resultante do emprego é o traumatismo ou a doença provindos do emprego e não provocados deliberadamente ou por uma falta grave e intencional da vítima, e que acarreta uma incapacidade temporária ou permanente ou a morte.

17 — O seguro social deveria conceder sua proteção, nas contingências às quais estão expostos, a todos os salarizados e trabalhadores independentes, assim como às pessoas deles dependentes, a respeito dos quais fôr possível:

- a) arrecadar contribuições sem despesas administrativas desproporcionadas, e

- b) pagar benefícios com a necessária cooperação dos serviços médicos e de emprego e com devida precaução contra abusos.

18 — O empregador deveria ser encarregado da arrecadação das contribuições para todas as pessoas por ele empregadas e ser autorizado a deduzir-lhes dos salários, na ocasião do pagamento, as somas por elas devidas.

19 — Para facilitar a eficiente administração dos benefícios, deveriam ser tomadas medidas para a manutenção de documentos justificativos do pagamento das contribuições, para a adoção de meios fáceis para verificar a existência das contingências que abram direito a benefícios, e para uma organização paralela dos serviços médicos e de emprego com funções preventivas e curativas.

20 — Os salarizados deveriam ser segurados contra o conjunto de contingências cobertas pelo seguro social, logo que a arrecadação das contribuições a respeito deles possa ser organizada e que as disposições necessárias possam ser tomadas para a administração dos benefícios.

21 — Os trabalhadores independentes deveriam ser segurados contra as contingências de invalidez, velhice e morte nas mesmas condições que os salarizados, logo que a arrecadação das suas contribuições possa ser organizada. Deveria ser tomada em consideração a possibilidade de assegurá-los também contra doença e maternidade necessitando hospitalização, contra doença que se prolongou por vários meses e contra despesas extraordinárias incorridas em casos de doença, maternidade, invalidez ou morte.

22 — Os benefícios deveriam substituir os ganhos perdidos, com devida consideração das responsabilidades familiares, até a altura dum padrão atingível sem enfraquecer a vontade da retomada do trabalho onde esta fôr possível, e sem impor aos grupos produtores encargos tão pesados que obstruam o rendimento e o emprego.

23 — Os benefícios deveriam ser proporcionais aos ganhos anteriores na base dos quais o segurado contribuiu. Sem embargo, a parte do ganho que ultrapassa o ganho usual de trabalhadores qualificados poderia ser negligenciada na fixação da taxa dos benefícios ou de partes destes benefícios financiadas por outras receitas que não as contribuições do segurado.

24 — Benefícios a taxa fixa podem convir aos países onde a população pode procurar de maneira satisfatória e econômica uma proteção suplementar pelo seguro facultativo. Estes benefícios deveriam estar em relação com os ganhos de trabalhadores não qualificados.

25 — O direito a outros benefícios, além da reparação de lesões resultantes do emprego, deveria ser subordinado a condições de contribuição destinadas a provar que o estatuto normal do requerente é o dum salarizado ou dum trabalhador independente e a manter uma regularidade razoável no pagamento das contribuições; todavia, o segurado não deveria ser destituído do direito a benefícios por ter o seu empregador faltado na arrecadação regular das contribuições por ele devidas.

26 — O custo dos benefícios, incluindo o da administração, deveria ser distribuído entre os segurados, os empregadores e os contribuintes em condições equitativas pa-

ra os segurados e apropriadas a poupar encargos demasiadamente pesados para segurados de recursos modestos, e a evitar qualquer perturbação à produção.

27 — A administração do seguro social deveria ser unificada ou coordenada num sistema geral de serviços de segurança social, e os contribuidores deveriam ser representados por intermédio das suas organizações nos órgãos que fixam ou aconselham as linhas gerais da administração e que elaboram projetos legislativos ou estabelecem regulamentos.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

28 — A sociedade deveria normalmente cooperar com os pais por medidas gerais de assistência destinadas a assegurar o bem-estar das crianças dependentes.

29 — Inválidos, velhos e viúvas que não recebem benefícios de seguro social, por não serem eles mesmos, ou os seus cônjuges, conforme o caso, obrigatoriamente segurados, e cujas rendas não excedem um nível prescrito, deveriam beneficiar de abonos especiais de subsistência a taxas determinadas.

30 — Abonos adequados em espécie, ou parte em espécie e parte em natureza, deveriam ser prestados a toda pessoa desprovida que não precise de internamento para cuidados corretivos.

ANEXO

PRINCÍPIOS DIRETIVOS ACOMPANHADOS DE SUGESTÕES PARA SUA APLICAÇÃO

(Os parágrafos em *itálico* são os princípios diretivos de caráter geral e as alíneas são as sugestões para a aplicação).

BASES

1 — *Todo regime de garantia dos meios de existência deveria aliviar a necessidade e impedir a miséria, restabelecendo, até um nível razoável, os meios de existência perdidos pela incapacidade de trabalho (incluindo a velhice) ou de obter um emprego remuneratório, ou pela morte do arrimo da família.*

2 — *A garantia dos meios de existência deveria ser estabelecida, tanto quanto possível, na base do seguro social obrigatório, pelo qual os segurados que cumprem as condições exigidas têm direito, em virtude das contribuições pagas a uma instituição de seguro, a benefícios pagáveis em taxas e nas contingências fixadas pela lei.*

3 — *Necessidades não cobertas pelo seguro social obrigatório deveriam ser satisfeitas pela assistência social; certas categorias de pessoas, especialmente crianças dependentes e inválidos, idosos e viúvas necessitados, deveriam ter direito a abonos de taxa razoável, conforme uma escala prescrita.*

4 — *Uma assistência social apropriada às necessidades do caso deveria ser prestada a todas as outras pessoas desprovidas.*

I — SEGURO SOCIAL

A. CONTINGÊNCIAS COBERTAS

Campo das contingências cobertas

5 — *As contingências a serem cobertas pelo seguro social obrigatório deveriam abranger todas as contingências nas quais uma pessoa segurada fica impedida de ganhar a sua vida por incapacidade, seja de trabalhar, seja de obter trabalho remunerado, ou morre, deixando uma família dependente, e deveriam incluir certas emergências conexas, que não estiverem cobertas de outra maneira e que se produzam correntemente e implicam num encargo excessivo para rendas limitadas.*

6 — *Uma reparação deveria ser prestada em casos de incapacidade de trabalho e de morte resultante do emprego.*

7 — *A fim de que os benefícios prestados pelo seguro social sejam estreitamente adaptados à variedade de necessidades, as contingências cobertas deveriam ser classificadas como se segue:*

- a) *doença*
- b) *maternidade*
- c) *invalidez*
- d) *velhice*
- e) *morte do arrimo*
- f) *desemprego*
- g) *despesas de emergência*
- h) *lesões (ferimentos ou doenças) resultantes do emprego.*

Todavia, não deveria haver acumulação entre os benefícios de invalidez, velhice e desemprego.

8 — *Benefícios suplementares para cada um dos dois primeiros filhos deveriam ser acrescentados a todos os benefícios pagáveis por perda de ganho, podendo ser tomadas medidas em favor de demais filhos por meio de abonos familiares pagáveis de fundos públicos ou provindo de sistemas contributivos.*

Doença

9 — *A contingência que deveria dar lugar a benefícios por doença é a perda de ganho por abstenção do trabalho devida a razões médicas, por motivo de doença ou lesão em estado agudo, que exijam tratamento ou controle médico.*

(1) *A necessidade de abster-se do trabalho deveria, em regra geral, ser avaliada com referência à ocupação anterior da pessoa segurada e que presumidamente ela possa reassumir.*

(2) *Benefícios não precisam ser pagos para alguns primeiros dias dum período de doença; todavia, em caso de recaída dentro de poucos meses, não deveria ser imposto novo prazo de carência.*

(3) *Seria preferível continuar o serviço de benefícios até que o beneficiado se ache em estado de voltar ao seu trabalho, morra ou se torne inválido. Se, porém, for considerado necessário limitar a duração de benefícios, o pe-*

riodo máximo não deveria ser inferior a 26 semanas pelo mesmo caso, e medidas deveriam ser tomadas para estender a duração de benefícios no caso de doenças determinadas, como a tuberculose, que muitas vezes implica numa doença prolongada, se bem que curável. Todavia, na ocasião de pôr em vigor um sistema de seguro, poderá talvez ser necessário prever um período mais curto do que 26 semanas.

Maternidade

10 — *A contingência que deveria dar lugar a benefícios por maternidade é a perda de ganho por abstenção do trabalho durante períodos prescritos antes e depois do parto.*

(1) Toda mulher deveria ter direito de deixar o seu trabalho se apresentar um certificado médico declarando que o seu parto provavelmente terá lugar dentro de seis semanas, e a nenhuma mulher deveria ser permitido trabalhar durante as seis semanas que se seguem ao parto.

(2) Durante estes períodos, benefícios por maternidade deveriam ser pagos.

(3) A abstenção do trabalho por períodos mais longos ou em outras ocasiões poderia ser desejável por razões médicas, em consideração ao estado físico da beneficiada e às exigências do seu trabalho; durante estes períodos, benefícios por doença deveriam ser pagos.

(4) O pagamento de benefícios por maternidade poderá ser subordinado à utilização pela beneficiada dos serviços sanitários postos à disposição dela e do filho.

Invalidez

11 — *A contingência que deveria dar lugar a benefícios por invalidez é a incapacidade de exercer uma ocupação que proporcione uma remuneração substancial, por motivo dum estado crônico, devido a uma doença ou lesão, ou da perda dum membro ou duma função.*

(1) As pessoas de capacidade reduzida deveriam ser impelidas a se empregarem em qualquer ocupação que razoavelmente lhes possa ser indicada, tendo em conta as forças e habilidades que lhes restam, a experiência anterior e as facilidades de reeducação ao seu alcance.

(2) As pessoas para as quais fossem indicadas tais ocupações sem que possam conseguí-las, e as pessoas seguindo um curso de formação, deveriam receber benefício temporário por invalidez, benefício de formação ou, satisfazendo às demais condições exigidas, benefício por desemprego.

(3) As pessoas para as quais nenhuma ocupação desta natureza fosse indicada, deveriam receber benefício por invalidez.

(4) Aos beneficiados cuja incapacidade permanente de exercer regularmente uma ocupação lucrativa foi confirmada, deveria ser permitido acrescentar ao benefício por invalidez ganhos ocasionais de pequeno importe.

(5) Quando a taxa do benefício por invalidez é função dos ganhos anteriores do segurado, o direito a benefícios deveria ser admitido se a pessoa de capacidade reduzida não se acha em estado de se assegurar, por um esforço ordinário, pelo menos a terça parte do ganho normal que

obtem no seu ramo de ocupação anterior as pessoas fisicamente sãs com a mesma formação.

(6) Os benefícios por invalidez deveriam ser pagos, a partir da data de cessão do benefício por doença, para toda a duração da invalidez; todavia, quando o beneficiário atingir a idade em que podem ser requeridos os benefícios por velhice, estes poderiam substituir os benefícios por invalidez.

Velhice

12 — *A contingência que deveria dar lugar a benefícios por velhice é a de completar uma idade determinada, que deveria ser a idade na qual os indivíduos ficam normalmente incapacitados para um trabalho eficiente, a incidência da doença e da invalidez torna-se pesada e o desemprego eventual ameaça ser permanente.*

(1) A idade mínima em que o benefício por velhice pode ser requerido não deveria ser fixada em mais de sessenta e cinco anos para os homens e sessenta para as mulheres. Todavia, uma idade inferior pode ser fixada para pessoas que por muitos anos estiveram ocupadas em trabalhos penosos ou insalubres.

(2) O pagamento de benefícios por velhice poderia, se o benefício de base puder ser considerado suficiente para garantir a subsistência, ser subordinado ao abandono de todo trabalho regular numa ocupação lucrativa; se este abandono for exigido, o gozo de ganhos ocasionais dum importe relativamente pequeno não deveria implicar na exclusão do direito aos benefícios por velhice.

Morte do arrimo da família

13 — *A contingência que deveria dar lugar a benefícios por morte é a perda de meios de existência presumidamente sofrida pelas pessoas dependentes em consequência da morte do chefe da família.*

(1) Os benefícios por morte deveriam ser pagos: a) à viúva do segurado; b) para os filhos, enteados, filhos adotivos e (sob reserva de que tenham sido inscritos anteriormente como pessoas dependentes) filhos ilegítimos dum segurado ou duma segurada que os sustentava; e c) nas condições a serem determinadas pela legislação nacional, a uma mulher não casada com quem convivia o falecido.

(2) Benefícios por viuvez deveriam ser pagos à viúva que tiver sob seu cargo uma criança para a qual são devidos benefícios para filhos ou que no momento da morte de seu cônjuge ou posteriormente estiver inválida ou atingir a idade mínima na qual o benefício por velhice pode ser requerido; a viúva que não cumprir nenhuma destas condições deveria gozar de benefícios por viuvez durante um período mínimo de alguns meses, e depois, se não tiver emprego, até que um emprego conveniente lhe possa ser oferecido, depois de formada, se for necessário.

(3) Benefícios para filhos deveriam ser pagos para uma criança que estiver aquém da idade do ensino obrigatório ou, se estiver continuando seus estudos gerais ou profissionais, menor de 18 anos.

Desemprego

14 — *A contingência que deveria dar lugar a benefícios por desemprego é a perda de ganho por desemprego duma pessoa segurada que é comumente empregada, capaz de emprego regular em alguma ocupação e procurando emprego apropriado, ou por desemprego parcial.*

(1) Benefícios não precisam ser pagos para alguns primeiros dias dum período de desemprego, contados da data do requerimento de benefícios; todavia, em caso de novo desemprego dentro de poucos meses, não deveria ser imposto novo prazo de carência.

(2) O serviço de benefícios deveria continuar até que um emprego conveniente fosse oferecido ao segurado.

(3) Durante um razoável período inicial, fixado conforme as circunstâncias do caso, só deveriam ser considerados como empregos convenientes:

- a) um emprego na ocupação usual do segurado, em lugar que não implique em mudança de residência e pago à taxa de salários em vigor, fixada por contrato coletivo se for aplicável; ou
- b) um outro emprego aceitável para o segurado.

(4) Depois de expirado o período inicial:

- a) um emprego implicando em mudança de ocupação poderia ser considerado conveniente se, tendo em conta as forças, habilidades, a experiência anterior e as possibilidades de reeducação ao alcance do segurado, o emprego puder razoavelmente ser-lhe oferecido;
- b) um emprego implicando em mudança de residência pode ser considerado conveniente se no novo lugar de residência uma acomodação conveniente puder ser fornecida;
- c) um emprego em condições menos favoráveis aos habitualmente obtidos pelo segurado na sua ocupação e região de residência usuais, poderá ser considerado conveniente se as condições oferecidas corresponderem às normas, geralmente observadas na ocupação e região onde se oferece o emprego.

DESPESAS EXTRAORDINÁRIAS

15 — *Benefícios deveriam ser prestados para enfrentar despesas extraordinárias ocorridas em casos de doença, maternidade, invalidez ou morte, não cobertas de outra forma.*

(1) Assistência doméstica necessária deveria ser prestada, ou benefício pago para alugá-la, durante a hospitalização duma mãe com filhos dependentes, se ela for segurada ou esposa dum segurado e se não receber benefícios em lugar do seu ganho.

(2) Deveria ser paga uma soma global em caso de parto às mulheres seguradas e às esposas dos segurados para as despesas do enxoval da criança e despesas similares.

(3) Deveria ser pago um suplemento especial aos beneficiados por invalidez ou velhice que necessitam de assistência constante.

(4) Deveria ser paga uma soma global na ocasião da morte dum segurado, ou do cônjuge ou duma criança dependente do segurado, para as despesas funerárias.

Lesões resultantes do emprego

16 — *A contingência que deveria dar lugar à reparação duma lesão resultante do emprego é o traumatismo ou a doença provindos do emprego e não provocados deliberadamente ou por uma falta grave e intencional da vítima, e que acarreta uma incapacidade temporária ou permanente ou a morte.*

(1) As lesões resultantes do emprego deveriam ser interpretadas de maneira a compreender os acidentes ocorridos na ida para o local do trabalho ou na volta dali.

(2) Quando for devida uma reparação por lesão resultante do emprego, as disposições precedentes deveriam ser sujeitas a modificações apropriadas conforme as indicações nos parágrafos que se seguem.

(3) Toda doença que atinge frequentemente só pessoas empregadas em certas ocupações ou que consiste numa intoxicação causada por substâncias usadas em certos ramos de ocupação, deveria, se a pessoa atingida por uma tal doença estava empregada em tal ocupação, ser presumida de origem profissional e dar lugar à reparação.

(4) Uma lista de doenças presumivelmente de origem profissional deveria ser estabelecida, e de vez em quando ser revisada por um processo simples.

(5) Ao fixar o período mínimo de emprego num determinado ramo de ocupação, necessário para estabelecer a presunção duma doença de origem profissional e o período máximo durante o qual a presunção de origem profissional ficará válida depois da cessação do emprego, dever-se-ia considerar o espaço de tempo necessário para a aquisição e manifestação da doença.

(6) Uma reparação por incapacidade temporária deveria ser concedida em condições similares àquelas aplicáveis ao pagamento de benefício por doença.

(7) Deveria ser encarada a possibilidade de se pagar uma reparação desde o primeiro dia duma incapacidade temporária, se esta se prolonga além do prazo de carência.

(8) Uma reparação por incapacidade permanente deveria ser concedida pela perda ou redução da capacidade de ganho, devida à perda dum membro ou duma função ou a um estado crônico resultante duma lesão ou doença.

(9) O segurado que se torna permanentemente incapacitado deveria ser impelido a reassumir um emprego numa ocupação que razoavelmente lhe possa ser indicada, tendo em conta as forças e habilidades que lhe restam, a sua experiência anterior e as possibilidades de reeducação ao seu alcance.

(10) Se não lhe puder ser oferecido um emprego desta natureza deveria receber uma reparação por incapacidade total numa base definitiva ou provisória.

(11) Se, podendo-lhe ser oferecido um emprego desta natureza, a soma que é capaz de ganhar com um esforço

normal no emprêgo fôr sensivelmente inferior à que teria provavelmente ganho se não tivesse sofrido a lesão ou a doença deveria receber uma reparação por incapacidade parcial proporcional à diferença de capacidade de ganho.

(12) Deveria ser encarada a possibilidade de se pagar uma reparação apropriada em todo caso de perda dum membro ou duma função ou de desfiguração, mesmo quando não puder ser provada uma redução de capacidade de trabalho.

(13) Trabalhadores expostos ao risco duma doença profissional de evolução lenta deveriam ser examinados periodicamente, e aqueles para os quais uma mudança de ocupação parece indicada, deveriam ser admitidos ao gozo duma reparação.

(14) A reparação por incapacidade permanente, total ou parcial, deveria ser paga a partir da data da cessação da reparação por incapacidade temporária, para toda a duração da incapacidade permanente.

(15) Beneficiários duma reparação por incapacidade permanente e parcial deveriam ser admitidos a outros benefícios nas mesmas condições que pessoas fisicamente sãs, se as taxas desses benefícios forem função dos ganhos anteriores do segurado.

(16) Se as taxas desses benefícios não forem função dos ganhos anteriores do segurado, poderia ser fixado um máximo para a taxa combinada da reparação e dos outros benefícios.

(17) A reparação por morte deveria, sob reserva das disposições das alíneas seguintes, ser paga aos mesmos dependentes que seriam qualificados para os benefícios por morte.

(18) A viúva deveria receber reparação para toda a duração da viuvez.

(19) As crianças deveriam receber reparação até a idade de 18 anos ou de 21 anos se continuam seus estudos gerais ou profissionais.

(20) Seria indicado prever a admissão à compensação de outros membros da família do falecido, que eram dependentes dele, sem prejuízo para os direitos da viúva e dos filhos.

(21) Os beneficiários dum segurado atingido por incapacidade permanente de dois terços ou mais, que morre por causas outras que não os efeitos de lesão resultante do emprêgo, deveriam ter direito aos benefícios de base por morte, tenha ou não o segurado cumprido, na data do falecimento, as condições de contribuição às quais está sujeito o gozo destes benefícios.

B. ADMISSÃO AO SEGURO

Categorias de pessoas a serem admitidas

17 — O seguro social deveria conceder sua proteção, nas contingências às quais estão expostos, a todos os salarizados e trabalhadores independentes, assim como às pessoas deles dependentes, a respeito dos quais fôr possível:

a) arrecadar contribuições sem despesas administrativas desproporcionadas, e

b) pagar benefícios com a necessária cooperação dos serviços médicos e de emprêgo e com devida precaução contra abusos.

(1) As espôsas dependentes (isto é, as espôsas que não são salarizadas ou trabalhadoras independentes) e as crianças dependentes (isto é, as pessoas aquém da idade do ensino obrigatório ou menores de dezoito anos continuando os estudos gerais ou profissionais) deveriam ser protegidas em virtude do seguro do arrimo da família.

Arrecadação de contribuições

18 — O empregador deveria ser encarregado da arrecadação das contribuições para todas as pessoas por ele empregadas e deveria ser autorizado a deduzir-lhes dos salários, na ocasião do pagamento, as somas por elas devidas.

(1) 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 destes trabalhadores.

(2) A autoridade nacional ou local poderia ser encarregada da arrecadação das contribuições dos trabalhadores independentes registrados para fins fiscais.

(3) Até que sejam criados órgãos para garantir o recolhimento das contribuições, deveriam ser tomadas medidas para permitir aos trabalhadores independentes de contribuir facultativamente, seja a título individual, seja como membros de associações.

Administração de benefícios

19 — Para facilitar a eficiente administração dos benefícios, deveriam ser tomadas medidas para a manutenção de documentos justificativos do pagamento das contribuições, para a adoção de meios fáceis para verificar a existência das contingências abrindo direito a benefícios, e para uma organização paralela dos serviços médicos e de emprêgo com funções preventivas e curativas.

Salarizados

20 — Os salarizados deveriam ser segurados contra o conjunto de contingências cobertas pelo seguro social, logo que a arrecadação das contribuições a respeito deles possa ser organizada e que as disposições necessárias possam ser tomadas para a administração dos benefícios.

(1) As pessoas cujo emprêgo é tão irregular, ou parece ser duma duração total tão curta que não poderiam chegar a adquirir o direito aos benefícios reservados aos salarizados, poderiam ser excluídas do seguro para tais benefícios. Disposições especiais deveriam ser tomadas em favor de pessoas que geralmente trabalham durante um prazo muito limitado para o mesmo empregador.

(2) Os aprendizes que não recebem remuneração deveriam ser segurados contra as lesões resultantes do emprêgo, e, a partir da data em que teriam terminado a aprendizagem da sua profissão, a reparação deveria basear-se nos salários em vigor na profissão.

Trabalhadores independentes

21 — *Os trabalhadores independentes deveriam ser segurados contra as contingências de invalidez, velhice e morte nas mesmas condições que os salarizados, logo que a arrecadação das suas contribuições possa ser organizada. Deveria ser tomada em consideração a possibilidade de assegurá-los também contra doença e maternidade necessitando hospitalização, contra doença que se prolongou por vários meses e contra despesas extraordinárias incorridas em casos de doença, maternidade, invalidez ou morte.*

(1) Outros membros da família do empregador vivendo na sua comunidade doméstica, além do cônjuge dependente e filhos dependentes, deveriam ser segurados contra as mesmas contingências na base ou de seus salários efetivos ou, se não puderem ser determinados, do valor mercante dos seus serviços; o empregador deveria ser responsável pelo pagamento das contribuições devidas por conta dessas pessoas.

(2) Os trabalhadores independentes cujos ganhos são geralmente tão baixos que podem ser considerados uma fonte de ganho meramente subsidiária ou ocasional, ou para os quais o pagamento da contribuição mínima constituiria um cargo pesado, deveriam ser provisoriamente excluídos do seguro e convidados a consultar o serviço do emprego ou qualquer outro serviço instituído para desenvolver o bem-estar do grupo profissional ao qual pertencem.

(3) Pessoas que, depois de terem completado o período de contribuições prescrito ao qual está subordinado o gozo dos benefícios por invalidez e por morte, cessam de ser obrigatoriamente seguradas, quer como empregados quer como independentes, deveriam poder optar, dentro dum prazo limitado, pela continuação do seu seguro nas mesmas condições que os trabalhadores independentes, sob reserva das modificações que possam ser prescritas.

C. TAXAS DE BENEFÍCIOS E CONDIÇÕES DE CONTRIBUIÇÃO

Taxas de benefícios

22 — *Os benefícios deveriam substituir os ganhos perdidos, com devida consideração das responsabilidades familiares, até a altura dum padrão atingível sem enfraquecer a vontade da retomada do trabalho onde esta fôr possível, e sem impor aos grupos produtores encargos tão pesados que obstruam o rendimento e o emprego.*

23 — *Os benefícios deveriam ser proporcionais aos ganhos anteriores na base dos quais o segurado contribuiu. Sem embargo, a parte do ganho ultrapassando o ganho usual de trabalhadores qualificados poderia ser negligenciada na fixação da taxa dos benefícios ou de partes destes benefícios financiadas por receitas outras que não as contribuições do segurado.*

24 — *Benefícios a taxa fixa podem convir aos países onde a população pode procurar de maneira satisfatória e econômica uma proteção suplementar pelo seguro facultativo. Estes benefícios deveriam estar em relação com os ganhos de trabalhadores não qualificados.*

(1) No caso de trabalhadores não qualificados, os benefícios por doença e desemprego não deveriam ser infe-

riores a 40% do salário líquido anterior do segurado, se não tiver pessoas dêles dependentes, e 60% dêste salário se tiver uma esposa dependente ou uma governanta tomando conta da casa e dos seus filhos; para cada uma dês duas primeiras crianças dependentes deveria ser pago um suplemento de 10% dêsse salário, menos o montante do abono familiar concedido para estas crianças.

(2) No caso de trabalhadores com ganhos elevados, as porcentagens do ganho anterior acima fixadas poderiam ser ligeiramente reduzidas.

(3) O benefício por maternidade deveria em todos os casos ser suficiente para um completo e higiênico sustento de mãe e filho; não deveria ser inferior a 100% do salário líquido corrente para trabalhadoras não qualificadas ou a 75% do ganho líquido anterior da beneficiada, conforme seja o mais elevado, mas poderá ser reduzido do montante do abono familiar concedido para a criança.

(4) Os benefícios de base por invalidez e velhice não deveriam ser inferiores a 30% do salário corrente comumente concedido aos trabalhadores masculinos não qualificados na região onde reside o beneficiado se não tiver dependentes, ou 45% dêste salário se tiver esposa dependente que teria direito a benefícios por viuvez, ou uma governanta tomando conta da sua casa e dos seus filhos; para cada uma das duas primeiras crianças dependentes deveria ser pago um suplemento de 10% dêste salário, menos o montante do abono familiar concedido para as crianças.

(5) O benefício de base por viuvez não deveria ser inferior a 30% do salário mínimo corrente geralmente concedido aos trabalhadores masculinos não qualificados na região onde reside o beneficiado; deveria ser pago para a primeira criança dependente, assim como para a segunda e a terceira, um benefício para criança à taxa de 10% dêsse salário, menos o montante do abono familiar concedido para estas crianças.

(6) Em caso de órfão o benefício de base para criança não deveria ser inferior a 20% do salário mínimo corrente geralmente concedido aos trabalhadores masculinos não qualificados, menos o montante do abono familiar concedido para o órfão.

(7) Uma fração de cada contribuição paga além do mínimo exigido para dar direito aos benefícios de base por invalidez, velhice e morte, poderá ser inscrita à conta do segurado para aumentar os benefícios previstos nos parágrafos 4, 5 e 6.

(8) Em todos os casos onde a aposentadoria é adiada além da idade mínima na qual pode ser invocado o benefício por velhice, o benefício de base por velhice deveria ser equitativamente aumentado.

(9) A reparação para lesões resultantes do emprego não deveria ser inferior a dois terços do salário perdido, ou avaliado como perdido, em razão da lesão.

(10) Tal reparação deveria tomar a forma duma renda, salvo nos casos nos quais a autoridade competente considerar o pagamento em forma de capital mais vantajoso para o beneficiado.

(11) As rendas por incapacidade permanente e morte deveriam, periodicamente, ser ajustadas a mudanças sensíveis no nível de salários na ocupação anterior do segurado.

Condições de contribuição

25 — O direito a outros benefícios, além da reparação de lesões resultantes do emprêgo, deveria ser subordinado a condições de contribuição destinadas a provar que o estatuto normal do requerente é o dum salariado ou dum trabalhador independente e a manter uma regularidade razoável no pagamento das contribuições; todavia, o segurado não deveria ser destituído do direito a benefícios por ter o seu empregador faltado na arrecadação regular das contribuições por êle devidas.

(1) As condições de contribuição para benefícios por doença, maternidade e desemprego poderão exigir a obrigação de ter pago contribuições por, pelo menos, um quarto dum prazo determinado, como por exemplo dois anos, completado antes da realização da contingência.

(2) As condições de contribuição para os benefícios por maternidade poderão exigir que a primeira contribuição tenha sido paga pelo menos 10 meses antes da provável data do parto; todavia mesmo se as condições de contribuição não forem cumpridas, os benefícios por maternidade deveriam ser prestados à taxa mínima para o período de abstenção obrigatória do trabalho depois do parto se o estatuto normal da requerente parece, depois de examinado o caso, ser o de uma pessoa salariada.

(3) As condições de contribuição para os benefícios de base por invalidez, velhice e morte poderão exigir a obrigação de ter pago contribuições por, pelo menos, dois quintos dum prazo determinado, como por exemplo cinco anos, completado antes da realização da contingência; todavia, o direito a benefícios deveria também ser admitido pelo pagamento de contribuições por pelo menos três quartos dum prazo determinado, como por exemplo dez anos, ou por qualquer prazo superior desde a admissão ao seguro.

(4) As condições de contribuição para benefícios por velhice poderão incluir a condição de que a primeira contribuição tenha sido paga pelo menos cinco anos antes da apresentação do requerimento de benefícios.

(5) O direito a benefício poderá ser suspenso quando o segurado negligenciar intencionalmente o pagamento de contribuições devidas por êle para um período de atividade independente ou uma multa imposta pelo atraso no pagamento das contribuições.

(6) O estatuto de seguro dum segurado na data da admissão ao benefício por invalidez ou velhice deveria ser conservado durante o gôzo dêste benefício, para garantir-lhe, no caso de restabelecimento da invalidez, a proteção completa do regime como no começo da invalidez, e para assegurar aos sobreviventes os benefícios por morte.

D. DISTRIBUIÇÃO DO CUSTO

26 — O custo dos benefícios, incluindo o da administração, deveria ser distribuído entre os segurados, os em-

pregadores e os contribuintes em condições equitáveis para os segurados e apropriadas a poupar encargos demasiadamente pesados para segurados de recursos modestos e a evitar qualquer perturbação à produção.

(1) A contribuição do segurado não deveria exceder uma proporção dos seus ganhos tomada em conta para o cálculo dos benefícios, fixada de tal maneira que, aplicada aos ganhos médios avaliados de tôdas as pessoas seguras contra as mesmas contingências, forneceria uma renda de contribuições cujo valor atual provável seria igual ao valor atual provável dos benefícios aos quais poderiam adquirir direito (excluindo-se os benefícios por lesões resultantes do emprêgo).

(2) Em conformidade com êste princípio, as contribuições pagas pelos salarizados e pelos trabalhadores independentes para os mesmos benefícios, poderão, em geral, representar a mesma proporção dos seus ganhos respectivos.

(3) Uma taxa mínima absoluta, baseada na taxa mínima dos ganhos que possa ser considerada correspondente à uma ocupação com remuneração apreciável, poderá ser prescrita para a contribuição do segurado, no que diz respeito aos benefícios inteira ou parcialmente independentes da taxa dos ganhos anteriores.

(4) Os empregadores deveriam ser obrigados a contribuir, principalmente subvencionando o seguro dos trabalhadores com salários baixos, pelo menos a metade do custo total dos benefícios reservados aos salarizados, excluindo-se a reparação de lesões resultantes do emprêgo.

(5) O total do custo de benefícios por lesões resultantes do emprêgo deveria estar a cargo dos empregadores.

(6) Seria indicado prever a possibilidade de aplicar, no cálculo das contribuições a respeito de reparações de lesões resultantes do emprêgo, um método de classificação das empresas conforme a extensão das medidas de proteção.

(7) As taxas de contribuição dos segurados e dos empregadores deveriam ser conservadas tão estáveis como possível, e para êste fim deveria ser criado um fundo de estabilização.

(8) O custo de benefícios que não poderão ser cobertos pelas contribuições deveria ser sustentado pela comunidade.

(9) Entre os elementos de custo a ser coberto pela comunidade podem figurar

- a) o deficit de contribuições resultantes da admissão ao seguro de pessoas de idade já avançada;
- b) os encargos globais decorrentes da garantia de pagamento de benefícios de base por invalidez, velhice e morte, e do pagamento de adequados benefícios por maternidade;
- c) o encargo resultante da prolongação do pagamento de benefícios por desemprego, quando êste continua num nível elevado;
- d) subvenções ao seguro de trabalhadores independentes de recursos modestos

E. ADMINISTRAÇÃO

27 — *A administração do seguro social deveria ser unificada ou coordenada num sistema geral de serviços de segurança social, e os contribuidores deveriam ser representados, por intermédio das suas organizações, nos órgãos que fixam ou aconselham as linhas gerais da administração e que elaboram projetos legislativos ou estabelecem regulamentos.*

(1) O seguro social deveria ser administrado sob a direção duma só autoridade, sob reserva da distribuição das competências legislativas nos países federativos; esta autoridade deveria ser associada com as autoridades administrando assistência social e os serviços de assistência médica e de emprego num órgão de coordenação para as questões de interesse comum, como atestados de incapacidade de trabalho ou de obter emprego.

(2) A administração unificada do seguro social deveria ser compatível com o funcionamento de regimes especiais de seguro de caráter seja obrigatório, seja facultativo, tendo por objeto prestar benefícios adicionais, mas não substitutivos a certos grupos profissionais, como mineiros e marinheiros, funcionários públicos, pessoal de empresas determinadas e membros de sociedades de socorro mútuo.

(3) A legislação do seguro social deveria ser formulada de tal maneira que os beneficiados e contribuintes possam facilmente compreender seus direitos e deveres.

(4) Ao fixar os trâmites que devem seguir os beneficiados e contribuintes, simplicidade deveria ser uma das considerações primárias.

(5) Deveriam ser estabelecidos conselhos consultivos centrais e regionais, representando organismos como sindicatos, associações de empregadores, câmaras de comércio, associações de agricultores, associações femininas e sociedades para a proteção da infância, a fim de apresentar recomendações para a modificação das leis e dos métodos administrativos, e, em geral, de manter o contato entre a administração do seguro social e os grupos de contribuintes e beneficiados.

(6) Os empregadores e os salarizados deveriam estar estreitamente associados à administração de reparação por lesões resultantes do emprego, especialmente no domínio da prevenção de acidentes e das doenças profissionais e no da classificação das empresas conforme a extensão das medidas de proteção.

(7) Os requerentes deveriam ter direito a recurso em caso de litígio com a autoridade administrativa a respeito de questões como o direito a benefícios e a taxa deles.

(8) Os recursos deveriam de preferência ser da competência de tribunais especiais, compreendendo juizes versados em legislação de seguro social, assistidos por assessores, representando o grupo ao qual pertence o requerente e, caso se tratar de salarizados, também por representantes dos empregadores.

(9) Em qualquer litígio a respeito da sujeição ao seguro ou da taxa de contribuição, o salarizado ou o trabalhador independente deveriam ter direito a recurso, assim como o empregador o deveria ter nos casos de contribuições do empregador.

(10) A uniformidade de interpretação deveria estar assegurada por um tribunal superior de apelação.

II — ASSISTÊNCIA SOCIAL

A. SUSTENTO DAS CRIANÇAS

28 — *A sociedade deveria normalmente cooperar com os pais por medidas gerais de assistência destinadas a assegurar o bem-estar das crianças dependentes.*

(1) Subvenções públicas em natureza ou espécie ou em ambas deveriam ser instituídas para garantir a criação das crianças, ajudar à manutenção de famílias numerosas e completar as disposições tomadas pelo seguro social em favor das crianças.

(2) Quando o objeto visado é o de garantir a criação das crianças, as subvenções deveriam tomar a forma de vantagens como refeições gratuitas ou abaixo do preço de custo para as crianças menores, cantinas escolares e habitações abaixo do preço normal para famílias com várias crianças.

(3) Quando o objeto visado é o de ajudar à manutenção de famílias numerosas ou de completar as disposições tomadas quer pelas vantagens em natureza, quer pelo seguro social em favor das crianças, as subvenções deveriam tomar a forma de abonos familiares.

(4) Estes abonos deveriam ser pagos, independentemente do ganho dos pais, conforme uma escala prescrita, representando uma contribuição substancial ao custo do sustento da criança, deveriam contribuir para o aumento do custo decorrentes da manutenção de crianças maiores, e deveriam pelo menos ser concedidos a toda criança não amparada pelo seguro social.

(5) A sociedade deveria coletivamente assumir a obrigação de sustentar as crianças dependentes quando se tornar impossível garantir a execução desta responsabilidade pelos pais.

B. SUSTENTO DOS INVÁLIDOS, VELHOS E VIÚVAS NECESSITADOS.

29 — *Inválidos, velhos e viúvas que não recebem benefícios de seguro social, por não serem eles mesmos ou os seus cônjuges, conforme o caso, obrigatoriamente segurados, e cujas rendas não excedam um nível prescrito, deveriam beneficiar de abonos especiais de subsistência a taxas determinadas.*

(1) Entre os beneficiados de abonos de subsistência deveriam ser incluídas:

- a) as pessoas pertencentes a grupos profissionais ou vivendo em regiões nas quais o seguro social não é ainda aplicado ou não tenha sido aplicado por um período bastante longo para dar direito aos benefícios de base por invalidez, velhice ou morte, conforme o caso, bem como suas viúvas e filhos dependentes; e

- b) as pessoas que já estão inválidas na data em que deviam normalmente entrar no seguro.

(2) Os abonos de subsistência deveriam ser suficientes para garantir completamente e por um longo período a manutenção do beneficiado; deveriam variar com o custo de vida e poderiam variar para as zonas urbanas e para as rurais.

(3) Os abonos de subsistência deveriam ser pagos à taxa completa às pessoas cujos outros ganhos não excedem um nível fixado, e à taxa reduzida em todos os outros casos.

(4) As disposições da presente Recomendação definindo as contingências que deveriam dar lugar aos benefícios de invalidez, velhice e morte deveriam ser aplicadas, onde fôr possível, aos abonos de subsistência.

C. ASSISTÊNCIA GERAL

30 — *Abonos adequados em espécie ou, parte em espécie e parte em natureza, deveriam ser prestados a toda pessoa desprovida que não precise de internamento para cuidados corretivos.*

(1) O alcance dos casos nos quais o montante do abono é fixado de maneira inteiramente discricionária, deveria ser gradualmente reduzido como resultado da classificação melhorada de casos de necessidade, e do estabelecimento de orçamentos referentes ao custo da manutenção em casos de indigência de curta ou longa duração.

(2) A concessão de abonos poderá ser sujeita à execução de instruções dadas ao beneficiado pelas autoridades que administram os serviços médicos e de emprego, a fim de que a assistência produza o máximo efeito construtivo.

Aspectos da reforma administrativa fluminense

BYRON T. DE FREITAS

Técnico de Administração do Estado do Rio

O BRASIL é um Estado Federal. Sabe-se que uma das vantagens do Estado Federal é a possibilidade de experiências econômicas, educacionais, administrativas, etc., em uma unidade federativa, sem afetar as demais. Sabe-se por outro lado, que, através de legislação adequada, o Governo Federal procura conseguir uniformidade de aplicação, em todo o território nacional, das normas gerais de administração de pessoal, de material e de orçamento.

Até que ponto os dois princípios podem coexistir, sem perigo de fricção?

Reduzindo o problema aos seus termos essenciais, a questão envolve, na prática, as relações entre o D.A.S.P., na capital da República, os Departamentos do Serviço Público, nos Estados, e a Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais, órgão do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

O D.A.S.P. é o centro de irradiação das novas idéias sobre Administração Pública. Dos cursos que instituiu, os relatórios, folhetos, teses, monografias que publica, as suas próprias exposições de motivos reproduzidas no *Diário Oficial* da União — despertaram e continuam despertando intensa curiosidade no Rio e nos Estados. Formaram-se, em consequência, nos Ministérios e nos Estados, grupos de funcionários e de cidadãos interessados no estudo e na solução dos mais complexos e variados temas da nova Ciência da Administração, que, na sua concepção sociológica de Estado, tanto se diferencia do velho Direito Administrativo apegado ao conceito jurídico-normativo.

Daí nasce o natural impulso de, no setor regional, se tentarem experiências administrativas ainda nem sequer esboçadas no setor federal. E o laboratório, também natural, para tais experiências é, nos Estados, o Departamento do Serviço Público. O D.A.S.P., colaborando na reforma administrativa dos Estados, tem enviado turmas de técnicos de administração com o objetivo de im-

plantar os D.S.P. e prestar-lhes assistência no início de suas atividades.

O Estado do Rio foi o primeiro a constituir o seu quadro próprio de técnicos de administração, alguns dos quais faziam parte do quadro de servidores do D.A.S.P., e, portanto, ingressaram na administração estadual perfeitamente treinados e em condições de percepção rápida das peculiaridades regionais.

Essas peculiaridades regionais aconselham, entretanto, a realização de pesquisas e estudos próprios, a possibilidade de experiências ainda não tentadas na esfera federal. É que, no setor estadual, um inquérito sobre determinado problema de pessoal pode abranger no máximo uma dezena de milhares de servidores. Esse mesmo inquérito, na Administração Federal, envolveria mais de uma centena de milhares de servidores. Um insucesso, no segundo caso, seria de consequências muito mais graves.

Mas a atuação dos D.S.P. está sujeita a numerosos contrôles, entre os quais se destacam o dos Conselhos Administrativos e o da Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais. Não queremos dizer que esse controle se justifica ou não: Constatamos um fato, apenas. E pensamos: não poderia ser concedida aos D.S.P. maior liberdade de pesquisa?

Outra observação poderíamos fazer, relativamente à posição do D.S.P. na administração estadual. Na forma do seu Regimento, o D.S.P. é apenas um "órgão diretamente subordinado ao Chefe do Poder Executivo". O D.S.P., no Estado, corresponde ao D.A.S.P., na União.

Ora, de acordo com o "Indicador da Organização Administrativa do Executivo Federal", publicado neste ano, o D.A.S.P. é um órgão da Presidência da República. Assim, o D.S.P. não é órgão "diretamente subordinado" mas integran-

te do Gabinete do Chefe do Executivo. Em seu conjunto, é um órgão de "staff" (estado-maior). As atividades de "linha" que exerce, através de algumas de suas seções, não lhe tiram o caráter, em conjunto, de órgão de "staff", de aconselhamento e consulta.

Abordemos, agora, alguns aspectos da reforma administrativa no Estado do Rio de Janeiro.

O DEPARTAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO

O Departamento Administrativo do Serviço Público Estadual (D.A.S.P.E.), criado pelo Decreto n.º 586, de 17-10-38, foi reorganizado pelo Decreto n.º 774, de 30-5-39, passando, desde então, a denominar-se Departamento do Serviço Público (D.S.P.), com a finalidade de :

a) — prestar assistência imediata ao Chefe do Governo, como órgão de coordenação central das atividades gerais da administração; b) — centralizar e situar equidistantemente das Secretarias de Estado os cadastros e o controle dos assuntos relativos aos servidores públicos estaduais; c) — selecionar candidatos a cargos e funções públicas.

Tais atribuições foram ampliadas posteriormente pelo Decreto-lei n.º 1.110, de 18-3-44, que transferiu ao D.S.P. a tarefa de elaborar a proposta orçamentária. Na mesma data, pelo Decreto n.º 1.740, foi aprovado o Regimento do D.S.P. fluminense.

Constitui um dos primeiros trabalhos do Departamento o projeto de Reajustamento do Funcionalismo Estadual, que foi transformado no Decreto-lei n.º 56, de 16-12-39.

O Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado do Rio de Janeiro (Decreto-lei n.º 344, de 28-10-41) representa um esforço de adaptação das normas gerais de administração de pessoal às condições locais.

Sentindo-se a necessidade de dotar o D.S.P. de pessoal especializado, foi expedido o Decreto-lei n.º 518, de 18-6-42, que criou a carreira de Técnico de Administração, privativa do Departamento. Depois, o Decreto-lei n.º 694, de 12-2-43, modificou as condições de provimento de cargos da aludida carreira, adotando o critério de preenchimento vertical, de cima para baixo, de acordo com a classificação em concurso.

O D.S.P. procedeu também a estudos dos quais resultaram : o Decreto-lei n.º 139, de 21-8-40, relativo aos extranumerários; o Decreto-lei número 642, de 25-11-42, que classificou os extranumerários-mensalistas em séries funcionais; o Decreto-lei n.º 929, de 28-10-43, que reestruturou os quadros e carreiras do funcionalismo.

Atualmente, são, entre outras, atribuições regimentais do Departamento do Serviço Público :

a) — estudar, pormenorizadamente, as repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem introduzidas na sua estrutura e funcionamento, distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

b) — auxiliar o Chefe do Poder Executivo no exame de projetos de legislação e na coordenação dos serviços públicos;

c) — organizar, anualmente, de acordo com as instruções do Chefe do Poder Executivo, a proposta orçamentária;

d) — estudar e propor sistemas de remuneração, a classificação dos cargos e funções e planos de assistência e previdência;

e) — coordenar, orientar e fiscalizar a execução da administração do pessoal;

f) — selecionar candidatos a cargos e funções, excetuados os da magistratura;

g) — promover o treinamento, a adaptação, a readaptação e o aperfeiçoamento dos serviços civis;

h) — emitir parecer sobre os projetos de legislação que digam respeito, direta ou indiretamente, à organização, ou funcionamento de serviços da administração e às relações destes com o público;

i) — processar o expediente relativo ao provimento e à vacância dos cargos e funções;

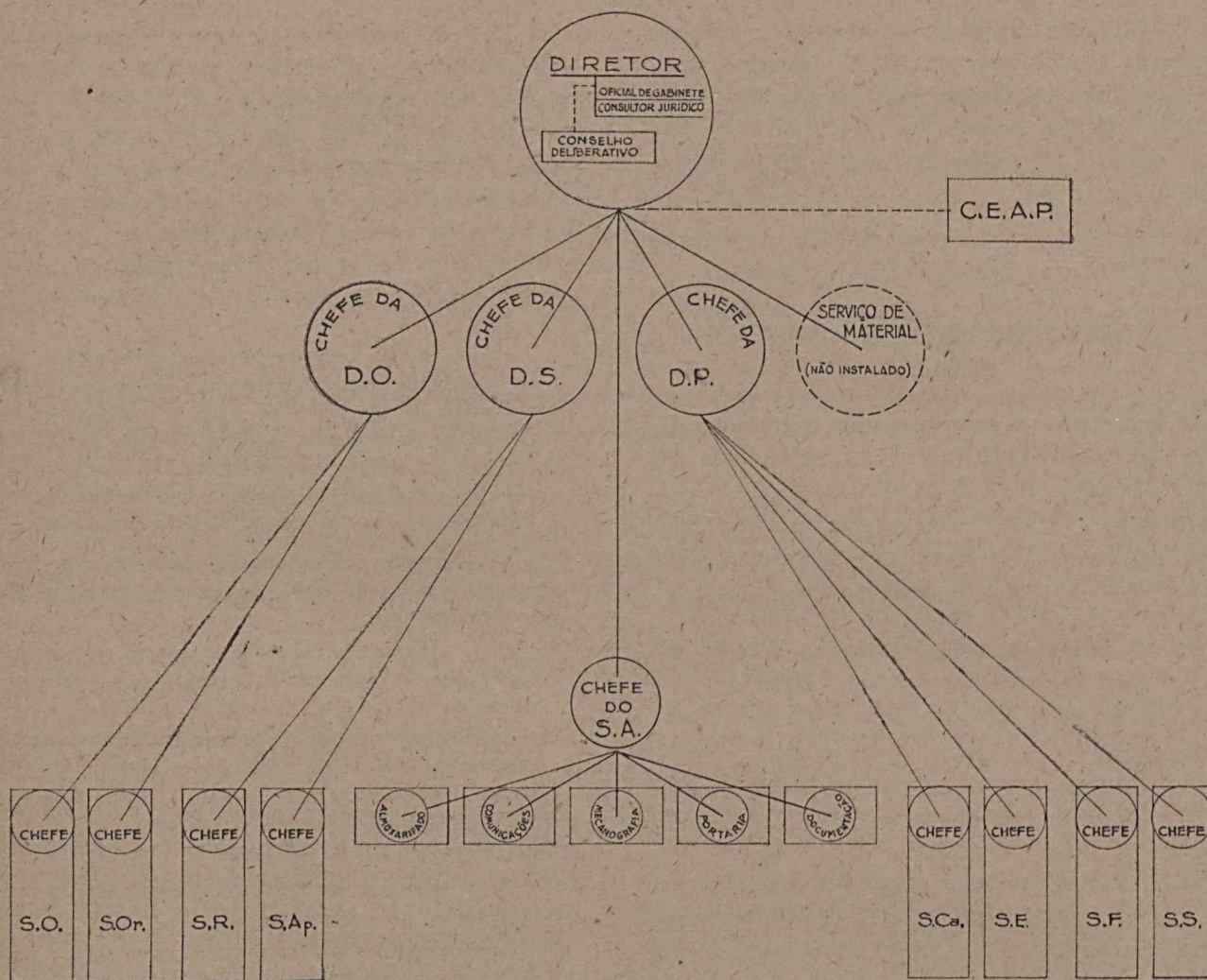
j) — centralizar os serviços de assentamento dos funcionários e extranumerários;

l) — estudar e fixar padrões e especificações de material, para os serviços públicos;

m) — expedir instruções, normas e modelos para a execução das disposições legais referentes às matérias de sua competência;

n) — colaborar, quando solicitado, no estudo e aperfeiçoamento dos serviços públicos municipais, bem como dos órgãos de administração indireta.

O D.S.P. compõe-se de : Conselho Deliberativo (C.D.); Divisão de Organização e Orçamento (D.O.); Divisão do Pessoal (D.P.); Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento (D.S.); Serviço de Material (S.M.) e Serviço de Administração (S.A.).



Esquema da organização do D. S. P. do Estado do Rio.

RESUMO DAS ATIVIDADES DO D.S.P. EM 1944

O ano de 1944 significa para o D.S.P. uma crescente influência na administração fluminense. Embora não dispondo ainda de servidores em número suficiente para o cabal desempenho de todas as suas atribuições, o D.S.P. elaborou a proposta orçamentária, pela primeira vez desde a sua criação, regulamentou dispositivos estatutários, reestruturou carreiras, reexaminou as tabelas numéricas de extranumerários, colaborou na reorganização de repartições e orientou a administração de pessoal.

O resumo de tais atividades consta do seguinte ofício dirigido ao Interventor Amaral Peixoto :

"Senhor, Interventor Federal

As atividades administrativas dissociaram-se, hoje, distintamente, colimando, umas, a finalidade mesma

do Estado que é o bem estar coletivo, outras, os meios necessários para a consecução integral desse fim. Daí as atividades-fins ou específicas e as atividades-meios ou gerais da Administração Pública.

2. As atividades específicas se desenvolvem nos diversos setores de finanças, educação, saúde, agricultura, justiça, segurança, viação, etc., com a elasticidade necessária à realização plena das finalidades que justifiquem a existência do Estado.

3. As atividades-meios estão hoje concentradas num órgão único, o Departamento do Serviço Público, verdadeiro laboratório de pesquisas em matéria de pessoal, material, orçamento e organização.

4. Somente após a compreensão nítida dessas atividades administrativas, por parte dos responsáveis pelos departamentos de administração específica, é que pôde o Departamento do Serviço Público encontrar o ambiente favorável à realização da obra que lhe foi atribuída.

5. Hoje os Secretários de Estado e dirigentes de órgãos diretamente subordinados a Vossa Excelência estão convencidos de que perdiam muito tempo com problemas atinentes a pessoal, material, etc., os quais

absorviam, pelo volume, quase sempre, os problemas principais de suas pastas.

6. Órgão de administração geral, com atribuições opinativas junto a Vossa Excelência, o Departamento do Serviço Público, perfeitamente entrosado com os órgãos de administração específica, está levando a bom termo a reforma do serviço público civil iniciada em 1939.

7. Desenvolvendo, sempre, todos os setores, não há negar, entretanto, que até o momento, os problemas de pessoal têm absorvido a maior soma de suas atividades.

8. Vossa Excelência, desejando realmente pôr em prática o princípio constitucional da acessibilidade dos cargos e funções públicas a todos os brasileiros, determinou que fôsse incentivada a realização de concursos e provas, os quais ocupam uma Divisão inteira, que trabalha desveladamente nesse sentido.

9. Com referência a orçamento, a bem dizer, agora é que iniciamos os seus estudos. A elaboração da proposta orçamentária no corrente ano ainda não pôde ser feita como desejamos; será, todavia, um trabalho conscienciosamente elaborado de acôrdo com os recursos de que dispomos no momento.

10. As atividades de orçamento serão a maior preocupação do órgão no próximo exercício. A Divisão de Organização e Orçamento se transformará num centro de pesquisas para que o D.S.P. possa apresentar a Vossa Excelência, no final do ano, um plano financeiro que espelhe, o mais possível, a realidade administrativa do Estado em termos monetários.

11. A reorganização administrativa vai-se processando pouco a pouco, porém radicalmente, adotando-se novos processos de trabalho, imprimindo-se normas racionais para atingir-se o fim desejado.

12. A maior reforma que se processa, no momento, como sabe Vossa Excelência, é a da Secretaria de Agricultura, onde este órgão possui um Técnico de Administração orientando os trabalhos da Comissão que promove o levantamento analítico da velha organização para, em seguida, planejar e implantar os novos serviços.

13. No ano vindouro a preocupação do D.S.P. se dirigirá para os Serviços Auxiliares das Secretarias e departamentos, os quais estão a exigir verdadeiro reajustamento, à vista da experiência que já temos.

14. Determina a verdade que se diga que isso se deve, em grande parte, à nossa equipe de pessoal devidamente qualificado de forma a atender a todos esses encargos. Possui o D.S.P. servidores que honram a administração pública fluminense, pela dedicação, pela honestidade no trabalho, pelo espírito de sacrifício já demonstrado por diversas vezes.

15. Sem lisonja, entretanto, acentue-se que o nosso esforço seria inútil, caso não possuíssemos um líder na pessoa de Vossa Excelência, cujo espírito arguto e sereno tem orientado o nosso barco, rasgando, sempre, novos horizontes.

16. Para que Vossa Excelência possa devidamente avaliar a referência feita no item 8 desta exposição, este Departamento transcreve abaixo os concursos e provas realizados somente no corrente ano:

CONCURSO OU PROVA DE HABILITAÇÃO	DATA	N.º DE INSCRIÇÕES	N.º DE APROVAÇÕES	LOCAL DE REALIZAÇÃO
Estatístico auxiliar.....	janeiro.....	4	1	Inst. de Ed. do Estado
Remoção.....	janeiro.....	212	—	G. E. Getúlio Vargas
Prático de Engenharia (D. E. R.).....	fevereiro.....	17	17	Inst. de Ed. do Estado
Professor (ens. pré-prim. e prim.).....	fevereiro.....	164	56	Inst. de Ed. do Estado
Almoxarife do D. E. R.....	março.....	8	6	Div. de Seleção e Aperf.
Carcereiro.....	março.....	6	6	Div. de Seleção e Ap.
Datiloscopista.....	março.....	1	1	Div. de Seleção e Ap.
Fiscal de Rendas.....	março.....	76	12	Inst. de Ed. do Estado
Auxiliar de escritório.....	abril.....	80	8	Inst. de Ed. do Estado
Escriturário-datilógrafo.....	abril.....	22	6	Inst. de Ed. do Estado
Auxiliar de escritório.....	maio.....	126	14	Inst. de Ed. do Estado
Técnico de Administração.....	maio.....	20	5	Inst. de Ed. do Estado
Auxiliar de escritório.....	junho.....	174	18	Inst. de Ed. do Estado
Escriturário-datilógrafo.....	junho.....	70	8	Inst. de Ed. do Estado
Inspeção de alunos.....	junho.....	61	40	Inst. de Ed. do Estado
Escriturário-datilógrafo (D. E. R.).....	junho.....	6	3	Inst. de Ed. do Estado
Estatístico-auxiliar.....	junho.....	8	2	Inst. de Ed. do Estado
Professor (Português).....	junho.....	6	3	Inst. de Ed. do Estado
Auxiliar Administrativo.....	agosto.....	38	4	Inst. de Ed. do Estado
Contador.....	agosto.....	50	4	Inst. de Ed. do Estado e de Campos
Correntista.....	agosto.....	32	7	Inst. de Ed. do Estado
Escriturário-datilógrafo.....	agosto.....	81	10	Inst. de Ed. do Estado
Guarda de Trânsito.....	agosto.....	39	26	Inst. de Ed. do Estado
Praticante de escritório.....	agosto.....	140	63	Inst. de Ed. de Campos, G. E. 10 de maio em Itaperuna, G. E. Rangel Pestana em Nova Iguaçu, G. E. D. Pedro II em Petrópolis, G. E. Joaquim de Macedo em Barra do Pirai, G. E. Fagundes Varela em Barra Manda, G. E. Visconde de Quissamã em Macaé, G. E. Ribeiro de Almeida em Nova Friburgo.
Auxiliar de Aperfeiçoamento.....	setembro.....	5	3	Inst. de Ed. do Estado

CONCURSO OU PROVA DE HABILITAÇÃO (em realização)	N.º DE INSCRIÇÕES	LOCAL DE REALIZAÇÃO
Comissário de Polícia.....	41	Inst. de Educ. e Inst. de Polícia Técnica
Técnico de Educação.....	21	Inst. de Ed. do Estado

A REALIZAR-SE AINDA ÊSTE ANO :

- Oficial Administrativo
- Técnico de Administração
- Investigador
- Escrivão de Polícia
- Auxiliar de Escritório
- Cadeira de Matemática.

Aproveito a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito

(ass.) *Itágildo Ferreira*, respondente pelo expediente”.

ATIVIDADES DE ORGANIZAÇÃO EM 1944

As atribuições da Divisão de Organização e Orçamento comportam dois aspectos diferentes na respectiva execução, conforme acentuou o seu dirigente :

“Há os trabalhos que, sendo de competência da D.O., envolvem também a sua iniciativa, isto é, podem e devem ser realizados independentemente de solicitação dos órgãos interessados. E há os que têm sua origem nas sugestões dos projetos de lei, regulamento e regimento encaminhados ao D.S.P. Uns e outros se diferenciam nitidamente das atividades desenvolvidas pelos órgãos puramente executivos, quer quanto à própria índole, quer quanto ao método seguido. A necessidade de não só comprovar a legislação referente aos diversos assuntos, como de efetuar pesquisas prolongadas, entrevistando servidores, realizando levantamentos, elaborando materiais coletados, planejando estruturas e rotinas de trabalho e consultando livros técnicos, dá às funções da D.O. um cunho todo especial”.

A Seção de Organização está agora absorvida por uma série de problemas, relacionados com os seguintes encargos :

- a) estudo do ante-projeto do Regimento do Instituto de Polícia Técnica;
- b) planejamento da transformação das Sub-Coletorias em Coletorias;
- c) ultimação do plano de mobilização dos servidores municipais;
- d) organização do serviço de material;
- e) reorganização do Arquivo Público;
- f) estudo do ante-projeto do Regimento do Departamento de Estradas de Rodagem;
- g) racionalização do serviço de tomada de contas;
- h) planejamento de novo processo para o pagamento de diárias;
- i) revisão da legislação concernente ao Serviço de Loteria do Estado.

A Divisão de Organização e Orçamento colabora atualmente na reforma das Secretarias de Agricultura e de Segurança e procede a estudos relativos ao Departamento de Educação.

TRABALHO DA DIVISÃO DO PESSOAL

A Divisão do Pessoal é responsável por 80 % do expediente do D.S.P. Compreende as seguintes Seções : Estudos do Pessoal (S.E.), Orientação e Fiscalização (S.F.); Administração e Cadastro (S. Ca.); Assistência Social (S.S.).

Essa Divisão, através de suas seções especializadas, realizou, além de suas tarefas usuais, mais as seguintes : — projeto de decreto-lei sobre diferenças de caixa; projeto de decreto que regula a concessão de diárias; projeto de criação de cargos e funções; estudos sobre gratificações e ajudas de custo, projeto de regulamento das transferências, transformado em Decreto n.º 1.836, de 6-7-744; instalação do ambulatório da Seção de Assistência Social; levantamento do tempo de serviço do funcionalismo, a fim de regularizar o processamento normal de promoções e aposentadorias.

Em sua missão de orientar e fiscalizar a administração de pessoal no Estado, a S.F. opinou sobre assuntos relativos a direitos e vantagens e deveres e responsabilidades dos servidores públicos, velando sobre a uniforme aplicação da legislação de pessoal, interpretando-a e sugerindo o entendimento a ser firmado.

A Divisão do Pessoal deve-se ainda o projeto de Regulamento de Promoções dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado do Rio e o da criação do Conselho Estadual de Administração de Pessoal.

Encontra-se na Seção de Estudos, em fase de pesquisas iniciais, a regulamentação do instituto de readaptação dos desajustados física e intelectualmente.

A mesma Seção está examinando as sugestões que as Secretarias apresentaram sobre o ante-projeto do Estatuto dos Extranumerários.

Anexo à Seção de Assistência Social, foi instalado o Ambulatório, que atende, gratuitamente, aos funcionários e extranumerários, nos termos do Decreto n.º 266, de 28 de outubro de 1942. O servidor que desejar utilizar-se desse benefício deve fazer prova de identidade.

Têm sido prestados, desde 1.º de setembro do corrente ano, serviços relativos às seguintes clínicas : Clínica médica, Clínica obstetro-ginecológica,

Clínica oftalmotorrinolaringológica, Clínica neuropsiquiátrica.

As demais clínicas serão instaladas oportunamente.

Além dos exames clínicos, de raios X, e de laboratório, assim como provas funcionais, são fornecidas prescrições médico-terapêuticas e regimes, realizadas pequenas intervenções e curativos, e aplicadas injeções.

A Seção de Administração e Cadastro é, porém, a que apresenta maior volume de trabalho, pois é de sua competência, entre outras atribuições, organizar e manter atualizados os assentamentos dos servidores públicos, propor a nomeação de candidatos aprovados em concurso e a admissão de candidatos classificados em prova de habilitação, processar o expediente relativo à posse dos nomeados para cargo público ou designados para função gratificada, instruir os processos relativos a transferências, remoção, permuta, salário-família, licença, comissões legais.

CONSELHO ESTADUAL DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

A rigor não há no Serviço Público Fluminense o que se possa denominar "sistema de pessoal". Acontece, entretanto, que, na realidade, os Serviços Auxiliares das Secretarias e órgãos diretamente subordinados ao Chefe do Governo se preocupam quase exclusivamente com problemas referentes ao pessoal. Assim, na prática, existe em pleno funcionamento um conjunto de órgãos dedicados à administração de pessoal.

Justifica-se, pois, a iniciativa do D.S.P. em propor a criação do *Conselho Estadual de Administração de Pessoal* (Decreto n.º 1.876, de 1-8-44), constituído :

I — dos chefes das Divisões de Pessoal e de Seleção e Aperfeiçoamento do D.S.P. ;

II — dos chefes e encarregados dos Serviços Auxiliares das Secretarias e Departamentos a estas subordinados e dos órgãos diretamente subordinados ao chefe do Poder Executivo.

O presidente do C.E.A.P. é o chefe da Divisão do Pessoal do D.S.P. Para tomar parte nos trabalhos do Conselho, poderão ser convidados os representantes de quaisquer órgãos ou entidades cujas atividades interessem à administração de pes-

soal ou se relacionem com assuntos que venham a ser discutidos.

E' que o D.S.P. não poderá realizar plenamente os seus objetivos se não estiver perfeitamente entrosado com os demais órgãos do serviço público, sentindo e vivendo as suas necessidades. Daí o imperativo que se lhe apresenta de ir ao encontro dos mesmos, numa política de máxima cooperação, sem esperar que eles venham à sua procura quando mais necessitam de sua assistência.

O Conselho funciona como órgão de supervisão técnica, propondo e sugerindo medidas para melhoria do trabalho, sob o ponto de vista do fator pessoal.

Outra vantagem advém da criação desse órgão : a economia de tempo e de material. Com efeito, estando nêle representados os Secretários de Estado e dirigentes de órgãos diretamente subordinados ao Chefe do Poder Executivo, por intermédio dos chefes dos Serviços Auxiliares, torna-se desnecessária, em geral, a consulta às Secretarias sobre a maioria dos projetos discutidos.

APERFEIÇOAMENTO INTELECTUAL DO SERVIDOR DO ESTADO

O setor "aperfeiçoamento" não foi esquecido. Chefiada por um técnico de administração, a Seção de Aperfeiçoamento realizou em poucos meses o seguinte programa :

- criação dos Cursos de Administração ;
- lançamento de questionário sobre atividades funcionais de servidores do Estado ;
- concurso de monografias sobre Administração Pública ;
- palestras sobre atividades-fins e atividades-meios da Administração Estadual Fluminense.

CONVÊNIO ENTRE O ESTADO DO RIO E O I.P.A.S.E.

A propósito do convênio entre o Estado do Rio e o I.P.A.S.E., "O Estado", de Niterói, ouviu o Dr. Itagildo Ferreira, Diretor do D.S.P., que assim se externou :

"A orientação do governo fluminense, na política de proteção e amparo aos servidores do Estado, tem sido a mesma traçada pelo governo federal. Hoje, como sabe, há orientação única na matéria, estabelecendo o governo central os rumos e competindo aos governos estaduais a rea-

lização de sua obra administrativa, sem fugir às linhas mestras que irradiam do centro de atividade da administração pública do país. Essa orientação caracteriza bem o sentido unificador do Estado Nacional, que estabeleceu um regime de igualdade de tratamento para todos.

Isso não significa, entretanto, que os Estados deixem de atender às suas peculiaridades locais ou mesmo que não avancem na sua política protetora, desde que os seus recursos o comportem.

O Estado do Rio de Janeiro pode considerar-se na vanguarda do movimento renovador da administração pública nos setores regionais, pois, antes mesmo que houvesse qualquer determinação federal nesse sentido, resolveu o seu governo dar início à reforma administrativa quase simultaneamente com a reforma administrativa da União. Haja vista o reajustamento de quadros e carreiras operado em 1939, logo após a organização do Departamento do Serviço Público, o primeiro criado no Brasil.

Daí a razão por que, na política de amparo ao servidor público, o governo do Estado do Rio costuma, às vezes, abrir caminho atendendo às suas realidades, sem fugir aos rumos unificadores do poder central.

Não se compreende uma boa máquina administrativa sem o elemento humano devidamente qualificado. Mas também não se compreende que se queira obter essa qualificação sem medidas visando ao estímulo no trabalho, à proteção nas horas de necessidade e à garantia na velhice.

E' bem verdade que a seleção de pessoal vem sendo feita, de há muito, racionalmente, só permitindo o ingresso no serviço público, dos mais capazes física e intelectualmente. Acrescente-se a isso a iniciativa dos cursos de treinamento extra-funcionais, que visam à orientação profissional dos candidatos e enriquecimento conseqüente do mercado de trabalho. Isso, entretanto, não significa que o pessoal em exercício deixe de necessitar de estímulo para integrar-se, cada vez mais, no espírito da reforma. E esse estímulo só é possível com a ajuda dos poderes públicos, que reconhecem o seu mérito e as dificuldades que os mesmos atravessam no correr da vida dedicada, exclusivamente, à causa pública.

Daí os benefícios do governo em prol do funcionalismo, tais como: medidas tendentes à normalização de certas situações injustas que todo reajustamento sempre acarreta; regime de abono familiar, hoje transformado em salário-família; extensão do salário-família aos servidores que tenham consigo menores abandonados mediante tutela, outorgada pelo Juízo de Menores; fornecimento de uniformes, gratuitamente, aos servidores menos favorecidos; facilidades para que os servidores possam cursar os centros de preparação de oficiais da reserva; aposentadoria, em alguns casos humanos, a servidores que ainda não foram beneficiados com esse instituto; assistência médica ao servidor e à sua família em ambulatório a esse fim destinado; cursos de aperfeiçoamento; aumento geral de vencimentos e salários desde Cr\$ 150,00 a Cr\$ 1.000,00 em face das condições atuais de vida; fixação de vencimento mínimo de Cr\$ 550,00 para os funcionários públicos, etc., etc.

Em matéria de seguro social, os servidores fluminenses são, até o momento presente, filiados à Caixa Beneficente

dos Servidores do Estado, onde deixam um pecúlio para a família, mediante contribuição percentual de seus vencimentos.

Esse regime de seguro privado, até agora vigorante, evidentemente não mais corresponde às realidades da hora presente. Se possui um caráter social, dada a iniciativa, que é do Estado, não tem a amplitude do seguro social propriamente dito, que favorece proporcionalmente à composição familiar.

O seguro privado representa um período de transição para o regime atual, em que o Estado tudo prevê e a tudo provê. Se assim é, deve ceder lugar ao seguro social, fundamentado em bases mais humanas.

Eis a razão por que cogita o Estado do Rio, no momento, de assentar um Convênio com o I.P.A.S.E., no sentido de segurar os seus servidores, conforme projeto já submetido à douta apreciação do Conselho Administrativo.

O Convênio resultou do Decreto-lei federal n.º 4.551, de 4 de agosto de 1942, que permitiu a filiação dos servidores estaduais ao I.P.A.S.E. e cuja expedição foi provocada pelo próprio Governo do Estado do Rio.

Dos entendimentos havidos entre o Governo do Estado e o I.P.A.S.E., acordou-se na expedição de um decreto-lei regulando a matéria, após a assinatura do Convênio, instituindo-se o regime de benefícios de família para os servidores públicos, ficando como segurados obrigatórios daquele Instituto os funcionários que não sejam contribuintes da Caixa Beneficente dos Servidores do Estado, e os extranumerários (contratados, mensalistas, diaristas e tarefeiros). Esse regime compreenderá pensões mensais (vitalícias e temporárias) e pecúlio, nos moldes estabelecidos pela legislação federal.

Aproveitou-se, ainda, a oportunidade, para estender-se ao pessoal extranumerário o amparo da aposentadoria. O regime será idêntico ao federal, transferindo o Estado as importâncias dos proventos ao I.P.A.S.E. por intermédio do Banco do Brasil.

O pessoal extranumerário, que hoje constitui uma apreciável e laboriosa massa de servidores, não poderia ficar ao desamparo na velhice.

Não foi incorporada a Caixa Beneficente ao I.P.A.S.E. Estabeleceu-se um regime de transição, com o que concordaram todos que, sobre o projeto, emitiram a sua opinião. Procura o Governo, sempre, levar avante as reformas sem criar descontentamentos, de tal modo que o beneplácito da classe seja geral. E' um meio de despertar, cada vez mais, a confiança que deve existir entre o Estado e os seus servidores.

Acontecerá, entretanto, com a fórmula de conciliação adotada, que a Caixa Beneficente entrará num regime de liquidação, uma vez que a sua fonte de receita decrescerá, progressivamente, pois não poderá admitir novos associados. Ressalvada, todavia, ficou a sua situação futura, uma vez que os seus compromissos atuais serão garantidos pelo Estado. Essa ressalva consta, expressamente, da lei, em virtude de sugestão assisada do Senhor Secretário de Finanças.

A contribuição para a Caixa Beneficente varia com a idade do associado, ao passo que a contribuição para o

I.P.A.S.E. é fixada em 5 % sobre o vencimento, a remuneração ou o salário.

Assim, se tomarmos como exemplo um Oficial Administrativo, classe G, cujo vencimento corresponde a Cr\$ 1.200,00, teremos o seguinte quadro comparativo de benefícios para uma família constituída do cônjuge e três filhos :

CAIXA BENEFICENTE

Contribuições		Pecúlio
Cr\$		
Até 30 anos	58,00	Cr\$ 28.800,00
30 a 40 anos	87,00	
40 a 50 anos	116,00	
mais de 50 anos	145,00	

I.P.A.S.E.

CONTRIBUIÇÃO	BENEFÍCIOS	
	Pecúlios	Pensão anual
Cr\$ 60,00	Cr\$	Cr\$
	20 a . . . 9.104,40	6 019,20 a 8.265,60
	25 a . . . 6 701,40	4 852,80 a 6 667,20
	30 a . . . 5 104,80	4 147,20 a 5 616,00
	40 a . . . 3 147,00	3 196,80 a 4 363,20
	(Variando segundo as idades dos filhos: até 6, de 6 a 12, de 12 a 21 anos).	

Por que seguiu o Governo essa orientação de filiar-se ao I.P.A.S.E. e não preferiu criar o seu próprio Instituto?

A matéria foi bem examinada. Discutiui-se muito a idéia. Razões óbvias levaram o governo a não perfilhá-la, destacando-se, principalmente, o preceito da Constituição Federal que dispõe como matéria privativa da União a criação de instituições destinadas a recolher e a empregar a economia popular, representada, no caso, pelas contribuições dos segurados.

Em última análise, os servidores segurados do I.P.A.S.E. só terão a lucrar, porque, dada a sua segura situação financeira, os benefícios de família vêm sendo, anualmente, melhorados, de acordo com o fundo especial a esse fim destinado. Ainda agora se encontra no gabinete do Sr. Ministro da Justiça interessante sugestão do I.P.A.S.E. visando a regularização definitiva do assunto, segundo se depreende de noticiário oficial.

Quanto à encampação da dívida dos funcionários o governo preocupa-se, realmente, com o caso. Há um projeto em estudos e que será, posteriormente, expedido. Um convênio complementar entre o Estado e o I.P.A.S.E., poderá dar um fecho de ouro às atividades desenvolvidas pelo Comandante Amaral Peixoto em benefício da classe que, com justiça, o elegeu como patrono".

UMA EXPERIÊNCIA DE CHEFIA PLURAL

HARVEY WALKER, ao tratar de organização departamental, esclarece que há dois tipos de chefia : a) chefia individual ; b) chefia plural. Se, no gabinete do chefe do departamento, funcionarem também os chefes de divisão, a coordenação será muito facilitada. Assim, a coordenação se fará simultaneamente pelos dois processos, isto é, por organização, conservada que fica a estrutura de autoridade, e pela predominância de uma idéia, de acordo com o objetivo central do órgão.

Sem alterar o Regimento, o Diretor do D.S.P., Dr. Itagildo Ferreira, resolveu experimentar o sistema de *chefia plural* na direção do Departamento. Para isso, expediu a seguinte Instrução de Serviço :

"I. S. n.º 50

Aos Chefes da D.C., D.P., D.S. e S.A. :

Como deve ser do conhecimento de todos que aqui trabalham, o D.S.P. possui uma direção, com rumos claros, com finalidades definidas. Por essa direção cabe a todos velar, com o máximo interesse, com um só espírito de equipe.

2. Até agora a chefia, o comando do D.S.P., tem sido individual, tomando o seu dirigente medidas que, reconhece, trazem, muita vez, certo constrangimento aos responsáveis pelos diversos setores, dado o cunho todo pessoal das mesmas. Além disso, dada a natureza do órgão, os seus problemas, intimamente entrelaçados, não devem ser resolvidos em departamentos estanques, como se tem observado. Os assuntos especializados devem harmonizar-se no conjunto, na obra comum de zelo pela boa direção.

3. A vista disso, a chefia do D.S.P., a título de experiência, deixará de ser individual para se tornar coletiva. Deixarão de existir, portanto, até ulterior deliberação, gabinetes privativos do Diretor e dos Chefes de Divisão, os quais, reunidos no mesmo recinto, passarão a constituir a *supervisão* do órgão. Os chefes das divisões de Organização e Orçamento, de Pessoal e de Seleção e Aperfeiçoamento continuarão responsáveis pelo bom andamento dos respectivos setores, transformando-se, porém, em *assistentes diretos* da chefia do órgão. Serão *conselheiros imediatos* nas matérias de sua competência, zelando, de perto, pelos atos do dirigente, nos quais esteja em jogo a direção do órgão, a qual é patrimônio moral de todos que aqui servem e pela qual deverão bater-se com o mesmo ardor.

4. Ficarão, assim, os trabalhos atinentes ao D.S.P., de modo geral, distribuídos em turmas de *Supervisão* e de *Execução*. A primeira, constituída do chefe responsável pelo órgão e pelos chefes responsáveis pelas divisões do órgão, os quais trabalharão em permanente contato. A segunda, constituída dos demais servidores distribuídos pelos setores especializados, os quais terão seus trabalhos devidamente coordenados pelos chefes-diretos.

5. Esta experiência, acredito, não quebrará a hierarquia, como poderá parecer. Ao contrário, deverá arejá-la, tirando-lhe o ranço de austeridade incompatível com a organização que se deseja, em que a camaradagem não perturbe o ritmo da produção, em que haja nivelamento com responsabilidades definidas.

6. Os coordenadores de turmas de execução — Chefes diretos ou de seção — ficarão com ampla iniciativa no processamento dos trabalhos, podendo entender-se, diretamente, com os colegas de todos os setores do órgão, devendo, porém, resolver suas dúvidas com o responsável pela Divisão, trazendo-o, sempre, bem informado de tudo, a fim de que seus conselhos sejam seguros. Terão, para esse fim, entrada franca no recinto da *Supervisão*.

7. No que toca às relações do órgão com o público, deve existir o máximo de acessibilidade. O pessoal da portaria deve conduzir as partes, sem a menor espera, às seções a que foram chamadas ou ao gabinete, a fim de que possam ser imediatamente orientadas.

8. Aos servidores deste departamento administrativo compete dispensar elevado grau de consideração ao público, aos demais departamentos, a fim de que o D.S.P. possa apresentar-se como modelo nas relações a que está obrigado como órgão de administração geral.

(ass.) *Itagilco Ferreira*, respondendo pelo expediente".

SISTEMA DE PROMOÇÕES BASEADO NA EFICIÊNCIA DO FUNCIONÁRIO

Submetendo à consideração do Chefe do Poder Executivo o projeto de Regulamento de Promoções dos Funcionários Cíveis do Estado do Rio de Janeiro, o D.S.P. expôs o assunto nos seguintes termos:

"Fundamentalmente, o problema assume dois aspectos muito importantes: a apuração da antiguidade e a apuração do merecimento.

A antiguidade constitui um método automático, de fácil controle. Traduz, na realidade, o grau de experiência adquirida pelo funcionário, o que levou alguns governos europeus à adoção desse método em caráter exclusivo, de tal modo que a antiguidade significa merecimento.

E' óbvio que esse sistema pode convir a povos de cultura sedimentada por muitos séculos de educação popular. Em outros países, com um desnível cultural bastante pronunciado, será aconselhável a combinação do critério da antiguidade com o do merecimento.

Assim, em um plano científico de promoções, a verdadeira dificuldade consiste em apurar-se o merecimento.

Mas, nestes tempos de racionalização do trabalho, o merecimento de um servidor deve ser avaliado em termos de eficiência. Ao administrador importa conhecer qual o rendimento de cada empregado, em qualidade e em quantidade.

A experiência brasileira, no assunto, não se pode considerar muito rica. Não se dispõe, com efeito, de farto material colhido em pacientes investigações. Na verdade,

quer no serviço público, quer na indústria e no comércio, avalia-se muito empiricamente a eficiência do servidor.

Nessas circunstâncias, forçoso é recorrer-se à experiência alheia, sobretudo à experiência do povo que adotou a palavra "eficiência" como uma espécie de símbolo das suas atividades.

Faz-se referência aos Estados Unidos da América, onde a "efficiency rating" no seu Serviço Civil conta algumas décadas de experimentação. Que sejam feitas, entretanto, desde já, as necessárias reservas, conforme sugere GUSTAVO LESSA (*A Administração Federal nos Estados Unidos*) que em Washington encontrou "uma impressão generalizada de que o assunto estava desafiando ainda o engenho dos estudiosos do assunto de pessoal". E, a propósito, acrescenta que, num relatório inglês, citado por MOSHER e KINGSLEY, foi considerado "o mais intratável dos que têm de ser enfrentados pelos administradores de pessoal".

Todavia, complexo e difícil que seja, o problema da avaliação da eficiência existe e não pode ser ignorado.

Preliminarmente, convém firmar-se o conceito de "avaliação da eficiência". No caso, entendem que "avaliar é comparar indivíduos em relação a certos fatores previamente selecionados como significativos".

De um modo geral, costuma-se classificar os métodos de avaliação em três espécies: 1.^a) registros de produção; 2.^a) testes periódicos; 3.^a) fichas de avaliação e outras medidas. Os dois primeiros aplicam-se melhor aos trabalhos de rotina, de caráter repetitivo, que podem ser medidos por unidade. Os últimos servem para os cargos de certa responsabilidade, que não podem ser medidos prontamente à base da produção.

Um acurado estudo comparativo dos vários sistemas em vigor nos Estados da Federação Americana convence de que não seria possível a adoção de nenhum deles.

Impressiona, particularmente, o plano de avaliação que vem sendo há anos aplicado pela "Civil Service Commission" de New York — "The Ordway-Laffan Service Rating Plan", da autoria de SAMUEL H. ORDWAY JR. e JOHN C. LAFFAN. Esse plano consiste em duas partes: A, que compreende um número de características de execução de trabalho, uma parte das quais, pelo menos, pode ser aplicada a qualquer empregado; B, contendo uma lista de conclusões que descrevem atividades ou realizações que o empregado possa ter desempenhado em sua execução durante o período considerado, isto é, o semestre.

Na Administração Federal Americana, há três fórmulas de Boletim de Merecimento. O Boletim é dividido em três partes: I — qualidade de atuação; II — produtividade; III — qualificações reveladas no cargo. Os chefes imediatos preenchem os Boletins e apreciam cada uma das três partes com as seguintes gradações numéricas: 1 ou 2 — excelente; 3 ou 4 — muito bom; 5 ou 6 — bom; 7 ou 8 — regular; 9 ou 10 — mau.

O sistema que se propõe é uma combinação dos dois sistemas acima descritos, adaptada às nossas condições e aos dispositivos estatutários.

Inicialmente, classificaram-se as carreiras existentes no Serviço Público Estadual em 4 grupos: 1.^o grupo: serviço

especializado; 2.º grupo: serviço de rotina administrativa e fiscal; 3.º grupo: serviço subalterno; 4.º grupo: serviço de artífice. Cada um desses grupos recebe um tratamento diferente quanto à avaliação da eficiência, em virtude da natureza do trabalho executado.

O nosso plano adota os Boletins de Eficiência, cuja importância e indispensabilidade tem sido ressaltada pelos mais acreditados autores norte-americanos. Assim, LEONARD D. WHITE, em "Introduction to the Study of Public Administration", escreve, a propósito dos relatórios ou boletins de eficiência: "*quanto maior a organização, tanto mais indispensáveis*".

Cada Boletim de Eficiência é dividido em três partes: A (características gerais), comum a todas as carreiras; B (execução do trabalho), específica para cada grupo de carreiras; C (Relatórios de Serviço, para o 1.º grupo, Boletim de Produção, para os demais grupos). As partes A e B são preenchidas pelo chefe imediato, que avalia cada qualidade do funcionário em um dos quatro graus: excelente — bom — regular — mau. A parte C é inteiramente preenchida pelo funcionário e visada pelo chefe imediato.

O Boletim de Eficiência dos funcionários que ocupam cargos ou funções de direção ou chefia é diferente. Divide-se em três partes: A (características gerais), igual à do item anterior; B (qualidade de supervisão); C (Relatório de Serviço). As partes A, B e C são preenchidas na forma do item anterior.

Haverá duas épocas de promoção: em abril e outubro, ficando o ano civil dividido em dois semestres — 1.º de janeiro a junho; 2.º julho a dezembro.

O processamento das promoções, por antiguidade e merecimento, será centralizado na Divisão do Pessoal deste Departamento. A aludida Divisão, recebendo os Boletins de Eficiência, reduzirá a pontos os graus da avaliação feita pelo chefe imediato, os elogios e as penalidades, atribuirá pontos aos boletins de produção e aos relatórios de serviço e organizará os "Mapas de Promoção".

Dentro da relatividade do julgamento humano, o sistema que ora apresentamos torna mais objetiva e imparcial a avaliação da eficiência e estimula o funcionário a melhorar o rendimento do seu trabalho em qualidade e quantidade.

Somente a execução prática do anexo Regulamento de Promoções permitirá verificar-se quais as suas falhas, quais

as inovações fecundas, qual a sua real influência na melhoria da produtividade dos servidores.

Tem-se em vista, sobretudo, tornar mais objetiva a apuração do merecimento do funcionário, dar-lhe melhores garantias de imparcialidade nas promoções.

O assunto interessa, como é evidente, alguns milhares de servidores, e, assim, este Departamento julgou aconselhável distribuir cópias do ante-projeto a todas as repartições e providenciar a sua publicação na imprensa local, para o fim de receber sugestões.

Tal iniciativa significou, na verdade, um apelo democrático a todos os interessados, um dos quais, ao atender ao convite, acentuou não haver desejado este Departamento "submeter o seu trabalho à aprovação governamental sem, num gesto sob todos os títulos digno de reconhecimento e aplausos, solicitar sugestões das demais dependências públicas congêneres, a fim de que possa a obra, atingindo o mais perfeitamente possível à sua finalidade, satisfazer, como será para desejar, às justas aspirações do funcionalismo público estadual".

A vontade do funcionalismo, em cooperar na elaboração do Regulamento de Promoções, ficou amplamente evidenciada com a apresentação de dois substitutivos, que receberam as denominações de "plano Batista Pereira" e "plano Álvaro Melo".

Apreciadas as sugestões, providas das mais diversas fontes, o Conselho Deliberativo do D.S.P. procedeu à redação definitiva do ante-projeto, decidindo, antes, que o plano de avaliação de eficiência dê integralmente fôse plenamente executado após a regulamentação das carreiras, cujos estudos iniciais, pelo setor especializado correspondente, já foram esboçados neste Departamento.

Anexo ao presente ofício, figuram todas as sugestões recebidas e a prova da publicação, na imprensa, do ante-projeto, assim como a apreciação crítica do Conselho Deliberativo do D.S.P. aos planos substitutivos.

* * *

Por este resumo de atividades, pode-se verificar que o D.S.P. do Estado do Rio vem desenvolvendo uma política de racionalização do serviço público estadual em moldes rigorosamente adstritos à técnica administrativa moderna.

Da promoção dos funcionários públicos

ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO

Da Divisão de Estudos de Pessoal do D.A.S.P.

I. CONCEITO

The problem of what constitutes a promotion has given rise to some difficulty. — OLIVER P. FIELD, *Civil Service Law*, 1939, pág. 134.

MUITO se tem feito, no Brasil, nos últimos anos, para a solução de vários problemas administrativos, implantando-se, até, em menos de um decênio, modificações radicais, que os povos mais cultos só lograram alcançar através de lenta e laboriosa evolução.

Quanto à promoção entretanto, muito há, ainda, por fazer, mesmo porque, a despeito do subido valor do problema, de grande importância na política de pessoal, de vez que seus efeitos se refletem no teor de toda a organização (1), ainda é escassa, aqui e alhures, a literatura a respeito (2).

O próprio conceito de promoção, que tem dado lugar às maiores dificuldades, é oscilante e vário.

Ora se restringe à chamada promoção vertical, ora se amplia para compreender, até, o que os americanos denominam, talvez imprópriamente, "promoção de fora".

Agravam ainda mais essa imprecisão, já de si tão acentuada, as definições de cunho puramente legal, divorciadas, quase sempre, de qualquer critério científico, transitórias e locais como as próprias normas jurídicas.

No Brasil, por exemplo, a promoção é definida, legalmente, como sendo, o ato do Presidente da República, pelo qual o funcionário público civil tem acesso, em caráter efetivo, à classe imediatamente superior àquela que ocupa na carreira a que pertence (3).

A definição se adapta, perfeitamente, ao nosso sistema, instituído pela Lei 284 e, sob o ponto de vista legal, nada se lhe pode opor.

De forma mais exata, entretanto, outros a definem como sendo a simples melhoria da situação de carreira do funcionário (4). A definição não é má; todavia, tem o inconveniente de se valer do conceito de "carreira", por sua vez, também, pouco tranqüilo (5).

Melhor seria, portanto, definir a promoção como sendo, apenas, o movimento de funcionário para cargo hierarquicamente superior, ou, na expressão de YODER, "movimento para posição de maiores responsabilidades" (6).

Mais ou menos parecida é a definição de WHITE, para quem a promoção envolve mudança de deveres e acréscimo de responsabilidades, sendo, *usualmente*, acompanhada de aumento de salário (7).

O que caracteriza a promoção é, pois, no sentir desses autores, o movimento do funcionário para cargos de maiores responsabilidades, ou como diz WILMERDING, o acesso de um determinado nível de trabalho para outro (8), pouco importando a melhoria de salário, que ocorre acidentalmente.

Não há, portanto, qualquer conexão necessária entre esses dois elementos (9), muito embora a referida melhoria possa constituir exigência natural, decorrente do acréscimo de responsabilidades que a promoção acarreta (10).

Daí a simultaneidade com que esses elementos muitas vezes ocorrem, dando lugar a uma lamentável confusão entre causa e efeito — promoção e

(1) TEAD & METCALF, *Personnel Administration* — 1939, pág. 208.

(2) LEONARD D. WHITE, *Introduction to the Study of Public Administration* — 1939, pág. 369.

(3) Decreto n.º 2.290, de 23 de janeiro de 1938, art. 1.º.

(4) MARCEL WALLINE, *Manuel Élémentaire du Droit Administratif* — 1939, pág. 403.

(5) DARDEAU VIEIRA, *Seleção de Pessoal e Promoção de Funcionários* — Separata da "Revista do Serviço Público", pág. 29.

(6) DALE YODER, *Personnel and Labor Relations* — 1938, pág. 343.

(7) WHITE, *ob. cit.*, pág. 368.

(8) LUCIUS WILMERDING JR., *Government by Merit* — 1935, pág. 154.

(9) OLIVER D. FIELD, *Civil Service Law* — 1939, pág. 136.

(10) TEAD & METCALF, *ob. cit.*, pág. 206.

melhoria (11) — contrariando a inteligência universal do termo (12).

PFIFFNER é categórico quando afirma que os acréscimos de salário acompanham *usualmente* a promoção, mas que esta pode ocorrer sem que aquêles se verifiquem (13).

Também WILLOUGHBY, que estudou muito bem a questão, concluiu que o aumento de salário é, apenas, o *resultado colateral* da promoção, com o qual, todavia, não se pode confundir, de vez que esta importa sempre em movimento de funcionário, que é o seu característico (14).

Nessas condições, em face do sentido exato do termo, não há, pròpriamente, promoções no serviço público brasileiro, mas simples melhorias de vencimento, e nada mais.

Promover é movimentar: "advancing to new position", "transfer from a lower to higher position".

II. A IMPORTÂNCIA DO PROBLEMA

"Promotion is a highly important feature of managerial policy, a feature of multiple purpose". — DALE YODER, *Personnel and Labor Relations*, New York, 1938, pág. 344.

O interesse pelo trabalho, que decorre, em regra, da atração natural que lhe é inerente, pode ser influenciado por uma compreensão perfeita de seu sentido social, ou pelo justo orgulho do homem em sentir-se vitorioso (15); em maior ou menor escala, entretanto, existe sempre, quaisquer que sejam os atrativos especiais eventualmente apresentados. Acontece, todavia, que êsse interesse, a que nos referimos, é absolutamente genérico, sendo essencial desenvolver no trabalhador o interesse por uma dada tarefa, e o desejo de nela permanecer.

Mas, a lei da oferta e da procura, intervindo, cada vez mais decisivamente, no mercado de trabalho, à medida que êste se subdivide e se especializa, determina uma concorrência, às vèzes tão intensa, em tôrno dos elementos mais bem qualifi-

cados, que são necessários altos incentivos para obter do trabalhador essa aludida constância no emprêgo, de que tantos benefícios resultam para a organização.

Entre os elementos que podem contribuir para essa permanência, tão vantajosa, apontam-se os planos de transferência e promoção (16), sobretudo êste último que, como diz PFIFFNER, sendo objeto de uma política justa, encoraja a permanência no serviço (17).

Daí a necessidade de ser o assunto o objeto de consideração especial no Serviço Público, que cada vez luta com maiores dificuldades para a obtenção de pessoal classificado, sobretudo nesses últimos anos, em que as condições de trabalho das empresas privadas têm melhorado sensivelmente.

Marchamos a largos passos para a mesma situação verificada em outros países, onde os serviços públicos são obrigados a competir vigorosamente em um campo de recrutamento aberto às ofertas mais sedutoras dos empregadores particulares.

O que ainda milita a favor do serviço público, no Brasil, animando o ingresso de candidatos novos, é, a nosso ver, a relativa certeza de acesso, e a ilusão da estabilidade.

A mesma situação, aliás, se verifica em outros países.

Analizando os serviços públicos ingleses, por exemplo, LASKI concluiu que embora os salários pagos pelo govêrno possam ser comparados com os correspondentes das organizações privadas, os fatores que animam o ingresso no serviço público são, além da segurança que o sistema oferece, as férias remuneradas, as probabilidades de acesso e o direito a pensões (18).

Estão êstes elementos, de fato, entre os que mais poderosamente influem sôbre o nível do recrutamento (19), mas importa ressaltar que, no Brasil, as organizações privadas oferecem a mesma garantia de férias e aposentadoria, talvez até em melhores condições do que o govêrno. Ainda agora, na situação anormal que o país atravessa, foram suspensas as férias dos servidores públicos, mas mantidas para os empregados da indústria e do comércio.

(11) RUIZ Y GOMES, *Principios Generales de Derecho Administrativo*, apud THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, *O Funcionário Público e o seu Estatuto* — 1940, pág. 227.

(12) DALE YODER, *ob. cit.*, pág. 346.

(13) JOHN M. PFIFFNER, *Public Administration* — 1935, pág. 223.

(14) W. F. WILLOUGHBY, *Principles of Public Administration* — 1927, pág. 303.

ARTHUR W. PROCTER, *Principles of Public Personnel Administration* — 1931, pág. 177.

(15) TEAD & METCALF, *ob. cit.*, pág. 206.

(16) *Idem*.

(17) JOHN M. PFIFFNER, *ob. cit.*, pág. 223.

(18) HAROLD J. LASKI, *O Serviço Civil Inglês* — "Yale Review", apud "Revista do Serviço Público", junho de 1939, pág. 61.

(19) PROCTER, *ob. cit.*, pág. 173.

Quanto à estabilidade, de que se beneficia uma minoria de servidores do Estado (20), só é adquirida após dois anos, quando o provimento se deu em virtude de concurso, e dez anos nos demais casos. Ora, a nossa legislação trabalhista, muito avançada, ampara todos os trabalhadores com mais de um ano de serviço, e concede estabilidade aos que completam dez anos, que só podem ser demitidos mediante processo.

Nessas condições, dos elementos apontados por LASKI, a que nos referimos, apenas um milita, realmente, a favor do serviço público, no Brasil: a probabilidade de acesso.

Daí a grande importância que atribuímos à política de promoção, único ponto em que os serviços públicos brasileiros oferecem maiores vantagens que as empresas privadas.

É inútil dizer que não é isto o que se verifica nos Estados Unidos.

Lá as indústrias privadas estão, em geral, cientificamente organizadas, oferecendo, sob todos os aspectos, sedutoras oportunidades, em melhores condições que o serviço público, mesmo no que diz respeito às promoções (21), que MORGAN considera "the chief handicap on the attractiveness of public service" (22).

Procuremos, portanto, aproveitar ao máximo essa vantagem inicial, antes que as empresas privadas no-la subtraíam, expulsando-nos definitivamente do mercado de trabalho.

Mas, para isso, é absolutamente mister reformarmos radicalmente o nosso sistema obsoleto, não perdendo de vista as consideráveis vantagens que decorrem de uma política de promoção cientificamente organizada, entre as quais podemos realçar as seguintes, enumeradas por FRANK O. EVERETT (23):

- a) estimula o esforço;
- b) atrai os empregados mais bem classificados;
- c) reduz as despesas decorrentes das exonerações;
- d) diminui as despesas de treinamento de novos empregados;
- e) assegura o benefício da experiência adquirida;

- f) opera no sentido de construir uma força de trabalho estável e de alta eficiência.

A essas vantagens poderíamos acrescentar, entre muitas outras, as seguintes:

- g) contribui para um "placement" adequado;
- h) influi benéficamente no moral da organização (24);
- i) aumenta o interesse pelo treinamento (25);
- j) opera como incentivo sobre o recrutamento (26);
- l) concorre para a boa vontade e o entusiasmo (27);
- m) favorece a manutenção da disciplina (28).

Esses princípios gerais, como facilmente se verifica, referem-se ao trabalho ou ao pessoal, podendo, talvez, ser assim resumidos:

- I) Melhora o nível do trabalho;
- II) Reduz as despesas com o pessoal.

A essas duas ordens de vantagens econômicas e técnicas, seria lícito acrescentarmos as vantagens de ordem moral que consistem em melhorar as condições pessoais do trabalhador e atender ao seu natural anseio de progresso, o que, aliás, de qualquer forma, contribui também, indiretamente, para a melhoria do trabalho.

Podemos pois distinguir na promoção vantagens técnicas, econômicas e morais.

Partindo desses elementos, isto é, tendo sempre em vista os objetivos e o alcance da medida podemos organizar um programa racional e sadio, capaz de contribuir para a melhoria efetiva dos serviços públicos no que diz respeito ao pessoal empregado.

III. A LIVRE ESCOLHA

As normas seletivas na promoção do pessoal

"There are two basic standards of promotion. All others are variants of one or the other, or of both".
— JOHN M. PEIFFNER, *Public Administration*, 1935, pág. 224.

Vimos, no capítulo anterior, não constituir a promoção mero instrumento de recompensa, prêmio à assiduidade ou ao mérito, que deva oscilar, livre-

(20) Relatório do D.A.S.P. de 1941, pág. 154.

(21) PROCTER, *ob. cit.*, pág. 300.

(22) MOSHER & KINGSLEY, *Public Personnel Administration* — 1941, pág. 318, e nota à pág. 311.

(23) FRANK O. EVERETT, *Promotions Principles and Practices* — Technical Bulletin n. 2 of the Civil Service Assembly of U. S. and Canada — Chicago, pág. 29.

(24) WHITE, *ob. cit.*, pág. 368.

TEAD & METCALF, *ob. cit.*, pág. 208.

(25) SCOTT, CLOTHIER, MATHEWSON & SPIEGEL, *Personnel Management* — 1941, pág. 133.

(26) PROCTER, *ob. cit.*, pág. 174.

(27) WATKINS & DODD, *The Management of Labor Relations* — 1938, pág. 302.

(28) PROCTER, *ob. cit.*, pág. 174.

mente, ao arbítrio da maior ou menor generosidade dos chefes.

Aos olhos dos trabalhadores, todavia, sempre significou, e talvez convenha que continue significando, apenas, prêmio pela eficiência no presente e fonte de recompensas no futuro (29).

Não podemos perder de vista, entretanto, que a promoção é elemento importantíssimo na política de pessoal, elemento de que podem fluir inúmeras vantagens, quando hábilmente manejado.

Tem grande importância sob aspecto econômico, técnico e moral. Permite capitalizar, definitivamente, para o benefício da empresa, a experiência e os conhecimentos adquiridos (30); constitui meio hábil de colocar o empregado no cargo ou função em que será mais útil (31); contribui para o equilíbrio econômico do trabalhador e para a satisfação de seus justos anseios de progresso, que não se reduzem a uma simples questão de salário (32).

A importância do problema é de tal ordem que se pode afirmar que a necessidade de um método seletivo, não simplesmente eficiente mas altamente acurado, é mais substancialmente importante em se tratando de promoção do que mesmo de recrutamento (33).

Essa observação foi feita para os Estados Unidos, mas é perfeitamente justificável no Brasil, onde o servidor recrutado está sujeito a um estágio probatório, a um período de carência, mas a promoção é sempre irrevogável.

Uma seleção inicial má tem conseqüências muito restritas, mas a promoção, para que não afete profundamente o moral do trabalho, deve ser uniforme e justa, isto é, deve obedecer a critério constante e moral. Por outro lado, para que a promoção corresponda às necessidades do serviço, às suas exigências técnicas e aos seus imperativos econômicos, é preciso, ainda, que seja racional, isto é, obedeça a critério científico.

Na prática, entretanto os mais variados processos têm sido empregados com inteiro desconhecimento dessas condições, inclusive o sorteio e a livre escolha.

O primeiro processo, aliás, não tem nenhum fundamento científico, e já foi inteiramente abandonado, mas o segundo, a livre escolha, embora muito combatido por oferecer vasta margem às influências políticas, tem conquistado muito terreno nos Estados Unidos, com o apoio franco da maioria dos estudiosos (34 e 35).

Mais de uma experiência tem sido feita, com indiscutível êxito.

No Estado do Alabama, por exemplo, o critério seletivo adotado é precisamente esse: escolha livre do chefe, baseada no mérito e na competição (36).

Aliás, o próprio sistema brasileiro não se afasta muito desse padrão: a livre escolha do Presidente da República, dentro de uma lista triplíce, é o emprego do arbítrio, nos limites do merecimento (37).

O que é mister é ter a coragem de reconhecer e afirmar as vantagens da livre escolha, quando seja feita, bem entendido, com critério e cautela.

MOSHER & KINGSLEY, observando o critério adotado nos serviços federais americanos, para o preenchimento dos cargos não classificados, afirmam que o sistema seletivo ali empregado, à base da livre escolha, não impediu, por forma alguma, a valorização e o desenvolvimento constante do sistema de mérito, que "vai sendo empregado, embora sem qualquer formalidade" (38).

Da mesma maneira, observou URBANO BERQUÓ que, ao ser posta a funcionar a máquina administrativa do "New Deal", a sua improvisação não permitiu um recrutamento em conformidade estrita com o sistema do mérito, o que não obstou a que o pessoal escolhido, sobretudo em alguns setores, fosse de primeira qualidade (39).

E' essa, indisfarçavelmente, a tendência americana, pelo menos nos serviços federais: livre escolha, à base do merecimento. Em 1938, por exemplo, no serviço público federal americano, dos 62 chefes de departamento escolhidos livremente, apenas 6 foram indicados por considerações políticas, sendo que 80 % do total podiam ser considerados,

(29) *Idem*, pág. 173.

(30) TEAD & METCALF, *ob. cit.*

(31) DALE YODER, *ob. cit.*, pág. 244.

(32) "A worker wants more than just a day pay. He desires justice, and opportunity as well". MOSHER & KINGSLEY, *ob. cit.*, pág. 205.

(33) LEWIS MAYERS, *The Federal Service* — 1922, pág. 317.

(34) PFIFFNER, *ob. cit.*, pág. 225.

(35) LEWIS MAYERS, *ob. cit.*, pág. 322.

(36) *A Digest of State Civil Service Laws* — Special Bulletin, n. 12, pág. 2.

(37) Lei 284, de 28 de outubro de 1936 — Art. 33.

(38) MOSHER & KINGSLEY, *ob. cit.*, pág. 309.

(39) URBANO C. BERQUÓ, *A extensão do Serviço Civil Norte-Americano pelo Presidente Roosevelt* — "Revista do Serviço Público", julho de 1938, pág. 13.

legitimamente, como funcionários de carreira, cuja escolha não foi influenciada pelo favoritismo (40).

O que é preciso frisar, entretanto, é que a livre escolha não é, propriamente, um "critério" de seleção, mas um simples "processo", que pode tomar como padrão tanto o favoritismo como o merecimento, tanto a sorte como a antiguidade.

Os dois primeiros critérios — a sorte e o favoritismo — embora ainda largamente empregados, não se fundam em justificações científicas e, tecnicamente, ninguém mais os defende.

Resta-nos considerar, portanto, a antiguidade e o mérito, de que derivam tôdas as demais variantes (41).

IV. A ANTIGUIDADE E O MÉRITO

"Systematic promotion based upon merit is needed to induce workmen to take long run view". — SUMMER SLICHTER, *The Turnover of Factory Labor*, 1919, pág. 356.

O mérito é o sistema ideal de promoção e a êle não se pode opor objeção séria, sobretudo se tivermos em vista, como observamos, os objetivos técnicos, econômicos e morais da promoção, cujo critério seletivo deve ser racional, uniforme e justo.

Aliás, o mérito não é mesmo combatido. Os defensores intransigentes da antiguidade condenam os processos adotados na apuração do merecimento, não o merecimento em si.

Alegam, também, que a antiguidade pode ser considerada como simples processo de apuração de merecimento, de vez que é lícito presumir certa eficiência no servidor que há longo tempo se dedica à mesma tarefa; a isso se tem respondido, entretanto, que a permanência prolongada em uma função de rotina é contraindicação para o aproveitamento do funcionário em cargos superiores.

Essas afirmativas são, por certo, apaixonadas, mas, sem nos colocarmos nesses extremos, podemos reconhecer que nem sempre a antiguidade é fator de eficiência, dependendo, essencialmente, da natureza do trabalho (42).

Esse critério, entretanto, — velho como a civilização — deve ter alguma virtude, sem o que não atravessaria os séculos.

Desde que a história se conhece, o filho morgado sucede a seu pai como chefe, imperador, par de estado, herdeiro único dos seus bens, etc., estabelecendo um critério tradicional que conquistou a confiança geral por ser absoluto e uniforme (43).

Aliás, a promoção por antiguidade é, de fato, até certo ponto, louvável, porque estimula a permanência e assiduidade no emprego, recompensa a dedicação (44) e evita ainda, dado o seu automatismo, as animosidades nascidas do despeito ou das desconfianças e os conseqüentes atritos (45).

Quanto ao sistema do mérito, sobre muitos aspectos preferível, tem o inconveniente de oferecer grandes dificuldades na sua apuração.

Vários processos têm sido propostos e usados, entre os quais podemos salientar os boletins de eficiência e as provas, ambos sujeitos a severas críticas.

Os boletins de eficiência são combatidos não só pelas dificuldades encontradas na sua própria confecção mas ainda pela impossibilidade que oferecem a julgamento rigorosamente uniforme.

Muitos esforços têm sido feitos e muitos novos sistemas têm sido propostos, entre os quais o de J. B. PROBST (46); o problema, entretanto, ainda não pode ser considerado resolvido (47).

A tudo isso, acresce ainda considerar que os boletins apuram apenas a eficiência em um dado cargo, sendo que não se pode concluir seja o funcionário necessariamente eficiente em outra posição, para a qual venha a ser promovido (48).

O que se pode, portanto, seguramente concluir é que um e outro sistemas têm inconvenientes e apresentam vantagens, tudo dependendo do ponto de vista da observação.

Poderíamos, talvez, resumir assim a preferência:

Sob o ponto de vista técnico — O mérito, porque, fundado na capacidade e na eficiência, coloca "the right man in the right job".

(43) SCOTT, CLOTHIER, MATHEWSON & SPIEGEL, *ob. cit.*, pág. 133.

(44) RAPHAEL BIELSA, *Ciencia de la Administration* — 1937, pág. 123.

TEAD & METCALF, *ob. cit.*, pág. 215.

(45) THEMISTOCLES BRANDÃO CAVACANTI, *ob. cit.*, pág. 234.

(46) J. B. PROBST, *Service Ratings* — Technical Bulletin, n. 4.

(47) L. WILMERDING JR., *ob. cit.*, pág. 170.

(48) NILES & NILES, *The Office Supervisor* — 1935, pág. 33.

LEONARD D. WHITE, *ob. cit.*, pág. 374.

(40) ARTHUR W. MACMAHON & JOHN MILLETT, *Federal Administrators* — pág. 447.

(41) JOHN M. PFIFFNER, *ob. cit.*, pág. 224.

W. F. WILLOUGBY, *ob. cit.*, pág. 309.

LEONARD D. WHITE, *ob. cit.*, pág. 371.

LUCIUS WILMERDING JR., *ob. cit.*, pág. 459.

WATKINS & DODD, *ob. cit.*, pág. 307.

(42) PFIFFNER, *ob. cit.*, pág. 224.

Sob o ponto de vista econômico — A antiguidade, porque sua apuração pode ser feita de maneira quase automática, dispensando pessoal e aparelhamentos técnicos.

Sob o ponto de vista moral —

Para o empregador — O mérito porque recompensa o valor verificado e o esforço dispendido.

Para o empregado — A antiguidade, porque não é influenciada pelas preferências individuais dos empregadores.

Em resumo: a antiguidade e o mérito têm vantagens e desvantagens, sendo este mais técnico, aquela mais econômica, este simpático aos empregadores, aquela aos empregados.

Dai a vantagem dos sistemas mistos, maneira única de conseguir atender simultaneamente a todas essas condições e a todas essas exigências.

Só assim poderemos obter sistema que consulte as finalidades técnicas, econômicas e morais, e que seja, na medida do possível, uniforme, racional e justo.

O problema, entretanto, não é de solução tão fácil, convindo preliminarmente estabelecer a percentagem com que a antiguidade e o merecimento deverão concorrer.

Surge, aí, a necessidade de considerar a influência do critério escolhido sobre as taxas de "turnover" (49), tendo em vista que é tão inconveniente a elevada movimentação, sintoma de desajustamento (50), como a excessiva estagnação, índice de perda de vitalidade.

As empresas exigem, como todos os organismos vivos, renovação constante, mas não podem sofrer

modificações demasiado rápidas que lhes acarretariam perigosa instabilidade.

A estagnação rompe o estímulo, desenvolve a "burocracia", favorece o domínio do "laissez faire"; a instabilidade desordenada impede a formação do espírito de equipe, acarreta despesas de vulto.

E' isso o que se busca evitar com combinação hábil e adequada dos dois critérios básicos de promoção (51), pois o emprêgo de um sistema em que se não tenha em conta a antiguidade favorece o "turnover", por contrariar a preferência manifesta dos empregados, encorajando-os a tentar novos empreendimentos, enquanto o sistema inverso, baseado exclusivamente na antiguidade, favorece a diminuição da taxa, não só porque conta com a simpatia dos trabalhadores, como porque os convida a permanecer no emprêgo, dado o aumento progressivo de suas possibilidades.

Nessas condições, o que se verifica é que, da hábil combinação dos dois critérios pode resultar uma solução feliz, evitando, igualmente, os perigos de "Scylla" e de "Charybdis", na expressão de MOSHER & KINGSLEY (52).

O que não se pode ignorar, entretanto, é que assim como a taxa ideal de "turnover" não é a mesma para todas as carreiras e todas as profissões, não pode nem deve haver uma forma única de promoção a ser aplicada, uniformemente, para todo o serviço público.

A percentagem em que a antiguidade e o merecimento ocorrem tem que ser fixada para cada carreira.

Esse, a nossa ver, é o primeiro e maior inconveniente do sistema brasileiro.

(49) Não encontramos tradução satisfatória para "turnover", palavra que alguns traduzem por "movimentação". TEAD & METCALF (*ob. cit.*, pág. 258) definem-na: "... the shifting which takes place in an organization's working force".

(50) SCOTT, COTHIER, MATHEWSON & SPRIEGEL, *ob. cit.*, pág. 505.

(51) TEAD & METCALF, *ob. cit.*, pág. 208.

WATKINS & DODD, *ob. cit.*, pág. 302.

MARY CONYNGTON — *Separation from the Governmental Service* (In "Monthly Labor Review", págs. 1.131/1.114).

(52) MOSHER & KINGSLEY, *ob. cit.*, pág. 338.

A organização do trabalho dos juristas na administração pública

FRANCISCO PAULO MARQUES DOS SANTOS.
Assistente de Organização

SE atentarmos para o trabalho que os juristas executam na administração pública, veremos que se apresenta sob aspecto variado.

E se adotarmos a sua natureza como critério para diferenciá-lo, poderemos assim analisá-lo:

a) *elaboração legislativa*, que abrange os estudos para a formulação das leis, sua redação e revisão;

b) *aconselhamento*, que consiste na assistência prestada aos chefes, a fim de orientá-los em suas decisões;

c) *informação*, que resulta do exame das solicitações feitas ao governo, sem outro fim que o de verificar se as mesmas se justificam perante a lei e dela possuem os requisitos;

d) *representação*, que compreende os trabalhos de procuradoria, inclusive a defesa em juízo.

A elaboração legislativa e o aconselhamento podem ser considerados como atividades de "staff", a informação e a representação como atividades de "linha".

O trabalho destas últimas tem grande parte de rotina, principalmente o da informação, que, por esta razão, a não ser em casos especiais, pode ser confiada a pessoal que não seja técnico e que pertença ao próprio órgão específico, evitando-se, assim, interrupção na execução do trabalho do órgão.

Já em seus outros aspectos — elaboração legislativa, aconselhamento e representação — os serviços jurídicos carecem de organização própria, a qual é, na administração pública, a mais variada. Ora é adotada a descentralização, ora a centralização; algumas vezes os trabalhos de elaboração legislativa, aconselhamento e repre-

sentação são executados por órgãos distintos, outras por um único.

A descentralização é mais freqüentemente observada na administração federal. A experiência, porém, tem evidenciado que oferece o inconveniente de permitir que sejam emitidas diferentes opiniões sobre o mesmo assunto, o que é grandemente prejudicial aos interesses do Estado.

ALBERT LANGELOTTIG, nos estudos que fez sobre o Departamento de Justiça dos Estados Unidos (1), ressalta o inconveniente da diversidade de opinião e refere as tentativas que se fizeram para uniformizá-la, centralizando o trabalho jurídico, no âmbito federal.

Quando da criação do aconselhamento e representação do governo federal americano ficaram evidenciados os inconvenientes da descentralização. O *Judiciary Act* de 1789 incumbiu ao Procurador Geral a prestação de aconselhamento ao Presidente da República e aos Secretários de Estado; e, também, a defesa da União Federal junto à Corte Suprema, ficando a defesa da União Federal nas Cortes Federais de Distrito, a cargo dos Procuradores Distritais. Como não havia relação de subordinação entre o Procurador Geral e os Procuradores Distritais, resultava improficuo, senão nocivo, o trabalho de defesa da União Federal. Propôs, então, o primeiro Procurador Geral, Edmund Randolph, ao Presidente Washington, que submetesse os Procuradores Distritais à sua autoridade, o que só se realizou 70 anos mais tarde.

Nesse ínterim, embora a experiência tivesse demonstrado ser a descentralização do trabalho jurídico prejudicial aos interesses da União Fe-

(1) ALBERT LANGELOTTIG, *The Department of Justice of the United States*.

deral, a conveniência política fez com que fosse criado o cargo de Procurador do Departamento do Tesouro, com atribuições semelhantes às do Procurador Geral, quanto ao campo específico daquele Departamento.

A criação do cargo de Procurador do Departamento do Tesouro serviu de precedente para que cada Departamento tivesse o seu Procurador, originando-se, assim, a descentralização do aconselhamento jurídico na administração federal.

Ainda uma vez a experiência demonstrou quão prejudicial é a descentralização à eficiência do trabalho jurídico. E, assim, em 1870 foi criado o Departamento da Justiça com o fim de nele centralizarem-se as atividades jurídicas.

Salientando a necessidade de criar a nova Secretaria de Estado, dizia o projeto de lei:

"We find one interpretation of the laws of the United States in one Department and another interpretation in another Department. In fact, we had brought to our notice here early in the session an instance of different opinions upon the same subject, where the Paymaster General of the Army obtained one opinion from one law officer and another officer of the Government obtained from another law officer a different opinion upon the same subject, neither obtaining the opinion of the Attorney General, who ought to have been consulted. The consequence is a difference of opinion and a difference of advice in each case upon the same statute".

Na realidade, porém, a centralização não se verificou, pois os Procuradores, por motivos que certamente não foram de ordem técnica, permaneceram nos Departamentos.

Passando agora à centralização, vemos que ela predomina na administração municipal, onde, comumente, todas as funções de natureza jurídica são exercidas por um único órgão.

Sem dúvida tal centralização é facilitada pelo menor volume e pela menor complexidade do trabalho jurídico que ocorre nas municipalidades; mas não foi somente por isso que a centralização tem sido adotada no âmbito municipal. O que se tem pretendido com a centralização é alcançar a unidade de direção, a fim de ser obtida a uniformidade de opinião.

Não nos parece, mesmo, que a complexidade e um grande volume possam constituir obstáculos irremovíveis à reunião de todo o trabalho jurídico em um órgão central, relevando notar

que a cidade de Chicago, em 1935, tinha a seu serviço 75 advogados.

A centralização ou a descentralização não só do trabalho jurídico, como de outros de qualquer natureza, oferece vantagens e desvantagens. Se a centralização é desejável para assegurar a unidade de direção, poderá ser prejudicial a um rápido andamento do serviço; já a descentralização, que não prejudica o desenvolvimento do trabalho no órgão, pode ocasionar duplicidade ou superposição de funções e diversidade de decisões. Somente o estudo das condições peculiares a cada caso poderá dizer qual a solução aconselhável.

Com o propósito de reunir as vantagens e evitar os inconvenientes proporcionados por ambos os sistemas, têm sido adotadas soluções conciliatórias, tais como: a *revisão*, para a elaboração legislativa, o *conselho* (órgão) e a *subordinação técnica*, para o aconselhamento, e a *centralização*, para a representação, as quais também oferecem vantagens e desvantagens.

Além destas formas de conciliação, merece especial menção a que reúne todas as funções de natureza jurídica em um órgão central, cabendo-lhe destacar o pessoal especializado que irá executar o trabalho jurídico nos órgãos que dêle necessitam.

JOHN M. PFIFFNER, (2) salientando as vantagens de tal solução, ao referir-se aos serviços jurídicos das cidades de Chicago e New York, diz:

"The better practice would seem to be to have all of the attorneys under the city attorney.

He can assign specific lawyers under his jurisdiction to the work of certain departments requiring fulltime attorneys... This resulted in immediate economies, the elimination of confusion in the public mind, and the abolition of considerable duplication and overlapping".

Parecerá estranha a reunião de funções de "staff", como a elaboração legislativa e o aconselhamento, e de função de "linha", como a representação, num único órgão. É que há um alto grau de interdependência entre estas funções, servindo o desempenho de uma à realização das outras. O trabalho de elaboração esclarece o de aconselhamento na interpretação da lei, e o dêste

(2) JOHN M. PFIFFNER, *Municipal Administration*, pág. 57.

o procedimento da representação. Por outro lado, a experiência do trabalho de representação é útil ao de aconselhamento, e a de ambos ao de elaboração legislativa. Grupá-las em um mesmo órgão, sob direção comum, assegura melhor ordenação, desta resultando uniformidade nas decisões e eficiência na execução dos serviços.

Ainda outro problema se oferece com a situação do órgão na organização administrativa. Tendo em vista a relevância de suas funções, é geralmente considerado órgão de "staff" (3), diretamente subordinado ao chefe-executivo (4).

Esta solução é a mais consentânea com a natureza e a função do órgão, que se destina a prestar serviços ao chefe-executivo e a todos os órgãos da administração, não sendo, portanto, aconselhável situá-lo em um órgão específico, ainda que seja uma Secretaria de Estado da Justiça, pois a esta cabe executar a atividade-fim: preservação da ordem pública. Reunir atividade-fim e

atividade-meio equivale a prejudicar a realização de uma, senão de ambas.

No Brasil, a criação de órgão semelhante torna-se necessária, por ter a Constituição de 1937 atribuído ao Presidente da República a competência de promover, ou orientar, a política legislativa de interesse nacional.

Face à inelutável necessidade de institucionalizar a função da chefia-executiva, o Chefe do Poder Executivo necessita de um órgão que o esclareça e auxilie no exercício desta prerrogativa; e nenhum outro é mais indicado do que uma consultoria jurídica à qual se atribuam as funções de elaboração legislativa, aconselhamento e representação.

Conseguir-se-ia, assim, uniformidade nas decisões sobre assuntos de natureza jurídica, e, ainda, continuidade na execução do trabalho governamental. Isto porque toda a atividade de governo está condicionada à lei. O seu plano de trabalho é expresso em lei, e de acordo com ela deverá ser executado. Se a lei é elaborada, interpretada e executada sob a mesma direção, haverá coincidência do plano com sua realização, pois a orientação que presidiu ao planejamento, presidirá, ainda, à execução.

(3) THOMAS HARRISON REED, *Municipal Management*, pág. 288 :

"Still another service, chiefly to the other departments of the municipality, which clearly belongs among the staff functions, is that of legal advice and representation".

(4) HARVEY WALKER, *Public Administration in the United States*, pág. 345.

O problema da classificação de cargos no Brasil

JOSÉ WENCESLAU AMARAL

Da Divisão de Seleção do D.A.S.P.

I

O PROBLEMA da classificação de cargos, se bem que de magna importância para os trabalhos de pessoal, não tem sido objeto de muitas publicações no Brasil.

De fato, além dos três esplêndidos artigos que, há uns seis anos, ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA publicou nesta Revista, da brilhante tese com que o mesmo se candidatou ao concurso de Técnico de Administração de 1940 (1), e da palestra pronunciada pelo Professor HARVEY WALKER na décima reunião mensal de estudos promovida pela D. A. do D.A.S.P., e também aqui publicada, com os respectivos debates (2), quase nada mais existe, de específico, sobre o assunto, em português.

E' evidente que a ausência de publicações sobre a classificação de cargos não significa que o problema não venha merecendo cuidadosa atenção por parte daqueles que se dedicam, entre nós, à administração de pessoal.

Estamos certos, porém, de que, sendo a classificação de cargos exatamente uma das questões que devem ser mais amplamente conhecidas, mesmo em seus aspectos técnicos, por todo o funcionalismo, qualquer publicação que surja em torno do assunto não deixa de ter sua utilidade. E' precisamente esta certeza que nos anima a trazer a

lume os modestos resultados de alguns estudos que fizemos sobre o assunto.

Acreditamos que não haja necessidade de mais uma vez conceituar o problema, nem de insistir na importância da classificação para a moderna administração de pessoal, pois isto já foi feito, e de maneira completa e brilhante, nos trabalhos a que acima nos referimos.

E' nosso intuito examinar, com os olhos voltados para as peculiaridades que neste setor oferece o Brasil, apenas algumas das dificuldades de ordem técnica, que geralmente surgem na elaboração, instalação e administração de um plano de classificação de cargos. Não deixaremos, porém, de focalizar, inicialmente, certas precauções e trabalhos preliminares que nos parecem de grande importância. Começaremos por uma rápida discussão em torno da época em que seria plausível atacar, entre nós, a questão, do órgão que disto se incumbiria, da razoável amplitude funcional e geográfica do empreendimento, do grau de minuciosidade da classificação, do pessoal e material necessários, do custo das operações e dos trabalhos relativos à propaganda, entre o funcionalismo, necessária ao êxito da classificação. Entraremos, depois, no exame dos aspectos técnicos da classificação propriamente dita, quando teremos oportunidade de discutir as diversas e complexas questões referentes à elaboração, instalação e administração do plano.

(1) ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA — "Administração de Pessoal — I. A Classificação de cargos como elemento básico" — *Revista do Serviço Público*, Ano I, Vol. II, n.º 2, maio de 1938; "Administração de Pessoal — II. O processo de classificação dos cargos" — *Revista do Serviço Público*, Ano I, Vol. II, n.º 3, junho de 1938; "Administração de Pessoal — III. Tipos de classificação" — *Revista do Serviço Público*, Ano I, Vol. III — n.º 1, julho de 1938; "Como classificar os cargos" — *Revista do Serviço Público*, Ano IV, Vol. II, n.º 1, abril de 1941.

(2) *Revista do Serviço Público*, Ano VI, Vol. IV, n.º 3, dezembro de 1943 — "Aperfeiçoamento — Décima reunião mensal de 1943" — págs. 99 a 107.

*
* *

Para que um trabalho de largas proporções, como o de classificação de cargos, seja bem sucedido, é necessário empreendê-lo em momento oportuno. Tanto no domínio das atividades públicas, como no das particulares, estamos constantemente presenciando o fracasso de muitas obras, exclu-

sivamente porque não se iniciaram em épocas propícias.

O trabalho de classificação de cargos, como veremos, é complexo e dispendioso. Absorve uma considerável soma de energia de todo o funcionalismo, interferindo, assim, na marcha normal dos trabalhos de quase todas as repartições. Além disto, a instalação de um plano de classificação acarreta uma série de alterações em todo o sistema de pessoal para o qual foi ele elaborado e a época mais oportuna para o processamento de tais alterações é outro fator a se considerar.

Ao pretendermos iniciar os trabalhos de classificação, no Brasil, devemos examinar:

a) se o momento comporta, de um modo geral, um empreendimento de tal natureza; e

b) qual a melhor parte do ano para o início dos trabalhos, a fim de que o momento em que as diversas repartições sejam chamadas a colaborar nos trabalhos não coincida com os de acúmulo de serviço nessas repartições, como também a fim de que as alterações conseqüentes nas práticas de pessoal não se dêem exatamente na época menos oportuna.

TELFORD observa, sem dúvida com certa razão, que, reconhecida a necessidade da classificação de cargos, deve a mesma ser imediatamente feita.

"Undertaking an occupational classification project, like most good deeds, is practically always in order. In general, there is no time like the present" (3).

Está bem. Mas, como o próprio TELFORD reconhece logo em seguida, há certos fatores que inevitavelmente influenciaram na escolha da época para a realização de uma classificação. Um desses fatores, o mais importante talvez, é o que se refere ao dinheiro de que para isso se necessita. Um plano de classificação não é coisa que se leve a cabo sem grandes gastos, e nem sempre o momento comporta despesas de tal ordem. A inexistência, em número suficiente, de técnicos especializados no assunto, a impossibilidade de se obter, num dado instante, a colaboração das diversas repartições, etc., são, naturalmente, outros tantos motivos que nos levam a nem sempre empreender uma classificação de cargos no próprio momento em que se verifica a sua necessidade.

(3) FRED TELFORD — *The Telford Classification Manual* — Washington, 1937, pag. 10.

No Brasil, como em qualquer outro país onde não se tenha ainda procedido aos trabalhos de classificação, acreditamos que a necessidade de o fazer seja coisa bastante premente. E temos mesmo para nós que, enquanto não empreendermos a elaboração científica de um plano que de fato atenda às nossas necessidades, muito empirismo e ineficiência continuará havendo em nossas práticas de pessoal, e a produção de nossas repartições públicas será sempre baixa.

Assim é que temos a pesar a favor do imediato empreendimento da classificação os seguintes fatores:

1 — a necessidade de uma base sólida em que se possa repousar uma administração de pessoal científica e eficiente;

2 — a necessidade, aliás hoje maior do que nunca, de levantarmos o índice de produção dos nossos serviços.

E quais seriam os fatores que o contraindicam, no momento? Podemos responder:

1 — as restrições de gastos e energias que nos impõe a guerra;

2 — o pequeno número de técnicos em classificação, existente no Brasil;

3 — certos princípios legais em vigor, contrários ao espírito da classificação.

Um exame atento do primeiro fator nos levará à conclusão de que, se de um lado a guerra nos impõe diminuição de despesas e economia de energias, nos exige, também, de outro, maior eficiência. A classificação redundará, inevitavelmente, em maior produção, facilitará uma série de trabalhos que se relacionam com a própria guerra, como o da mobilização do funcionalismo, compressão de despesas com pessoal, correção de falhas de organização porventura existentes nos diversos órgãos do serviço público, etc. Os benefícios que um plano de classificação prestará ao Brasil, estamos certos, compensarão, integralmente, os gastos e os trabalhos com o seu empreendimento, mesmo se levado a efeito neste momento.

Quanto ao reduzido número de técnicos de classificação, existente no Brasil, acreditamos que o mesmo se poderá ampliar facilmente. Reunidos os elementos de que ora dispomos, poderemos constituir um bom núcleo de preparação para os funcionários que quiserem dedicar-se ao assunto. Em

três meses de estudos e pesquisas teremos, com certeza, um grupo de servidores em condições de empreender a classificação no Brasil.

Resta-nos, finalmente, examinar a dificuldade que oferece a existência de certos dispositivos legais, entre nós, totalmente contrários aos princípios que devem nortear um plano científico de classificação. Entre esses dispositivos, podemos citar, como principal, o parágrafo único do artigo 70 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Se quisermos empreender, no entanto, uma classificação de nossos cargos à base dos respectivos deveres e responsabilidades, temos de inicialmente nos convencer de que muito da nossa atual legislação de pessoal terá de ser, inevitavelmente, alterado. E, admitindo isto, o que há na legislação brasileira, inconciliável com os princípios fundamentais da classificação a ser adotada, deixa de constituir um empecilho à realização da mesma, porque será naturalmente emendado, após a instalação do plano.

Diante do exposto, temos para nós que, pesados os prós e os contras, podemos afirmar que a classificação de cargos pode e deve ser atacada, imediatamente, entre nós.

As dificuldades apontadas serão vencidas, e os inconvenientes, sobrepujados pela extraordinária vantagem de passarmos a ter um plano de classificação que realmente nos sirva de base para todas as operações de pessoal.

*
* *

Discutiremos, agora, qual seria a melhor época no ano para iniciar os trabalhos.

Como há um certo acúmulo de serviço na maioria das repartições públicas nos últimos meses do ano, devemos evitar que precisamente a esta época sejam tais repartições chamadas a prestar o seu maior auxílio nos trabalhos de classificação. A fixação da melhor época para o início dos trabalhos só poderá ser feita depois de uma série de considerações sobre diversos fatores que poderão apressar ou retardar o processo de classificação.

A grosso modo, podemos, entretanto, afirmar que a fase de maior colaboração das repartições públicas deverá recair, preferivelmente, entre os meses de março a setembro. De fato, parece-nos indicar a experiência que é este o período de menos agitação na maioria das repartições federais.

De outro lado, devemos considerar que as alterações que a adoção de um novo plano de classificação trará às nossas práticas de pessoal serão realmente profundas. Muitas dessas alterações poderão ter lugar em qualquer fase do ano, sem que com isto se prejudique o serviço em geral. Com outras, porém, não se dá o mesmo. As referentes a salário, por exemplo, apesar de não serem uma consequência do plano de classificação, e sim do plano de remuneração, que geralmente se faz ao mesmo tempo, devem ser evitadas na época da elaboração da proposta orçamentária.

Acreditamos que uma época razoavelmente boa para o término da elaboração do plano seria o mês de dezembro. O primeiro semestre do ano seguinte se consumiria, então, na sua instalação.

*
* *

Uma das primeiras dificuldades que surgem num processo de classificação se refere à escolha do órgão que se incumbirá da elaboração do plano, assim como de sua instalação e posterior administração.

Entre nós, porém, já está praticamente vencida esta primeira etapa. O D.A.S.P., que superintende a nossa administração de pessoal, é o órgão indicado para um trabalho desta natureza. Está mesmo expressamente declarado em seu Regimento que à sua Divisão de Estudos de Pessoal compete, entre outras coisas, estudar os planos e propor a classificação dos cargos e funções (4).

Mas as atribuições da Divisão de Estudos de Pessoal do D.A.S.P. são muito numerosas e os problemas que lhe compete estudar quase todos de natureza permanente. Muito cedo ela se verá à frente de um trabalho imenso e altamente complexo, necessitando, para dele se desincumbir, de grande número de funcionários especializados nos mais diversos setores de administração de pessoal. Só os problemas de assistência e previdência social, por exemplo, oferecem um vasto programa de ação.

A criação, no D.A.S.P., de uma Divisão de Classificação, já lembrada por um dos estudiosos brasileiros do assunto (5), parece-nos, de fato, indicada. A classificação de cargos, questão de suma

(4) Regimento do Departamento Administrativo do Serviço Público, Seção II.

(5) ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA — "Como Classificar os Cargos" — *Revista do Serviço Público*, Ano IV, Vol. II, n.º 1, abril de 1941.

importância em administração de pessoal, como processo contínuo que é, merece, para tratá-lo, uma Divisão especializada, como já o mereceram as questões de seleção e aperfeiçoamento.

Sem um bom plano de classificação de cargos, rigorosamente em dia, muito difícil se torna a solução dos outros problemas de administração de pessoal. A elaboração de um plano de classificação é trabalho altamente técnico e só possível de se levar avante com pessoal realmente conhecedor do assunto. A sua administração exige um cuidado contínuo e de não menor importância que o da elaboração. Além disto, indispensável se torna um estudo permanente em torno dos processos de classificação usados, a fim de que se eliminem os não recomendáveis do ponto de vista de economia e eficiência.

A nosso ver, só um órgão especializado poderá, com real proveito, encarregar-se de tais questões.

Nos Estados Unidos, desde que o problema começou a merecer a atenção do governo federal, houve, para tratá-lo, um órgão próprio.

De início, a "Joint Congressional Commission on Reclassification of Salaries"; mais tarde, o "Personnel Classification Board"; e atualmente, a "Personnel Classification Division", da "Civil Service Commission".

A organização de uma Divisão de Classificação no D.A.S.P., dissemos, parece-nos indicada. Antes, no entanto, acreditamos que se deveria organizar uma Comissão, na Divisão de Estudos de Pessoal, com a incumbência de traçar a política a que obedeceria a classificação no Brasil e com o encargo, também, de projetar a futura Divisão de Classificação.

Terminados os seus estudos, essa Comissão elaboraria os projetos de decretos-leis em que se consubstanciassem os resultados a que tivesse chegado. A Divisão de Classificação continuaria o trabalho iniciado pela Comissão, que então se dissolveria.

Evitar-se-ia, por essa forma, que a Divisão de Classificação surgisse antes de fixadas as normas por que se pautariam os seus trabalhos. Acreditamos que com isso se economizaria tempo, energia e dinheiro, e que o trabalho de classificação assumiria um aspecto mais sério e mais lógico, desde os seus primeiros passos.

Não podemos desenvolver um trabalho de classificação, sem antes estabelecer, com precisão, quais os cargos que devem ser classificados. Entre nós, o problema se torna verdadeiramente complexo, dada a extensão geográfica do país e a existência, em nossa administração, de duas modalidades de servidores públicos. Necessário se torna, portanto, que fixemos antes:

- a) quais os cargos e as carreiras que não serão classificados;
- b) se a classificação compreenderá apenas os cargos cujos ocupantes sejam funcionários, ou se também os exercidos pelo pessoal extranumerário (6); e
- c) a extensão geográfica da classificação.

Quanto ao primeiro item, não pode haver dúvida de que a simplificação e a precisão dos trabalhos nos aconselham a não classificar certos cargos, ou pelo menos a não tentar classificá-los antes de adquirida a necessária experiência. Cargos como os de Diplomacia, Justiça e Magistério não devem ser examinados ao mesmo tempo que os outros, na elaboração de um plano de classificação. De qualquer forma, a Comissão encarregada do planejamento dos trabalhos não poderá deixar de fixar, precisamente, todos os cargos que devam ser excetuados da classificação.

Em quase todos os órgãos da nossa administração, trabalham funcionários e extranumerários. Há diferenças precisas entre uma e outra destas modalidades de servidores. Pergunta-se: Um plano de classificação de cargos, dada a peculiaridade da categoria dos extranumerários, deverá abranger também os cargos exercidos pelo pessoal desta categoria, ou não? Pensamos ser de toda conveniência

(6) Cargo é um conjunto de deveres atribuídos e responsabilidades delegadas, por autoridade competente, a uma só pessoa. O cargo pode ser temporário ou permanente, estar ocupado ou vago. Há cargos que exigem de seus ocupantes tempo integral, enquanto outros, não.

As restrições feitas pelos textos legais brasileiros à extensão do conceito do cargo, nenhuma significação têm no domínio da classificação de cargos. Assim também a diferença entre "cargo" e "função".

Tanto o "extranumerário mensalista" como o "funcionário" exercem, para o classificador, um cargo, e por esta mesma expressão se denominam as atribuições de um "contratado" ou de um "diarista". São também verdadeiros cargos as denominadas "funções gratificadas". Todo aquele que se empenha na realização do escopo de um órgão exerce, assim, um cargo.

No decorrer deste trabalho, o termo "cargo" aparecerá sempre com o sentido extenso que lhe acabamos de atribuir. Quando o empregarmos em acepção diversa, não deixaremos de fazê-lo acompanhar das necessárias explicações.

cia estender a classificação também às funções exercidas pelos extranumerários. Será até uma ótima oportunidade de se verificar quais os trabalhos que realmente vêm sendo feitos pelo pessoal extranumerário e a possível necessidade de outro tratamento a essa categoria de servidores públicos.

Finalmente, depois de fixados todos os cargos que se devem excetuar da classificação e esclarecido se essa compreenderá apenas os cargos dos funcionários ou se também os dos extranumerários, surge o terceiro problema: qual a extensão geográfica do empreendimento. Nos Estados Unidos, quando a "Joint Congressional Commission" realizou os seus importantes trabalhos de classificação, não cogitou dos cargos do "Field Service", isto é, classificou apenas os cargos existentes em Washington, D.C., com as exceções preestabelecidas. Isto, naturalmente, porque a imensa dificuldade de um trabalho geral fatalmente teria impedido que o mesmo se fizesse com resultados práticos. No Brasil, onde a condensação do maior número de funcionários se faz precisamente no Rio, uma classificação geral não ofereceria tantas dificuldades como na América do Norte. De outro lado, porém, as dificuldades de transportes e o nível cultural relativamente baixo do nosso funcionalismo tornaria a classificação altamente morosa. Acreditamos que a melhor solução seria uma classificação, em primeiro lugar, dos cargos existentes dentro do Distrito Federal. Com a experiência adquirida e sem a preocupação de trabalhar com muita rapidez, a classificação dos cargos existentes nos Estados se faria posteriormente, de uma só vez, ou por etapas.

Todos esses aspectos deverão ser cuidadosamente examinados pelo órgão dirigente, pois que a adoção de uma ou outra prática tem de justificar-se plenamente, quer pela simplificação dos trabalhos, quer pela sua aceleração. Depois de cuidadosamente pesar todos os prós e contras de cada medida, será fixada, com precisão, a linha divisória do campo em que se realizará a classificação. Nenhuma dúvida deverá surgir, posteriormente, a este respeito, pois do contrário ficaria comprometida a boa marcha dos serviços, e faltaríamos importantes previsões com relação a inúmeros fatores.

*

* *

Há classificações em termos muito gerais e classificações altamente minuciosas. No Brasil, por

exemplo, temos uma espécie de classificação do primeiro tipo, enquanto a América do Norte nos fornece uma demonstração do que vem a ser o segundo. Aqui, entre nós, sob a denominação genérica de escriturário, desenhista, etc., reunimos todas as funções destas classes de trabalho em uma única carreira. Mas acontece que isto não é o bastante, para uma boa administração de pessoal. Dentro de cada setor de trabalho podemos identificar, às vezes, dezenas de funções. Na elaboração de um plano de classificação, o que temos de fazer é o seguinte: Só colocar na mesma classe as funções que, com justiça, podem ser remuneradas igualmente, cujos ocupantes devam ter o mesmo grau de habilitação e possam ser selecionados pelas mesmas provas. Quer isto significar que a classificação será tão minuciosa quanto possível, sem contudo cairmos no exagêro de uma gradação insensível entre as classes, a ponto de gerar a confusão e inutilizar os resultados que se procuram com o estabelecimento do plano. Se exagerarmos o grau de minuciosidade de uma classificação, caminharemos, forçosamente, para a impossibilidade de verificarmos, posteriormente, a equivalência de classes de um trabalho com as de outro. Se fizermos uma classificação em termos muito vagos, excessivamente gerais, ainda que esta nos traga enormes benefícios, impondo certa ordem no que era antes um verdadeiro caos, não nos fornecerá meios para o estabelecimento de um justo plano de remuneração, nem nos auxiliará na solução dos vários outros problemas de pessoal, como podemos verificar pelo que vem acontecendo no Brasil. ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA, depois de examinar exaustivamente três tipos de classificação que se superpõem pelo grau de precisão, concluiu:

"Três tipos de classificação foram examinados. Um, geralmente encontrado nos Estados Unidos e no Canadá, permite liberdade de ação aos chefes de serviço e fornece base sólida para o tratamento de questões vitais de administração de pessoal; facilita bastante a seleção e o treinamento; permite remunerar o trabalho com equidade; auxilia a implantação do sistema de carreira. Outro, usado na Inglaterra, não apresenta o mesmo grau de precisão; concorre, em menor escala, para a solução dos mesmos problemas. Finalmente, um terceiro, que vem sendo adotado no Brasil, em grande parte tolhe, sem proveito, os movimentos dos responsáveis pela execução dos serviços públicos; não presta à seleção e ao treinamento o mesmo auxílio que o primeiro; conduz a iniquidades na retri-

buição do trabalho; e impede a existência de um verdadeiro sistema de carreira" (7).

Ao iniciarmos, portanto, os trabalhos de classificação, devemos ter antes fixado, em linhas gerais, o grau de precisão que com a mesma se atingirá. Podemos afirmar que só devemos colocar na mesma classe os cargos que puderem merecer idêntico tratamento, sem que com isto se cometam injustiças ou se fira a eficiência da máquina administrativa. A classificação adotada na América do Norte, apesar de excessivamente minuciosa, pode servir-nos de bom exemplo.

*
* *

Outro problema que surge, quando se pensa na realização de uma classificação de cargos, é o do pessoal necessário à direção e execução de tão importante empreendimento. Já possuímos no Brasil, felizmente, alguns funcionários que se têm dedicado ao estudo da questão. Isso já nos auxilia muito.

Deverá haver, no órgão encarregado da classificação, um corpo técnico, formado por especialistas no assunto, que se encarregue do planejamento e direção dos trabalhos. A execução se fará por um grupo de classificadores. Outra necessidade é a de um grupo de auxiliares: datilógrafos, escrivãos, estenógrafos, etc.

A maior dificuldade é a de se conseguir formar um grupo de classificadores aptos para a empresa. A própria "Joint Congressional Commission on Reclassification of Salaries" lutou com muita dificuldade, neste particular. Isto nos Estados Unidos, onde, àquela época, já alguns Estados e várias cidades haviam instalado planos de classificação e onde já se tinham formado verdadeiras autoridades no assunto. Aqui no Brasil o que de melhor se pode fazer é recrutar o pessoal necessário nos diferentes Ministérios, submetendo-o depois a um treinamento intensivo.

Quanto à habilitação do corpo de classificadores, é indiscutível que devam ter eles bons conhecimentos de administração pública geral, de administração de pessoal e, sobretudo, um conhecimento minucioso e específico de classificação de cargos. E', além disto, absolutamente indispensável

que tenham grande facilidade de expressão, tanto por escrito como oralmente, e um desenvolvido espírito analítico.

E' ainda de toda conveniência que haja no órgão classificador, para a apreciação de certos cargos, um grupo de analisadores especializados nas respectivas funções. Isto porque, como salienta a "Civil Service Assembly",

"Adequate understanding of the duties and responsibilities and of the relative degree of difficulty involved in the numerous accounting, engineering, law, medical, and highly skilled mechanical trades positions found in a large public service frequently can be provided only by persons who have had intensive experience in analysing and classifying such groups or who are trained and skilled in the respective professions and trades" (8).

Quanto ao número de pessoal necessário, poderemos, para calculá-lo, valer-nos da experiência norte-americana. Não nos esqueçamos, porém, que esse número varia, mais ou menos, na razão inversa do tempo em que se pretende empreender a classificação. Um tempo razoável para a elaboração e instalação de um plano seria o de doze meses. Calculemos o número de funcionários, em função desse tempo.

Segundo dados da "Civil Service Assembly" (9), o processo de classificação consome, para cada mil cargos, de três e meio a seis meses de trabalho de um homem. Admitindo-se que haja no serviço público federal uns cento e cinquenta mil cargos, um homem levaria, pois, 712,5 meses, ou sejam, 59 anos e 5 meses, aproximadamente para elaborar e instalar um plano de classificação de cargos no Brasil! Vemos, assim, que, se quisermos realizar esse trabalho em doze meses, nele teremos de empregar perto de sessenta homens. Este número só se refere, no entanto, ao pessoal encarregado da parte técnica. Quanto ao pessoal burocrático, não seriam necessários menos de umas 45 pessoas, ainda de acordo com os cálculos da "Civil Service Assembly". Acrescentemos a estes números o de uns vinte e cinco funcionários especializados. Seria este o número aproximado do pessoal necessário para que, no lapso de uns doze meses, se elaborasse e instalasse no Brasil um plano de classificação de cargos.

(7) ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA — "Como Classificar os Cargos" — *Revista do Serviço Público*, Ano IV, vol. II, n.º 1, abril de 1941.

(8) CIVIL SERVICE ASSEMBLY — *Position-Classification in the Public Service* — Chicago, 1941, pág. 155.

(9) *Idem*, pág. 158.

Podemos, assim, verificar o enorme vulto que de início teria uma Divisão de Classificação no D.A.S.P. Este número de funcionários se reduziria, porém, de uns oitenta por cento depois de instalado o plano.

O número do pessoal necessário num processo de classificação não se relaciona apenas com o tempo em que se quer levá-la a cabo. Também o influenciam vários outros fatores, como distribuição geográfica dos cargos, maior ou menor espírito de colaboração dos funcionários, predominância deste ou daquele tipo de trabalho, diversidade de ocupações no serviço, etc. A "Civil Service Assembly", ao fazer os seus cálculos, sobre os quais se baseiam os nossos, não deixou, porém, de levar em conta todos estes fatores (10).

*
* *

Além do material de consumo corriqueiro, como papel, tinta, etc., haverá necessidade, para maior facilidade nos trabalhos de classificação, de se organizar :

1) Uma lista completa de todos os cargos e funções existentes no serviço público ; 2) uma lista de todos os cargos e funções de cada repartição ; 3) organogramas e cartas completos e minuciosos de todos os órgãos da administração pública ; e, finalmente, 4) um completo fichário de toda a legislação, jurisprudência e resoluções sobre pessoal.

Uma completa lista dos cargos e funções existentes no serviço público serve como base para vários cálculos : custo das operações, quantidade e qualidade de pessoal necessário, tempo que se presume gastar nos trabalhos de classificação, etc.

Uma lista de cargos e funções distribuídos pelas diversas repartições é também de grande importância. Por ela poderemos saber qual o número necessário de questionários a ser distribuído para cada repartição, controlaremos com facilidade os progressos dos trabalhos, etc. Quando recebermos de volta os questionários distribuídos, somente por ela poderemos saber se nos foram todos devolvidos, se realmente houve, para cada cargo ou função, um questionário, etc.

Os organogramas têm de ser completos, minuciosos e, sobretudo, perfeitos. Devem, antes de tudo mais, representar o que há no serviço e não o que prevê ou cria a lei. Realmente nem tudo o que

se projeta se concretiza praticamente, sendo inúmeros os órgãos com existência legal que jamais realmente existiram. De outro lado, muita coisa que a prática dos trabalhos aconselha vai-se fazendo, muitos órgãos menores se vão organizando, sem que haja modificações correspondentes nos regimentos. Esta é aliás uma grande dificuldade.

Além dos organogramas propriamente ditos, teremos de fazer, para cada repartição, duas espécies de cartas : numa se inscreverão os tipos de trabalho, os cargos — escriturário, agrônomo, etc. — e noutra, os nomes dos ocupantes dos cargos ou funções. Como o grau de minuciosidade nos obrigará a fazer para cada divisão e, às vezes, para cada serviço ou seção, cartas especiais, teremos de, por fim, superpor as diversas cartas, formando, assim, um bloco para cada Ministério.

E' imensa a importância dessas cartas, na elaboração de um plano de classificação. Na realidade, é por intermédio delas que se pode verificar todas as falhas dos dados fornecidos pelo questionário, são elas que esclarecem as linhas de subordinação de vários cargos, facilitam a compreensão dos trabalhos de cada órgão, etc. Essas cartas podem ser fornecidas pelos diversos Ministérios ou confeccionadas pela própria Divisão de Classificação. De qualquer forma, a melhor época para a sua procura ou confecção é durante o período que medeia entre o recebimento e a classificação organizacional dos questionários, como salienta a "Civil Service Assembly" (11). Realmente, elas não são necessárias senão de então para diante.

Outro cuidado a se ter é o da organização de pequeno fichário de toda a legislação e jurisprudência de pessoal existente entre nós. Muitas vezes terão de ser consultados, no curso dos trabalhos, leis, resoluções, despachos, etc., sobre pessoal e a economia de tempo aconselha que se cuide antes disto. Muito melhor seria, não há como negar, a organização de uma coletânea deste material, acompanhada de um fichário. Como, no entanto, a atual Biblioteca do D.A.S.P. poderá suprir essa falta, podemos contentar-nos com apenas um fichário. Aliás, tal fichário é de interesse não apenas para a Divisão de Classificação, mas, também, para todas aquelas que trabalham com pessoal.

*
* *

Antes de se iniciar um trabalho de classificação, é preciso que se faça a estimativa do crédito de

(10) CIVIL SERVICE ASSEMBLY — *Ob. cit.*, pág. 158.

(11) CIVIL SERVICE ASSEMBLY — *Ob. cit.*, pág. 183.

que se necessitará para o seu custeio. Uma série de fatores influenciam neste particular : número de funcionários, salários pagos, material empregado, etc.

Calcula ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA que a elaboração e instalação de um plano de classificação no Brasil ficará por uns três milhões de cruzeiros (12). Nos Estados Unidos já se verificou que o preço unitário, para completa elaboração e instalação de um plano atinge a uma média de quatro dólares por cargo (13). Tomando-se o dólar a vinte cruzeiros, e admitindo-se que o custo das operações seja aqui de apenas um terço do custo das operações nos Estados Unidos, chegaríamos à conclusão de que, baseando-se na experiência norte-americana, um plano de classificação não custaria ao Brasil menos de uns quatro milhões de cruzeiros.

*
* *

Raros são os funcionários que, no Brasil, conhecem de perto o problema da classificação de cargos. Não nos referimos a um apurado conhecimento da técnica peculiar a esta classificação, que só pode ser verdadeiramente familiar aos estudiosos do assunto, e, sim, a uma noção, rápida, mas exata, do que seja e para que sirva um plano de classificação de cargos.

O que geralmente existe em torno do problema é o seguinte : ou o funcionário desconhece totalmente o assunto ou dele tem uma noção muito falsa.

O mal, aliás, não é apenas nosso. Mesmo nos Estados Unidos, onde não faltam centenas de publicações sobre classificação de cargos, onde dezenas de autores têm reservado extensos capítulos de seus livros para o assunto, até mesmo lá a classificação de cargos é constantemente mal compreendida. E' o testemunho que nos dá uma das maiores autoridades norte-americanas neste setor da administração de pessoal :

"Notwithstanding the important role of position-classification in a modern program of personnel administration, its most fundamental aspects are sometimes only superficially understood" (14).

(12) ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA — "Como Classificar os Cargos" — *Revista do Serviço Público*, Ano IV, Vol. II, n.º 1, abril de 1941.

(13) CIVIL SERVICE ASSEMBLY — *Ob. cit.*, pág. 159.

(14) ISMAR BARUCH — *Facts and Fallacies about Position-Classification* — Chicago, 1937, pág. 1.

De um modo geral, o empregado tem receio de uma classificação, pelos efeitos imediatos que essa tem no plano de remuneração. Não há dúvida de que muitos trabalhos que hoje ficam tão caros para a administração passarão a ser remunerados com salários bem menores. E o funcionário tem geralmente medo de que os seus vencimentos sejam assim minorados, esquecido de que não é ele o culpado pelos erros atuais de nossas práticas de pessoal e de que a administração, ao corrigi-los, não quer nem pode deixar de respeitar integralmente os direitos adquiridos.

A necessidade de uma vasta propaganda entre o funcionalismo torna-se clara.

E' preciso ensinar :

- a) o que é uma classificação de cargos ;
- b) para que se faz uma classificação de cargos ;
- c) como se faz uma classificação de cargos ; e
- d) quais as alterações imediatas que a adoção de um novo plano de classificação poderão introduzir no atual estado de coisas.

Só depois de saber o funcionalismo o "que é", o "como", o "porquê" e o "para que" da classificação ; só depois de esclarecido de que as situações pessoais não deixarão de ser respeitadas ; de que, bem pelo contrário, a maioria dos empregados se beneficiará altamente com a adoção de um novo plano, poderemos ter a certeza de que nenhuma oposição haverá na execução dos trabalhos e de que a maior cooperação nos será prestada em todos os setores do serviço público.

Para fazer esta propaganda, poderemos lançar mão de vários processos :

- a) cartazes ;
- b) artigos na *Revista do Serviço Público* ;
- c) publicações na imprensa local ;
- d) palestras, pelo rádio, com a utilização dos momentos de transmissão oficial, se necessário ;
- e) cursos rápidos, para todo o funcionalismo, ministrados nos próprios locais de trabalho e durante as horas de expediente.

Como o conhecimento, por parte de todo o funcionalismo, a respeito de classificação é de magna

importância e decisiva influência no resultado final dos trabalhos, a propaganda deve ser eficiente, real. Com esta propaganda se visará não apenas a definir conhecimentos, mas, também, e sobretudo, inspirar confiança.

Quanto à primeira parte, pode ser ela facilmente conseguida, uma vez que a administração pode lançar mão, ao objetivá-la, até mesmo da coação. Mas a segunda finalidade só se atinge muito dificilmente e a maior habilidade nem sempre se coroa de resultados satisfatórios. Daí o grande cuidado que se deve ter na condução da propaganda: torná-la atraente, leve, incentivar, com prêmios materiais, aqueles que realmente se preocuparem com o estudo da questão, etc.

Além de uma propaganda de ordem geral, que vise, englobadamente, todo o funcionalismo, outra se deverá fazer, ao mesmo tempo, entre os chefes de seção e os diretores de serviços ou de divisões. Realmente, mais ainda que os funcionários em geral, exercerão estes chefes e diretores um decisivo papel na elaboração de um plano de classificação de cargos.

O período de propaganda se estenderá desde o momento em que, ao se iniciarem os trabalhos, se começar a cuidar da seleção do pessoal, da aquisição do material, etc., até a implantação do novo sistema. Será mais intensa nos períodos imediatamente anteriores à coleta dos dados e à implantação do plano.

O Serviço Florestal dos Estados Unidos

CARLOS DODSWORTH MACHADO

Assistente de Organização

A READAPTAÇÃO da administração pública às situações novas, decorrentes da mudança de condições econômicas e sociais anteriores, é um imperativo para a sua eficiência.

Por isso, os organismos administrativos nascem e morrem, atividades novas são reguladas, novos sistemas se estabelecem para que a administração pública, ajustando-se a novas contingências, possa acompanhar a marcha do Tempo.

Na efetivação dessas transmutações necessárias, os especialistas são levados, muitas vezes, a buscar em administrações alienígenas a inspiração de suas reformas.

A consulta de documentos estrangeiros lhes proporciona o conhecimento de soluções dadas a problemas semelhantes e a transição de fórmulas resultantes de uma longa experiência.

Em consequência talvez das relações entretidas, dos tradicionais laços de amizade consolidados através da História, da formação cultural dos dois países, ou ainda em razão da própria eficiência tantas vezes demonstrada, a administração pública dos Estados Unidos é a que mais tem influído na organização da administração pública do Brasil.

Dentre a multiplicidade de órgãos que a divisão do trabalho impôs à administração pública norte-americana, alguns se distinguem pelos característicos de sua formação, vinculada por vezes ao próprio desenvolvimento da nação.

O "Forest Service" enquadra-se nesta enumeração como um dos principais (1). A extensão de suas responsabilidades e a maneira por que se tem desincumbido de suas numerosas atribuições, através dos anos, lhe valeram o respeito e a admiração gerais.

O presente trabalho pretende focalizá-lo, em linhas gerais, furtando-se de descer a detalhes de estrutura e funcionamento. Assim fazendo, foi nosso intuito evitar a enumeração fastidiosa da competência de cada subdivisão do Serviço. Àqueles não satisfeitos com a superficialidade destas linhas, deixamos a indicação das fontes de que nos servimos.

A opinião de quantos se têm expressado sobre o "Forest Service" é unânime em consagrar o prestígio desse órgão nos meios administrativos norte-americanos, fruto da sua ação constante na defesa das reservas florestais americanas.

Essa foi a causa erigida pelo Serviço, merecedora dos seus esforços quando ainda ninguém alcançara as possibilidades econômicas das florestas, nem antevira o papel que elas representariam na balança econômica do Estado.

Debatendo-se contra a incompreensão da época, ainda não amadurecida ao ponto de compreender o alcance das medidas que preconizava, o Serviço empreendeu a defesa de seus ideais não obstante a oposição geral, que culminava nos estados do oeste (2).

Se o encontro contínuo de dificuldades pode arrefecer a chama do entusiasmo, é certo que o contato da adversidade caleja os espíritos fortes no trato com as situações contrárias.

Penetrado deste pensamento, o "Forest Service" habituou-se de longa data a pugnar pela consecução de seus fins, e terminou por abrigar em seu seio um espírito combativo que ainda hoje é fator de coesão entre as suas unidades (3).

Essas reações ambientes opostas ao franco desenvolvimento de uma tal instituição, eram

(1) "O Forest Service tem o seu próprio pessoal, seus problemas de orçamento e compras, que excedem, em volume e variedade, problemas similares de governos estaduais" — JOHN M. GAUS e LEON WOLCOTT, *Public Administration in United States Department of Agriculture* — Chicago, 1940, pág. 322 (Published for the Committee on Public Administration of the Social S.C. Research Council).

(2) "After the front reserves were assigned to it, the Forest Service was confronted by the bitter opposition of limber and other interests, particularly, in the western states". — JOHN M. GAUS e LEON WOLCOTT, *ob. cit.* pág. 265.

(3) "Consequently, the development of a militant and corporate spirit in the Forest Service was natural..." — JOHN M. GAUS e LEON WOLCOTT, *ob. cit.*, pág. 265.

oriundas, por um lado, de interesses mal disfarçados de grupos e companhias que faziam da exploração inexorável das matas, um útil e rendoso monopólio. Por outro lado havia as terríveis devastações causadas por incêndios de grandes proporções.

Foi neste momento crítico na vida da nação, que mais se fez sentir a influência do "Forest Service" como sustentáculo da economia norte-americana.

"Na administração das reservas florestais ter-se-à em vista devotar as terras ao seu uso mais produtivo, no sentido do bem público e não do benefício temporário de indivíduos e companhias" (4).

A ação do Serviço veio mesmo a tempo, porque os progressos realizados no aproveitamento industrial da madeira ofereciam possibilidades cada vez maiores de enriquecimento rápido aos inescrupulosos que depredavam as áreas cobertas deixando-as desnudas e imprestáveis.

Desde 1876, Franklin Hough e B.E. Fernow se distinguiram com o seu trabalho de pioneiros, conseguindo a criação de uma Divisão Florestal, em 1880, e dum "Office of Forestry", em 1901. Esses órgãos fixaram as bases para as pesquisas e estudos rurais, e realizaram o treinamento do pessoal em núcleos de silvicultura, tomando o nome de "Forest Service" em 1905 (*Agriculture Appropriation Act*, aprovado em 3 de março de 1905).

Um grande incêndio, irrompido na noite de 20 para 21 de maio de 1910, despertou no país a consciência de que sua economia estava à mercê do fogo: as chamas devoraram, em dias, 695 milhões de dólares, que seriam mais bem aplicados em melhoramentos públicos do que em paga de tão dura experiência (5).

Imcumbido pelo Congresso de solucionar o problema, o Departamento de Agricultura iniciou em 1911 a compra de terras para o Estado.

(4) "In the administration of the forest reserves it must be clearly borne in mind that all land is to be devoted to its most productive use for the permanent good of the whole people and not for the temporary benefits of individuals or companies". — DARRELL SMITH, *The Forest Service — Service monographs of the United States Government — Institute of Gov. Research*, 1930, pág. 33.

(5) Uma idéia mais exata seria obtida pela expressão do prejuízo em cruzeiros: 13 bilhões e 900 milhões de cruzeiros. ... Esse grande incêndio é narrado em seus pormenores por Stanley Koch no seu artigo *Léguas de Floresta em Chamas*, publicado à pág. 73 da Rev. "Seleções" de setembro de 1943.

O após-guerra, com todo o seu rosário de conseqüências, trouxe, no conjunto das experiências amargas, algumas outras calcadas na observação de antigos métodos, as quais foram enriquecidas com novas descobertas sobre o cultivo da terra.

Perfilhando as últimas aquisições da ciência continuou o Serviço Florestal as suas lutas, tentando estabelecer novos princípios e técnicos para o aproveitamento racional das florestas.

Disseminou largamente as suas unidades, equipando-as do melhor modo e atacando tôdas as dificuldades, com programas intensivos de pesquisas. Em 1928 (Lei de 22 de maio), conseguiu a criação de estações experimentais (6).

Com o seu desenvolvimento, crescia o interesse geral em torno dos problemas relacionados com o setor florestal (7).

Em 1924, havia o Departamento de Agricultura intensificado a compra de terras (*Clarke McNary Act*) as quais tiveram ainda maior desenvolvimento em 1933.

O "Fulmer Act", de 1935, havia autorizado o Governo a comprar terras e distribuí-las aos Estados, que reembolsariam gradativamente.

Delineavam-se vários programas e, a fim de executá-los à risca, o "Norris Doxey Act" estabeleceu em 1937 a ligação entre as atividades do Governo e as dos Estados.

Ansioso de prestar serviços cada vez mais vastos, o Serviço Florestal ressentia-se, em 1938, da falta de elementos de trabalho. O "Chief Forester" redigiu então um substancioso relatório em que fazia a estimativa das necessidades do Serviço em termos industriais, considerando os seus diversos aspectos: pessoal, material, e tudo o mais julgado indispensável ao propósito do Serviço.

(6) "Other substantial developments of the postwar period evolved naturally. Thus the Forest Service, after a struggle in establishing the principles and techniques of forest-reserve management and in equipping the widely scattered units under its jurisdiction, had pushed forward a research program that led, in the act of May 22, 1928, to a general provision for the establishment of regional forest experimental stations". — JOHN M. GAUS e LEON WOLCOTT, *ob. cit.*, pág. 53.

(7) "...other developments were taking place in agriculture during the postwar period. In various agencies, notably the Forest Service..., interest was increasing in land utilization studies, in problems of soil erosion, and in ecological approach to natural resources... — JOHN M. GAUS e LEON WOLCOTT, *ob. cit.*, pág. 62.

Encarecia êle que os 630 milhões de acres de terra existentes nos Estados Unidos teriam a sua melhor forma de utilização como florestas, impondo-se, nestas condições, a sua cuidadosa proteção contra estragos, destruição por fogo, insetos, doenças e depredação rápida.

Prosseguindo em suas considerações, acentuava a necessidade do reflorestamento das áreas desmatadas e a de prestar assistência aos particulares interessados no problema, ou àqueles que exercessem atividades afins ao setor florestal.

Na parte final, apontava a pesquisa como essencial ao Serviço, único meio de enriquecer com novas aquisições os processos adotados para a exploração das matas.

Atendido em muitas de suas solicitações, viu-se o Serviço aparelhado para prosseguir na conservação das florestas e promover a sua melhor utilização, constituindo, hoje, um traço de união entre o Departamento da Agricultura e os executivos estaduais.

Organizado em parte por área, em parte por clientela, o Serviço possui caráter semi-autônomo e enfileira-se entre os mais antigos órgãos do Departamento da Agricultura.

O desempenho de suas atividades lhe exige a cooperação de outros órgãos e do próprio público. Seu pessoal é treinado cuidadosamente a fim de fazer face às inúmeras e graves responsabilidades de suas funções (8). Cada "ranger" tem a seus cuidados de 50 a 300 mil acres de terra a ser preservada do fogo, o que exige planejamento rápido, organização eficiente, e horas de trabalho manual, estrênuo e exaustivo.

As funções do guarda-florestal estendem-se ainda à venda das madeiras, concessão de licença para pastagens, incentivo de excursões de nacionais e estrangeiros, construção de melhoramentos, etc.

Deve, portanto, conhecer a construção de linhas telefônicas e respectiva manutenção, vias férreas, e possuir muitos outros conhecimentos indispensáveis ao eficiente exercício de suas funções.

O "Forest Service" é dirigido pelo "Chief Forester", responsável perante o Secretário da Agricultura pelo andamento dos trabalhos no órgão.

As atividades de administração geral são executadas pelo "Office of The Forester", em Washington, e os trabalhos do Serviço no campo são distribuídos a diversos órgãos denominados "branches" (Ver organograma na pág. seguinte).

No "Office of the Forester" estão o "Forester", o "Associate Forester" e o "Branch of Finance and Accounts". Essa repartição supervisiona a administração rural através dos "District Foresters".

O "Associate Forester" é uma espécie de vice-diretor, que auxilia o "Forester" cuidando dos detalhes da administração, substituindo-o nos seus impedimentos, e representando-o em audiências públicas e assuntos que, do mesmo modo, possam distrair a atenção do dirigente supremo do órgão.

O Chefe do Serviço Florestal é considerado membro nato do "Forest Protection Board" e da "National Capital Park and Planning Commission".

A produção de plantas para reflorestamento cabe também ao "Bureau of Plant Industry", órgão estruturado na base do tipo de planta estudado, refletindo, não obstante, influências ecológicas na organização de algumas de suas unidades (Divisão de "Dry Land Agriculture" e de "Western Irrigation Agriculture").

Algumas modificações foram operadas nos trabalhos a cargo do Serviço Florestal, em razão da política internacional, que, apesar de não atingir o setor florestal a ponto de mudar-lhe os rumos até então seguidos, lhe exige preciosa e substancial contribuição ao esforço de guerra.

Se bem que nitidamente caracterizadas existem entre as atividades do Serviço Florestal relações bastante íntimas, tornando-se imperativa a sua eficiente coordenação.

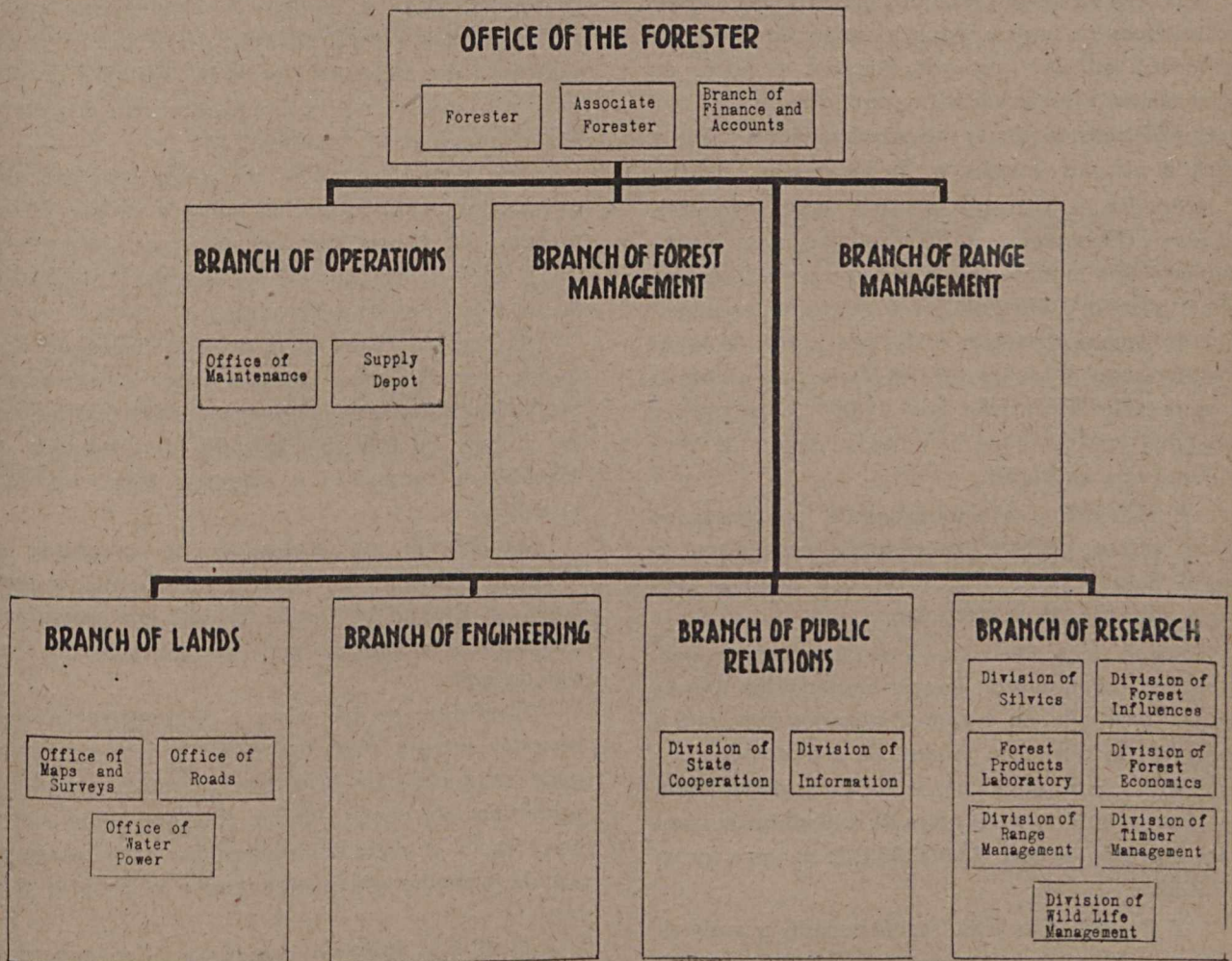
Para a efetiva proteção das florestas, o Serviço se vê obrigado a realizar funções que vão do controle de incêndios até o estudo de plantas e animais daninhos.

Sua força de defesa contra o fogo, incipiente em 1910, é hoje uma das mais eficientes do mundo, graças às dificuldades com que se houve o Serviço na fase inicial de sua existência (9). O

(8) "The work of administering 166.000.000 acres of National Forest demands specially trained workers, capable not only of doing things well, but assuming responsibility". — FREDERIC J. HASKIN, *The American Government today* — Grosset & Dunlap, N.Y., 1935, págs. 152.

(9) "...Every modern aid has been employed to control fire. Airplanes are used for fire patrol and to carry supplies; the telephone and radiô are an important part of the service, and the automobile has extended the work of the Ranger". — FREDERIC J. HASKIN, *ob. cit.*, págs. 152/153.

FOREST SERVICE



incêndio de 1910 congregou, um mês após a sua irrupção, 3.000 homens à causa do soerguimento das reservas florestais americanas. O Presidente Taft autorizou a utilização de contingentes do exército no combate ao fogo, e, ao fim de alguns meses (em 15 de agosto), 90 grandes incêndios haviam sido dominados e 3.000 de pequenas porções atalhados em tempo.

Focalizando as atividades do Serviço Florestal no setor da extinção de incêndios, vários filmes têm sido elaborados, de pequena e longa metragem. No ano passado tivemos oportunidade de apreciar "Clarão no horizonte", com Fred Mc. Murray no papel de "ranger".

O domínio das chamas constitui com razão o principal orgulho do Serviço, pois de longa data o fogo se tem revelado o principal inimigo das florestas, pela facilidade com que se inicia e pro-

paga, pela soma dos prejuízos que causa em poucos instantes (10).

A nocividade das pequenas pragas e das moléstias (forest pathology) merece do Serviço um especial cuidado e vários órgãos se acham empenhados no seu estudo e terapêutica (11).

O Serviço cuida ainda da perpetuação de espécies raras, que procura manter no seu "habitat" natural, preservando a vida selvagem.

Notável, pelos resultados que logrou produzir na vida dos Estados Unidos e particularmente no setor florestal, foi a criação, pelo Presidente Roosevelt, do C.C.C. (*Civilian Conservation*

(10) "Against all these menaces (insetos, pestes, etc.) the forest must be protected, but fire constitutes probably the greatest problem of the Forest Service". — DARREL SMITH, *ob. cit.*, pág. 80.

(11) Divisão de Insetos Florestais, Divisão de Entomologia, "Bureau of Entomology and Plant Quarantine" e outros.

Corps), para enfrentar a situação proveniente do "chômage".

Distribuíram-se 500.000 homens por 1.500 acampamentos, assalariados a razão de 30 dólares (Cr.\$ 600,00) por mês, durante o prazo de seis meses. Os acampamentos sediaram-se em vários Estados e, ainda, no Alaska, Hawaii, Porto Rico e até em territórios de índios.

A ação do Governo, em três setores, foi solidificada: o Departamento do Trabalho, para o alistamento dos homens; o da Guerra para transportá-los, vesti-los, alimentá-los e prover à organização dos acampamentos; o da Agricultura e o do Interior para a realização dos planos de trabalho e respectiva supervisão, por 14.000 "foresters" e técnicos especializados incumbidos ainda de controlar a sua execução.

Sociológica e economicamente, os benefícios foram extraordinários, contribuindo para elevar o moral da mocidade, que se achava abatida pela triste situação de desemprego.

Sob o ponto de vista florestal, o projeto possibilitou cometimentos jamais conseguidos e nem sequer passíveis de serem realizados por meios normais, em tão curto prazo. Os estragos de fogo em 1933, foram reduzidos de 70% da média anual dos 5 anos anteriores, e, além de trabalhos de combate à erosão do solo 72.000.000 de árvores foram plantadas!

O Serviço Florestal reconhecendo a necessidade de comunicar-se rapidamente com as suas unidades, promoveu a construção de milhares de quilômetros de rodovias e ferrovias para seu uso. Rasgou atalhos, picadas e caminhos através das matas, a fim de que pudessem os seus carros locomover-se tão rapidamente quanto possível.

Despertando o interesse geral, o Serviço se incumbiu de incentivar por todos os meios a realização de excursões e "week-ends", facilitando a visita às suas matas a cerca de 30 milhões de pessoa por ano.

Para as suas pesquisas, o Serviço dispõe de 12 estações experimentais e do notável Laboratório de Produtos Florestais, sediado em Madison, Wisconsin, (12), que desde 1910 realiza pesquisas sistemáticas sobre os produtos florestais.

(12) Sobre este laboratório há um interessante trabalho intitulado *Modernos alquimistas da madeira*, da autoria de STEWART H. HOLBROOK, publicado em "Seleções" de agosto de 1942, pág. 29.

Muito bem equipado, o Laboratório dispõe de cerca de 400 técnicos, que realizam investigações científicas sobre a madeira e estabelecem princípios práticos para a redução de desperdícios na utilização dos produtos florestais. Milhões de dólares são anualmente economizados com descobertas e invenções lá nascidas (13).

Tal como em 1914, o Laboratório executa presentemente investigações sobre a utilização da madeira na guerra (aviões, máscaras, explosivos, etc.), em colaboração com o Laboratório de Rádio do Serviço (Portland, Oregon).

O Serviço Florestal colocou à disposição das forças armadas, para acampamentos e manobras, todo o seu sistema de comunicações (63.000 milhas de linhas telefônicas, 117.000 de rodovias e 150.000 de ferrovias) e extensas áreas sob sua jurisdição.

Colaboram na realização de pesquisas o "Weather Bureau" o "Bureau of Chemistry and Soils", o Bureau of Public Roads, que executam pesquisas relacionadas com os problemas de erosão do solo.

Conforme se há visto, a administração das florestas integra todo um sistema, que contribui poderosamente para o fortalecimento da estrutura econômica da nação. O seu funcionamento exige uma franca e eficiente colaboração entre os setores de trabalho governamentais e o próprio público.

O "Forest Service" coopera com os governos estaduais, adquirindo novas florestas, e com os particulares, protegendo as florestas de sua propriedade e colocando a seu alcance o acervo das técnicas e processos novos nascidos em seus laboratórios. O Departamento do Interior, o C.C.C., a "National Youth Administration", a Works Progress Administration", são outros dos órgãos para os quais o Serviço traça planos e estabelece programas para a realização de trabalhos de utilidade pública. Um permanente contato é mantido entre estes órgãos e o Serviço, no sentido de resolver da melhor maneira os seus diversos problemas.

O Serviço coopera com o público fornecendo as mais amplas informações sobre as experiências

(13) "At Madison, the technologists study the properties of woods and establish principle and practices which will reduce waste and provide economical utilization. They have devised new methods of crating goods so that millions of dollars are saved to shippers". — FREDERIC J. HASKIN, *ob. cit.*, pag. 153.

que realiza, divulgando-as em publicações especializadas, de larga distribuição. Participa da solução dos problemas de particulares, resolvendo-os em seus laboratórios e respondendo às consultas que lhe são feitas (14).

Consegue, assim, levar aos mais distantes rincões as mais atualizadas informações sobre os frutos de sua experiência e sobre as práticas aconselháveis a cada caso em que é arguido (15).

(14) "The Forest Service diffuses information about its work and endeavours in numerous ways to better forestry practice in general. Through its publication it seeks to place before the public the fruits of its experience, study, and research. By giving advice to woodland owners (when solicited), and to manufacturers, dealers, and users of forest products, it seeks to widen its field of usefulness". — DARREL SMITH, *ob. cit.*, pág. 96.

(15) Cerca de 3.000 consultas lhe são feitas anualmente.

Apesar de procurar constantemente aumentar a sua utilidade, o Serviço se acha empenhado, no momento, em auxiliar, com a sua valiosa contribuição, o War Production Board".

Com o que ficou dito, cremos haver demonstrado a importância do Serviço Florestal no desenvolvimento econômico da nação.

Em matéria de riqueza florestal, o Brasil, tal como os Estados Unidos, foi pródigoamente dotado pela natureza. Tem, por conseguinte, iguais possibilidades neste setor, a par de se poder valer, para a eficiente administração de suas florestas, da experiência americana de quase um século de trabalho.

O Hospital dos Servidores do Estado

IV -- O "Sistema dos Painéis"

ARY C. FERNANDES

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

NA ORGANIZAÇÃO de toda e qualquer forma de assistência médico-social a grandes grupos há sempre um ponto delicado que merece exame atento. É o da formação do quadro dos médicos. E mais delicada ainda é a questão se se pretende prestar não somente assistência hospitalar mas também assistência em geral.

Há que distinguir pois dois grupos de pessoal técnico necessários ao funcionamento do sistema assistencial.

De um lado tem-se o corpo de internistas do hospital. É um grupo, numericamente pequeno, destinado a atender ao plantão contínuo e às necessidades gerais mínimas do nosocômio. Compõe-se de bons clínicos e cirurgiões, modestos mas eficientes, que dedicam todo o seu tempo à instituição e nela residem. Este corpo de internistas há de existir num hospital, seja qual for o sistema de assistência organizado.

Por outro lado, tem-se o corpo de clínicos e cirurgiões, responsável diretamente pela assistência e ao qual cabe conduzir os casos médicos. São os facultativos, os assistentes da clientela, aos quais esta se dirige. Este corpo médico se compõe de profissionais, distribuídos pelas diversas especialidades médicas.

A organização deste segundo corpo de facultativos é que constitui o problema difícil e delicado, pois de sua solução judiciosa depende o sucesso da instituição assistencial.

Tais alternativas se apresentam:

1. a formação de um quadro médico numericamente pequeno, composto de profissionais de grande nomeada e comprovada eficiência muito bem selecionados e mui-

to bem remunerados, sob regime de tempo integral;

2. a formação de um quadro numericamente maior, aliciando vários profissionais para uma mesma especialidade; deles já não se pode exigir eficiência técnica tão elevada, pois que são menos bem remunerados; nem podem integrar sua vida na da instituição, pois que trabalham sob o regime de tempo parcial;
3. finalmente, a formação de um quadro médico pelo chamado "sistema dos painéis", que adiante será descrito.

*

* *

A primeira solução é mais eficiente que a segunda, e, aparentemente, também é mais dispendiosa. Não tem sido usada entre nós, pelo excessivo temor às despesas de um quadro de pessoal técnico altamente remunerado. Entretanto, é a solução preferida nos Estados Unidos e na Europa.

Nas duas primeiras soluções, tem-se um quadro fixo de uns tantos médicos assalariados. O número de especialistas em cada ramo médico será tanto maior quanto maior for a clientela associada. Mas, um tal quadro, por mais amplo que seja, nunca o poderá ser em tal grau, que resolva de maneira plenamente satisfatória as relações entre médicos e clientes, quanto ao direito de livre escolha dos primeiros pelos segundos.

Os quadros fixos têm sido a solução mais freqüentemente adotada nos sistemas de assistência médico-social, mesmo quando se revestem da forma de seguro-doença. Constituem mais uma

objeção, que tem sido levantada contra este tipo de seguro. Via de regra ele deixa à margem a delicada questão da livre escolha do médico pelo paciente. Opera sobre classes mais ou menos homogêneas, ou artificialmente consideradas como tal.

A homogeneidade econômica e social da clientela não existe de modo algum entre servidores públicos. Aqui a amplitude da escala de remuneração é muito grande. É de prover que, para a maioria dessa classe, o problema não seja o de encontrar um médico qualquer, cujo nome lhe seja desconhecido, ou que lhe seja apresentado sem quaisquer credenciais.

Sabido é que, em grande número de casos, o nome de um médico é recomendado ou contraindicado a um cliente, por um amigo, ou por uma pessoa que não tem capacidade crítica para julgar. De qualquer modo, porém, não é possível desprezar esse aspecto, que tem um profundo significado para certos tipos de clientela.

E uma das desvantagens mais claras dos sistemas assistenciais que adotam quadros rígidos de médicos, é a de não atender convenientemente a esse fator psicológico fundamental. Daí resultam inconvenientes para os clientes e para a classe médica.

O paciente poderá não confiar no médico por erro ou ineficiência profissional, real ou suposta, deste; ou incompatibilizar-se por um atrito pessoal, ou apenas votar-lhe antipatia. Então deverá aceitar a contragosto os serviços do médico, o que é desagradável para ambos — ou procurar assistência fora da instituição, que foi criada exatamente com o fim de assistir à sua classe. E a última solução freqüentemente é impossível, por motivos de ordem econômica. De uma forma ou de outra, o quadro fixo não resolve satisfatoriamente tais casos.

*

* *

Ainda outro argumento a ponderar contra a formação de quadros fixos é o da situação econômico-social criada para a classe médica pelas instituições de assistência, cada vez mais numerosas e maiores, sobretudo depois da introdução do regime de institutos e caixas de aposentadoria e pensões. Minguam cada vez mais as oportunidades de uma boa clínica privada. Vivendo exclusivamente destas, encontram-se hoje, quase só, os

da “velha guarda”. E os quadros fixos correntes, relativamente pequenos e, via de regra, mal remunerados, absorvem apenas uma pequena parcela da grande classe médica.

*

* *

Para obviar essas grandes desvantagens, atendendo, então, aos problemas econômico-sociais da classe médica, ao mesmo tempo que permitindo a livre escolha do médico pelo paciente, desenvolveu-se nos Estados Unidos uma forma peculiar de organização do quadro médico das associações de assistência médico-social, forma essa originária da Inglaterra e adotada em vários países. As experiências mais positivas, na Europa, encontram-se nas “Krankenkassen” alemãs (antes de 1933) e no sistema polonês de assistência aos servidores públicos. É o “sistema dos painés”.

Aqui não mais temos um, dois ou três clínicos, porém dez, vinte, trinta ou mais. O número dos componentes do quadro variará com as condições de cada localidade, ou com o “mercado de trabalho”, como está em moda dizer. De um modo geral, o “painel” abrange um terço ou a metade dos profissionais disponíveis, aliciando o número provável dos bons e dos ótimos, e procurando reduzir ao mínimo o dos medíocres.

Algumas vezes o número de inscrições é limitado. Fazem-se exigências, não raro severas, de qualificação profissional, renome, experiência, e até mesmo concursos de títulos ou de provas. Uma junta de profissionais julga e aprova as inscrições.

Os nomes dos médicos admitidos são afixados em um grande painel, e o cliente escolhe livremente o seu facultativo. Daí o nome do sistema.

Por vezes admite-se uma renovação periódica de uma parte do painel, menos bem sucedida, menos procurada pela clientela. É uma forma de seleção natural. Entretanto tem alguns inconvenientes, criando rivalidades e deixando a seleção renovadora exclusivamente a critério da clientela, nem sempre habilitada a pronunciar um julgamento definitivo. O corpo de jurados não torna dispensável o juiz.

*

* *

A forma de remuneração dos médicos pertencentes ao "painel" enquadra-se perfeitamente no sistema das "unidades", preconizado no capítulo anterior.

O pagamento é sempre certo, por tipo de serviço, tabelado, a preços reduzidos por "unidade".

E o cliente, ou associado, paga na mesma base. Pode fazê-lo por três formas, segundo se prefira:

1. no ato;
2. *a posteriori* — podendo ser mensalmente e, no caso dos servidores públicos, mediante desconto em folhas;
3. *a priori* — mediante o pagamento de uma certa taxa mensal, suplementada pela contribuição do Estado.

A última forma parece a mais recomendável. Entretanto a segunda também pode ser tomada em consideração. E a primeira pode ser admitida como uma solução para aquêles que expressamente a preferirem.

*
* *

A conjugação dos sistemas dos "painéis" e das "unidades" conduz a solução social mais indicável, qual seja o afastamento da idéia de fornecer assistência gratuita, como foi a primeira intenção da lei, quanto ao *Hospital dos Servidores do Estado*.

Com efeito, não existe e nunca existiu assistência gratuita. Alguém paga sempre: o indivíduo, ou o Estado, ou uma sociedade de beneficência; e, em qualquer caso, a economia nacional.

Ora, o servidor público não é um desvalido. E quando o fôr, deve protegê-lo a assistência econômica, e não a assistência médica. A gratuidade desta mascara a necessidade da primeira. Desloca o problema, sem entretanto resolvê-lo. Cura o sintoma e não a moléstia.

O servidor público deve suportar-se a si mesmo dentro de certos limites. Para auxiliá-lo nessa tarefa, o Estado assumiria uma parcela, digamos de 50%, dos ônus da assistência médico-social.

A gratuidade dos serviços assistenciais não se justificaria senão em duas hipóteses.

Primeiramente, nos casos de acidente no trabalho ou doença profissional. Aqui, evidentemente, cabe ao Estado, como empregador, a responsabilidade de reparar a ocorrência do risco profissional.

E depois, nos casos econômico-sociais graves, infelizmente existentes: família numerosa, poucos recursos, empréstimos, etc. De fato, há os que não suportam nem o preço de custo de um tratamento.

Admitir-se-ia o pagamento "simbólico", mínimo, eliminando a idéia de esmola, caridade ou favor.

Em tais casos, o "deficit" da instituição assistencial seria coberto por um "Fundo Social", para tal fim criado com uma parte das disponibilidades do I.P.A.S.E., destinadas à assistência social aos servidores públicos. Esta é a aplicação que nos parece a mais judiciosa para essa verba.

Até mesmo nessas circunstâncias poderia ser prevista, em alguns casos, uma restituição futura, com ou sem juros, com grandes facilidades de prazo e em prestações muito módicas.

Isto corresponderia, de certo modo, a uma parcela dos benefícios em espécie do seguro-doença. A comparação não é perfeita.

*
* *

A adoção do "sistema dos painéis", em substituição ao dos quadros fixos, requer atenção a um aspecto de particular importância.

Para atender ao grande número de pacientes que se dirigem ao hospital, sem saber previamente a que especialista consultar, e para evitar despesas inúteis dêsses pacientes, os nosocômios modernos dispõem de bem organizados Departamentos de Admissão, para filtragem e encaminhamento de doentes.

No caso de um regime de "painéis", a administração do Hospital deverá baixar instruções enérgicas e fiscalizar o seu pessoal, em particular o do aludido Departamento, a fim de proibi-lo categoricamente de indicar, segundo suas preferências pessoais, os médicos do painel aos clientes, limitando-se tão sómente a indicar o serviço da especialidade a que êstes se devam dirigir.

*
* *

Um "sistema de painéis" exige de um organizador atenção especial aos problemas de contabilidade. As operações tornam-se mais complexas e trabalhosas, que no regime comum. Recomenda-se, então, recorrer aos processos mecânicos.

É, afinal, o problema de qualquer grande hospital, hotel ou casa comercial. Há sociedades assistenciais, nos Estados Unidos, com movimento intenso, de cerca de dois mil clientes por dia, cujos Departamentos de Contabilidade funcionam eficientemente apenas com duas máquinas e dois funcionários.

Os obstáculos mais sérios a vencer na adoção do "sistema de painéis" residem na maior dificuldade de supervisão dos casos clínicos, de seu acompanhamento de uma especialidade para outra, de uma fase do tratamento para outra, procedendo-se à orientação e ao controle técnicos.

Removem-se essas dificuldades organizando uma junta revisora, de árbitros médicos, que tam-

bém se incumbem do julgamento dos casos em conflito e dos de ética profissional. Os "medical referees" já existem na Inglaterra, há muito, mesmo nas formas rígidas de seguro-doença. Atuaram com grande sucesso no combate aos abusos por parte dos doentes e dos próprios médicos, abusos esses que, aliás, são em menor número do que geralmente se imagina.

Neste setor de assistência médico-social, qualquer sistema estará inevitavelmente sujeito a abusos e desonestidades. Mas aqui, como alhures, pode-se esperar que a educação opere os milagres que, por vezes, sabe operar.

Há exemplos de "sistemas de painéis" que já vêm funcionando, por longos anos, com franco sucesso, a pleno contento de médicos e clientes. E não é fácil contentar ao mesmo tempo a ambos, sobretudo na hora amarga do ajuste de contas.

Do material elétrico para instalação de laboratórios

JOAQUIM BERTINO DE MORAES CARVALHO
*Professor Catedrático do Instituto Nacional
de Óleos, servindo na D.M. do D.A.S.P.*

O PROBLEMA do equipamento elétrico não tem sido encarado como deve ser, na construção de edifícios para escolas, institutos, laboratórios, etc., apesar da sua importância indiscutível para o êxito dos próprios trabalhos das instituições.

Nos *Apontamentos para a padronização de material para laboratório* (1), foram dadas normas para o planejamento e o esboço do ante-projeto de construção de edifícios para laboratórios, seleção de mesas e capelas. Acreditamos que tais normas satisfarão aos iniciantes nestes estudos.

Elaborando o ante-projeto, no qual se encontrem distribuídas as unidades funcionais e acessórias, o técnico deverá analisar cada unidade, registrando o material que nela deverá existir e que poderá, de futuro, existir, para satisfazer o mínimo das suas necessidades. Não é operação difícil, quando os planos e programas são conseqüentes de pesquisas anteriores, objetivadas para um fim técnico definido.

No presente trabalho chamaremos atenção para os pontos mais comuns e pedimos que cada um procure lembrar-se de qualquer fato útil, observado numa visita feita a escolas, laboratórios, etc., para orientar o seu trabalho.

Fornecimento de energia elétrica — Nas capitais e nas cidades de maior desenvolvimento econômico, o problema do fornecimento de energia não é dos mais difíceis. Em alguns casos, depende de mais de uma companhia, e isto dificulta, muitas vezes, uma resolução técnica econômica de interesse para o proprietário. No Distrito Federal, a energia-luz e a energia-fôrça não são fornecidas por uma mesma companhia; antes de qualquer resolução definitiva, o problema de-

verá ser estudado com as companhias interessadas.

No interior do país, casos existem em que o interessado terá que possuir a sua usina geradora e distribuidora de energia. Evidentemente, a instalação dessa usina só se fará depois de estudos previamente realizados, a fim de satisfazer as necessidades mínimas e poder proporcionar um desenvolvimento favorável dos laboratórios.

No presente estudo, trataremos do fornecimento de energia elétrica, por uma companhia já existente.

1.º caso — Corrente alternada — Equipamento para alta tensão. — Somos, pessoalmente, adeptos da instalação de sub-estações elétricas nas escolas, institutos e outros estabelecimentos, nos quais o consumo de energia seja superior a setenta mil watts, ou em que a distribuição de energia seja melhor garantida ou efetuada, através de uma estação transformadora-distribuidora própria.

Uma vez reconhecida a necessidade de uma sub-estação elétrica, o seu custo inicial não deve constituir motivo para excluí-la do projeto. A sua capacidade não deve ficar concentrada num único transformador. E' preferível ter dois transformadores de 50 KVA a ter um de 100 KVA, uma vez que poderão trabalhar em paralelo, em plena carga, e ser desligados, quando conveniente. O antigo Instituto de Óleos, na Praia Vermelha, tinha a sua sub-estação elétrica equipada de ótimo material; apesar de não haver sido fácil obter a sua instalação, a sua eficiência entretanto, fez convencer do acerto da medida.

A sub-estação elétrica deverá ser equipada e instalada, de maneira que um aumento da sua capacidade não exija modificações internas na

(1) Ver *Revista do Serviço Público*, número de julho de 1944, págs. 54-80.

unidade. A causa da maioria destas alterações reside na falta de previsão de espaço para um ou mais transformadores e para quadros de distribuição.

Como unidade acessória, a sub-estação elétrica é uma das mais importantes e exige uma planificação cuidadosa das suas necessidades, para uma boa distribuição de energia. A sua instalação deverá ser também feita por um técnico competente.

2.º caso — *Equipamento para baixa tensão.* — A energia é recebida da companhia fornecedora, já transformada, para atender às necessidades da instituição.

Quer neste caso, quer no anterior, a distribuição de energia por circuitos, distribuídos em quadros, não dispensa um estudo preliminar, cuidadosamente feito, da carga máxima para cada circuito.

No primeiro caso, temos *transformação e distribuição*, e no segundo só a *distribuição*, que poderá ser estudada sobre várias modalidades, dependendo das exigências dos trabalhos específicos das unidades funcionais.

Corrente contínua — O emprêgo da corrente contínua não é tão geral quanto o da alternada, nos laboratórios e em certas indústrias, etc. Poderá ser obtida por meio de geradores, retificadores ou mutadores e baterias. Não sendo de emprêgo geral, o técnico deverá estudar, com muito cuidado, a localização de sua estação geradora, para evitar gasto excessivo de material e perda de corrente.

Quando se tratar de *baterias* ou de *acumuladores*, a sua localização deverá ser feita num lugar seco e onde haja boa ventilação, principalmente durante o tempo de carga. Deverão ser colocadas sobre estrados de madeira e protegidas por fusíveis ou interruptores automáticos, para evitar a inversão da corrente entre a bateria e o gerador, o que daria lugar à descarga da bateria. Quando se tratar de um número reduzido de elementos, poder-se-á empregar mutadores ou retificadores, para carregar.

Os acumuladores comuns de chumbo poderão ser substituídos pelos alcalinos de ferro e níquel de Jungner e Edison, quando com eles se trabalha, diretamente, no laboratório, por não emitirem exalações ácidas. Usamos este tipo de acumuladores no laboratório de físico-química, mas

casos existem em que os de placa de chumbo se tornam mais úteis, apesar de exigirem maior cuidado.

Ainda se poderá usar as pilhas secas, cuja duração depende da carga a que estão sujeitas e do tempo de sua fabricação.

O fornecimento de corrente contínua aos laboratórios, como está visto, depende também do tipo das suas necessidades, isto é, se as ondulações da corrente retificada não influem no trabalho. Neste caso, os retificadores de vapor de mercúrio, de tubos termiônicos, de óxido de cobre, e outros sistemas, substituem vantajosamente os acumuladores que trabalham diretamente, alimentados pelo circuito de corrente alternada. Poder-se-á também usar filtros, que darão lugar à substituição completa das baterias. O seu uso tem sido sacrificado pelo seu custo elevado.

Distribuição de energia — Corrente alternada. A distribuição dependerá do sistema escolhido; este não pode e nem deve ser empregado sem um estudo prévio das necessidades de cada unidade ou conjunto funcional, quer se trate de laboratórios de ensino, quer de laboratórios de pesquisas científicas ou industriais.

Na distribuição de energia preferimos a corrente trifásica com o neutro, ou seja o sistema de quatro fios, no qual os fios marcados de vermelho, amarelo e preto indicam as fases, e o branco o neutro.

A sua divisão por circuito poderá operar-se de várias maneiras; entretanto, sugerimos estudar estas duas hipóteses: 1.ª) distribuição da sub-estação para cada quadro de distribuição por andar e dêste para as unidades; e 2.ª) cada quadro por andar, alimentado pela sub-estação, distribuirá a cada laboratório, sempre no sistema de quatro fios, a capacidade mínima que deve ter cada circuito.

Somos adeptos do sistema de quatro fios (3 fases e neutro) e da distribuição independente para cada laboratório. Esta orientação vem sendo por nós seguida, desde 1929, quando projetamos o primeiro Instituto de Óleos.

Do pequeno quadro existente em cada laboratório far-se-á a distribuição de energia, nas mesmas condições anteriores, pelas mesas, capelas, etc., e trabalhar-se-á com um fator de segurança

bem maior, principalmente tratando-se de um laboratório de pesquisas que ficará completamente independente do seu vizinho.

Capacidade de cada circuito do laboratório. — Tratando-se de laboratório de pesquisas, deveremos considerar os laboratórios de pesquisas gerais, os específicos e os semi-industriais, assim como a maior ou menor necessidade do emprêgo de aparelhagem elétrica, dada a dificuldade de uma maior produção ou falta de gás.

Considerando que as estufas, placas de aquecimento, etc., devem ser colocadas, sempre que possível, no circuito de força, sugerimos, tendo em vista as necessidades usuais dos laboratórios de pesquisas físicas e químicas, que cada laboratório ou unidade funcional de 24 ou 36 metros quadrados, tenha dois circuitos:

- 1.º — Circuito — 110 V — 15 amp. ou
Circuito — 110 V — 25 amp.
- 2.º — Circuito — 220 V — 30 amp. ou
Circuito — 220 V — 50 amp.

Os laboratórios semi-industriais, com ou sem instalações "Pilot", exigem, em vários casos, maior capacidade, de maneira que a distribuição poderá ser feita em vários circuitos, o que é até mais aconselhável em certos casos.

Nos laboratórios de ensino as exigências são menores; entretanto, dependem também da orientação dada ao curso e do maior ou menor emprêgo de energia elétrica. Nos lugares onde há falta de gás ou dificuldade para seu fornecimento constante, o emprêgo da eletricidade terá que ser muito maior e, logicamente, maior deverá ser a distribuição de energia por laboratório.

O emprêgo da eletricidade nos laboratórios ainda está restringido no nosso meio, devido ao alto custo do material elétrico e da energia, tendo como base o valor da moeda e o custo do gás.

O progresso observado no campo da eletricidade, durante os presentes dias, tem sido tão extraordinário que, em futuro mais próximo, teremos material muito mais econômico e uma aparelhagem para contrôlê de temperatura mais simples e barata, permitindo um maior aproveitamento de energia elétrica.

Tendo em vista o já estudado, não se deve admitir, na instalação de uma escola, de um instituto ou laboratório, a instalação embutida da

rêde distribuidora dos circuitos e muito menos nas mesas dos laboratórios, etc.

Nos Estados Unidos, estão usando em grande escala "falsos tetos" (lages duplas) nos corredores, para distribuição da tubulação de água, gás, ar, vácuo, tubos rígidos, condutores de energia elétrica, etc. As instituições mais ricas, como observamos, usam uma lage dupla, em toda área. No nosso país, já se adota aquela primeira hipótese.

Ao planejar um instituto ou escola, não se poderá deixar de prever êste e outros casos, que influirão no projeto e no seu custo.

Aparelhagem mais usual — Para se ter uma idéia do material elétrico que pode existir num simples laboratório, citamos, apenas, o mais comum: banho-maria, consumindo de 800 a 4.800 watts; estufas, de 600 a 6.000 watts; placas elétricas, de 330 a 3.600 watts; aquecedor para Kjeldahl, cada um 550 watts; forno elétrico, de 370 a 1.500 watts; alambique, de 2.500 a 7.500 watts e vários outros equipamentos como sejam aspiradores de pó, bombas para laboratório e para elevação d'água, caldeira, centrifugadores, compressor de ar, exaustores, refrigeradores, secadores, ventiladores, chuveiros, fogões, etc. E' evidente que a distribuição e o funcionamento do equipamento não se operam de uma só vez; entretanto, não é difícil haver momentos em que o laboratório esteja trabalhando com o seu máximo de carga e tenha necessidade de usar um secador portátil, etc.

Escolhido ou especificado o material que deve existir em cada laboratório, é necessário apenas somar o consumo em watts e dividir o total pela voltagem, para se obter a amperagem. Ex: banho-Maria, 1.100 watts; estufas, 3.600 w.; placas elétricas, 2.450 w.; Kjeldahl com três unidades de 550 w, 1.650 w; e um forno elétrico para cadinho, 1.200 w.; total: 10.000 watts ÷ 220 v = 45,4 amp. Deverá ser notado que a distribuição da carga neste equipamento é em circuito trifásico ou difásico. Em geral, quando se trata de aquecimento, usa-se o difásico 220 v. Para facilitar e se ter uma idéia de ordens de grandeza, lembramos as seguintes formulas: Amperes = watts ÷ volts; Watts — volts x amperes, e Volts = watts ÷ amperes.

Para evitar certos enganos e poder auxiliar o projeto, é vantajoso, para aquêles que tiver de

fornecer os elementos necessários para o planejamento e projeto da parte elétrica, conhecer o material que vai usar ou necessário ao seu programa de trabalho, estudando ou consultando os catálogos dos fabricantes de maior autoridade e alguns livros que facilitem a sua melhor compreensão do problema. Não cabe ao engenheiro eletricista ou a outro profissional conhecer as necessidades de uma instituição ou seja mesmo de uma simples unidade funcional. Poderá auxiliar, orientar e mesmo ensinar a preferir o material, mas precisará conhecer o material que quer preferir e os fins que se têm em vista. Do contrário, é impossível evitar erros, gastos excessivos e inúteis.

Dentro dos nossos planos de trabalho, havíamos iniciado a reunião de uma série de dados úteis, inclusive sugestões, tabelas, etc., para facilitar aos alunos do Instituto de Óleos, mas, devido a uma dificuldade imprevista, este trabalho não pôde ser continuado.

Iluminação — Deverá estar de acordo com a natureza do trabalho. A mais usada é a luz direta; entretanto, a iluminação indireta está tomando grande vulto. Vários sistemas estão sendo empregados e os especialistas deverão ser também ouvidos neste caso, notando-se sempre que um laboratório é um lugar impróprio para demonstração de luxo ou gasto inútil, que deve ter conforto e segurança, baseado numa iluminação adequada a cada tipo de trabalho.

Ar condicionado — É um equipamento indispensável num instituto de pesquisas e a sua instalação deverá ser prevista no projeto de construção de edifício. Poderá deixar de ser obrigatória em várias dependências; entretanto, na do conjunto funcional de análises físicas e físico-químicas é indispensável.

O controle da temperatura e da umidade deverá ser feito, de maneira que satisfaça as condições exigidas pelas pesquisas e agentes de trabalho.

Quando for instalado numa unidade semi-industrial, é indispensável conhecer as necessidades do produto, uma vez que as condições atmosféricas influem sobre a sua obtenção. A variação notável é sempre na percentagem relativa de umidade, que deverá ser controlada por instrumentos sensíveis.

É econômico estudar a localização das unidades ou conjuntos funcionais em relação à ins-

talação de ar condicionado, para evitar um trabalho constante e excessivo do equipamento, e obter melhor controle. É um grave erro colocar unidades funcionais, que devem ter instalações de ar condicionado, nas partes do edifício sujeitas a maior insolação.

Ar quente — Ocasionalmente existem em que é necessária uma temperatura superior à do ambiente na unidade funcional, de maneira que se torna conveniente instalar equipamentos para aquecimento dos laboratórios de análises físicas e físico-químicas, e semi-industriais, que exijam uma temperatura estável e superior àquela que se encontra nas outras dependências. Em alguns casos, é dispensável, devido ao fato de se poder obter a temperatura desejada com uma ligeira irradiação de calor. Um outro equipamento útil, num laboratório industrial, é o "precipitador eletrostático", destinado a retirar do ar mais de 98% de impurezas, inclusive pequenas partículas.

Instalação de rádio — Já em 1932, tinha sido previsto no projeto de construção do Instituto de Óleos, nos terrenos da Quinta da Boa Vista, uma instalação de rádio com as seguintes especificações: "uma tomada receptora e emissora no salão de aula; uma tomada receptora na sala de conferências, no refeitório, em cada alojamento dos técnicos, no gabinete do professor e no hall do pavimento térreo".

Em 1938, quando tivemos oportunidade de visitar várias universidades e institutos norte-americanos, observamos, na Universidade de Illinois, que existiam pequenos aparelhos rádio-receptores nos laboratórios dos pesquisadores, que permitiam ouvir programas de cotações dos mercados, músicas, etc. Deverão ser também instaladas nos laboratórios de medidas e análises elétricas, no gabinete do diretor, laboratório, etc., alto-falantes ligados a uma estação central para irradiação de informações, etc.

Logo após-guerra, ter-se-á conhecimento do extraordinário progresso realizado neste setor e as instalações de rádio ou os sistemas de comunicações internas serão bastante simplificados, em consequência das grandes descobertas feitas neste ramo científico.

Telefones internos e outros equipamentos para intercomunicações — Somos apologistas dos telefones automáticos, para todo o serviço de inter-

comunicações das escolas, institutos e laboratórios, e instalámo-los no primeiro Instituto de Óleos, em 1929.

Existem vários outros sistemas que ainda estão sendo experimentados nesta Capital, com pouca eficiência. E' aconselhável esperar o final da guerra, para os selecionar, de acôrdo com as suas utilidades para cada objetivo.

Quando se puder conhecer o quase inconcebível realizado no campo da eletricidade e no das suas diversas aplicações, neste período de guerra, poder-se-á bem calcular das vantagens do seu maior emprêgo nas instituições de ensino e de pesquisas científicas e tecnológicas.

Instalações elétricas e substituição das de gás por aquelas — A execução de instalações elétricas está sujeita a vários códigos de instalações, sendo recomendável que o técnico interessado conheça a "Norma para execução de instalações elétricas" (N.B. — 3, 1941) da Associação Brasileira de Normas Técnicas, e não se esqueça de que os tubos rígidos ou flexíveis devem ser sempre previstos, para uma maior capacidade.

Vários laboratórios, dada a dificuldade atual do aumento da quota de gás e a insuficiência de um produto que poderia ser mais rico em calorias, estão substituindo o emprêgo dos bicos Bunsen pelos aquecedores elétricos.

Condições existem em que esta substituição se torna muito aconselhável e o técnico deve, antes de qualquer preferência, ter em vista os seguintes pontos de valor econômico: o volume de gás necessário em cada laboratório de acôrdo com as observações a realizar e bicos a usar; o valor do gás sob o ponto de vista da sua riqueza em calorias; os bicos que devem ser utilizados, tendo em vista o poder calorífico do gás e a pressão que é fornecida a cada unidade funcional; as horas de maior e menor consumo; a matéria prima preferida para a produção de gás e as facilidades que oferece quanto a sua obtenção, estoque e custo, em relação ao número de metros cúbicos de gás produzido por unidade de matéria prima empregada.

Anteriormente, tratando da aparelhagem elétrica mais usual, sugerimos ter, no circuito de energia-fôrça de cada laboratório de 24 ou 36 metros quadrados, 50 amp.; entretanto, para o cálculo do consumo de gás, além de pedirmos atenção para as considerações anteriores, lembra-

mos que um bico de Bunsen com um tubo de 11 a 13 mm consome, geralmente, de 110 a 150 litros de gás por hora, enquanto um forno a gás poderá consumir de 250 a 1.200 litros ou mais, dependendo do seu fim principal. Cada unidade poderá ter quatro bicos ou sejam dezesseis bicos em cada mesa central, dupla, de 2.40 m.

O professor C. R. Hoover, chefe do Departamento de Química da Universidade Wesleyan, estima em 284-567 litros a quantidade de gás, por hora, necessária para cada trabalhador, excluindo o necessário para aquecimento das caldeiras, banhos-maria, placas de aquecimento, etc. (2)

Após um cuidadoso estudo, tomamos para base de cálculo de consumo de gás de carvão (4.300 calorias a 0°/760 mm, metro cúbico) de um laboratório de química, construído e funcionando de acôrdo com a tabela que organizamos e que consta nos "Apontamentos para a padronização de material para laboratório" (*Revista do Serviço Público*, Ano VII — Vol. III — N.º 1, Julho de 1944), duzentos (200) litros de gás de carvão por metro quadrado de cada laboratório "standard", com um bom fator de segurança. Para simplificar, basta multiplicar a área por 0.2, que dará o número de metros cúbicos de gás necessários a cada unidade, tendo material comum dos laboratórios. As unidades complementares nas quais se encontram as caldeiras, etc., e as instalações semi-industriais não estão incluídas neste cálculo.

Estas ligeiras informações serão completadas, oportunamente, na parte destinada às instalações de gás, ar e vácuo, água, etc., quando também estudaremos a conveniência de não ficarem embutidas.

Padronização do Material Elétrico — A Divisão do Material do D.A.S.P. está estudando o assunto com indiscutível interesse, tendo já obtido a cooperação de firmas interessadas no estudo do material de maior aplicação nas instalações comuns de edifícios, laboratórios, etc.

Achamos que o material elétrico para uso específico de laboratório não pode ter ainda restringida a sua aquisição. O técnico deverá ter a mais ampla liberdade de o selecionar; apenas, deverá

(2) A Report of the National Research Council Committee on the Construction and Equipment of Chemical Laboratories, 1930, p. 121.

dar o nome do fabricante, número do catálogo e outros informes, para facilitar uma cooperação da seção especializada, no caso de necessidade.

A Seção de Padronização da D.M. do D.A.S.P. adotou uma orientação que não pode deixar de ser de grande alcance prático; a de obter dos professores e demais técnicos responsáveis das instituições de ensino e de pesquisas, em cada setor, uma maior cooperação, conhecimento das suas necessidades e estudo dos meios que possam facilitar a sua ação.

Com a promoção de reuniões técnicas, nas quais fique bem salientado o desejo de cooperação, e jamais da imposição, pela força, da interpretação e da execução das leis, muito o D.A.S.P.

poderá obter das instituições oficiais e particulares.

*

* *

Chamando a atenção do leitor para esta parte de real importância na construção de laboratórios, e para a padronização do material elétrico, insistimos na urgente conveniência de um estudo baseado em normas técnicas, antes da planificação de uma escola, instituto ou laboratório.

Era nosso desejo ilustrar o presente trabalho com exemplos específicos, mas, dada a circunstância de ainda não podermos dispor de todos os elementos que possuímos, deixamos esta parte para outra oportunidade.

O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

Reportagem de ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO

A proteção do patrimônio histórico e artístico nacional não existia no país. Nenhuma lei federal regulava a intervenção dos poderes públicos na defesa de bens arqueológicos, etnográficos, históricos e artísticos, ameaçados de destruição ou evasão do território nacional. E, assim, nesse regime de plena liberdade de dispor facilmente do que era "seu", muita gente sacrificou parte de precioso patrimônio, que hoje não pode mais ser reconstituído na sua apresentação primitiva ou reavida novamente. E não era só "muita gente" que assim procedia; os próprios poderes públicos também. Até mesmo instituições religiosas deixavam à margem o culto ao passado, e velhos templos seculares, ricos de tradição, ficavam ao abandono, com suas ruínas evocativas entregues à ação destruidora do tempo. Deixemos que os poetas cantem essas ruínas, como Luis Carlos soube cantá-las em versos magistrais, de que este soneto é magnífico exemplo:

IGREJA DE RAPOSOS

No alto de uma colina, entre coqueiros altos,
Erguem-se-lhe os oitões, as torres e o cruzeiro.
Segredando a uma ponte, em baixo, o mensageiro
Rio das Velhas passa, ora manso, ora em saltos...

Ao entrar-se-lhe a porta, as curvas e os ressaltos
Da escultura cristã de eras priscas, primeiro
Infundem compunção; e, para logo, o cheiro
E o mistério da ruína acordam sobressaltos!

Tudo se decompõe. As douraduras fôscas
Se pulverizam... Paire um silêncio de assombros,
Só se ouvindo o zumbido alígero das môscas...

Hiantes covas no solo engolem-lhe os escombros...
E, na ânsia de a salvar, suas colunas tôscas
Sustentam, como heróis, três séculos nos ombros!...

Mas, prossigamos:

Sentia-se completa ausência de proteção a toda essa riqueza disseminada pelo Brasil inteiro. Escritores eminentes, parlamentares, jornalistas e instituições culturais clamavam por medidas legis-

lativas que julgavam capazes de pôr côbro a semelhante desbarato, fruto da ignorância e também de caprichos e conveniências pessoais. Em vão. Ninguém conseguia fazer proselitismo em semelhante campanha, falha e descontínua à falta de persistência de seus promotores e de sistematização de seus processos. E nessa mesmice preguiçosa vivíamos indiferentes por completo às advertências e observações de homens de espírito, que não se conformavam com tal abandono, nada abonador, afinal, de nossa cultura e de nossa educação.

Ao leitor há de parecer exagerado que tenhamos falado até aqui sobre a falta de respeito "que havia" ao passado e de amor às coisas históricas, como se já realmente tivéssemos mudado por completo de conduta...

Sim, não mudamos de conduta, mas "já melhoramos muito..."

E vamos dizer porque melhoramos muito na defesa de nosso patrimônio histórico e artístico. E não melhoramos mais porque obra eminentemente educacional como essa, só agora iniciada, não pode ser de efeitos imediatos. Haja vista essa outra, a de defesa de nossas florestas, sem dúvida de mais fácil compreensão e que também se processa com vagar, embora não seja menor o entusiasmo dos que a ela se dedicam.

Pesa-nos entretanto, observar que os poderes públicos, tanto numa como noutra campanha, houvessem acordado tão tarde para prestigiá-las, apesar de sua valiosa contribuição ser sempre solicitada na imprensa e no parlamento. Com referência, então, à defesa de nossas lindas matas, sempre sacrificadas desde os tempos coloniais pelo machado e pelo fogo destruidor, a demora no defendê-las foi ainda mais sensível. E essa defesa, como se sabe, ainda é bem precária. Em todo o caso, já temos um Código Florestal, que se procura cumprir por meio de medidas sugeridas



Museu do Ouro, em Sabará, Estado de Minas Gerais.

pelo Conselho Florestal Federal e órgãos semelhantes estaduais; há todo os anos, no dia 21 de setembro, a Festa da Árvore, na qual as crianças aprendem a amá-las; o Sr José Mariano Filho protesta quando se pensa em sacrificar mais um pouquinho o Passeio Público; canta-se o hino da árvore nas escolas, etc., etc. Apesar de tudo, as derrubadas continuam, e hão de continuar enquanto não se elevar mesmo o nosso nível educacional e os lavradores não tiverem mais necessidade de fazer lenha e carvão para consumo próprio e negócio. Não se deve, porém, permanecer eternamente indiferente à sorte das florestas brasileiras, e toda campanha que se fizer no sentido de protegê-las precisa ser incentivada.

O mesmo interesse deve acompanhar a atuação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, geralmente ignorada do grande público. Pretendemos revelá-la linhas a seguir, não em forma de entrevista com o diretor e outros técnicos desse órgão do Ministério da Educação, mas nos valendo apenas do que extraímos de relatórios de trabalhos já por eles executados aqui no Rio de Janeiro e nos Estados.

A direção do S.P.H.A.N. (oferecemos ao leitor esta palavra, composta com as iniciais do nome daquele Serviço, para não cansá-lo muito...) preferiria talvez que não fôsse essa repartição o objeto de nossa reportagem agora ou mesmo mais tarde. Da primeira vez que a tentamos realizar, há três anos, já havíamos encontrado de sua parte certo retraimento e, desta feita, embora não fôsse tão manifesto, vislumbramos-lhe ainda uma pontinha...

Afinal não podemos tomá-lo em má conta, como demonstração de animosidade contra o velho repórter. Nada disso. O que observamos na nossa visita à sede do S.P.H.A.N., instalada no 8.º andar do Palácio da Educação, é essa insatisfação natural de quem deseja realizar sempre mais e melhor, quando, no entanto, já é apreciável e bom o que já consegue produzir.

COLABORAÇÃO NECESSÁRIA

Se nossos jornais mantivessem seções permanentes dedicadas a certos problemas, sobretudo àqueles cuja solução depende mais de compreensão e

educação do povo, do que mesmo de outras medidas, de certo que a obra do S.P.H.A.N., do Conselho Floresfal, ou do Departamento Nacional da Criança, etc., não encontraria tantos entraves, como, de fato, encontra. A dificuldade está, na parte referente à divulgação, em se focalizar cada um desses problemas de forma objetiva e prática, e com parcimônia de elogios pessoais...

Quanto a nós, nunca deixamos de entrar com a contribuição que ao estudo de tais problemas um simples repórter pode oferecer, valendo-se do jornal a que serve.

Na *Revista do Serviço Público* não nos tem, felizmente, faltado apoio à divulgação que fazemos de alguns aspectos de certos problemas nacionais, sobretudo dos referentes à assistência social. E aos nossos leitores nunca procuramos revelá-los senão como eles se nos apresentam naturalmente e, se não descemos a maiores minúcias, é porque receamos que nos tomem à conta de derrotistas...

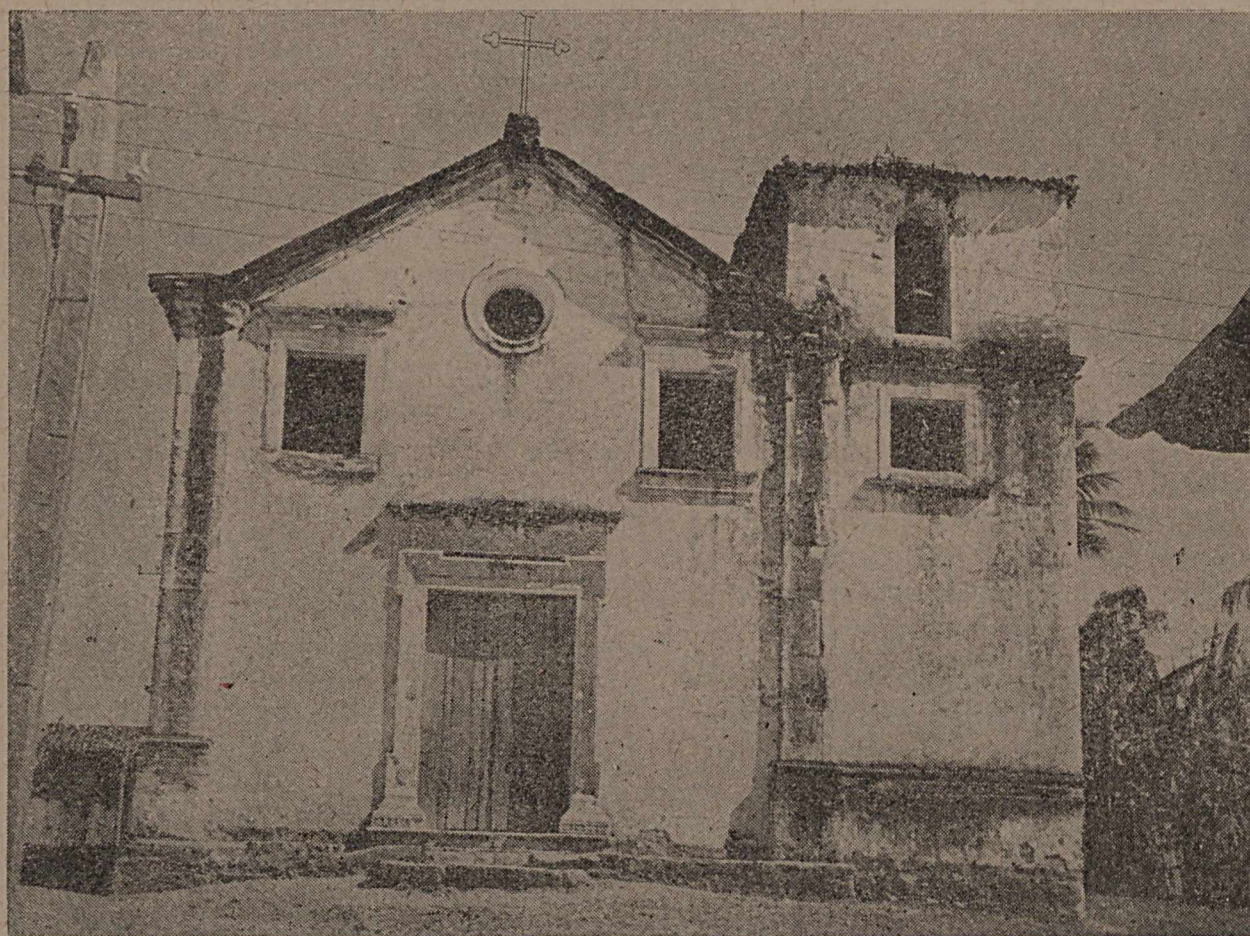
O problema alimentar, a defesa da criança e a assistência a menores embora estejam sempre em ordem do dia, não nos parecem ainda suficientemente ventilados. Surge, de vez em quando, uma "semana" disto ou daquilo e depois voltamos ao "deixa andar"...

*

* *

Melhor será mesmo pôr estas entrelinhas aí e cuidar exclusivamente do assunto desta reportagem: O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

A obra do S.P.H.A.N. entende-se também à restauração de documentos históricos, conforme vamos demonstrar mais adiante. Já fez alguma coisa nesse sentido e com vagar há de fazer mais, proporcionando, assim, aos nossos historiadores, material novo e de interesse aos seus estudos. Possivelmente, os estudiosos de assuntos administrativos encontrarão também nos documentos reconstitui-



Fachada principal da Igreja de N. S. do Rosário dos Homens Pretos, em São Cristóvão, Estado de Sergipe.

dos pelo S.P.H.A.N. achegas à composição da história de nossa administração, que, com franqueza, ainda nos parece mal contada. O que há por aí escrito ainda é muito precário e falho, encontrando-se com freqüência repetição de coisas inverídicas e absurdas que, não sabemos como, tomaram foros de verdade.

Porque, na verdade, nosso mal é êsse de cada um querer "ir nas águas" do outro ou dos outros, e não fazer força... Desculpe-nos o leitor o desprimor da gíria; já lhe soltamos aquêle "melhorou muito" e agora êste "ir nas águas". Mas não é por mal. Falta-nos recurso para linguagem mais escoreita... E, de mais a mais, êste trabalho é simples reportagem e não solene comunicação ao venerável Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, em cujas arcas de sigilo, velhos, velhíssimos alfarrábios torceriam de certo o nariz tendo a seu lado trêfega e desalinhada reportagem, como esta.

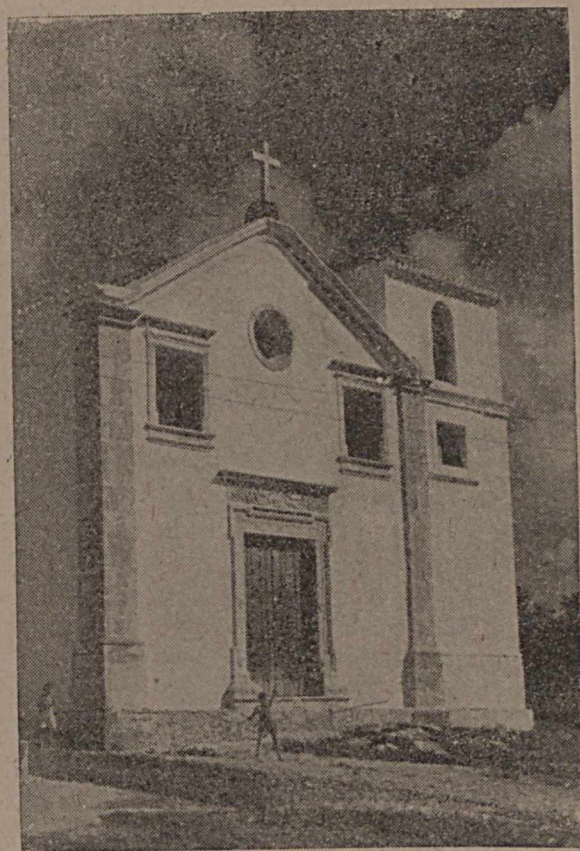
Mas, como estávamos dizendo, precisamos ter escrita a história da administração nacional devidamente acompanhada da documentação a ela atinente, como alvarás, leis, decretos, resoluções, pareceres, recursos, etc., e das moderníssimas "exposições de motivos", que hoje precedem a feitura de decretos. E o pesquisador que se entregasse com interesse à busca de todo êsse material, desde o Brasil-colônia até hoje, encontraria possivelmente, fora dos textos legais, muita coisa interessante escrita à margem de processos e não utilizada em tempo.

Estamos em crer que tais esclarecimentos ou observações pessoais, se pecam por infringir os cânones burocráticos, não deixam, entretanto, de revestir-se de certa sinceridade... Como aquêle despacho do Floriano, sempre citado como se fôsse simples anedota, há de haver outros semelhantes, sobretudo no tempo dos vice-reis ou mesmo do destabocado Pedro I. E Pedro II, com tôda a sua mansidão e pachorrice, tinha, como se sabe, um caderninho em que fazia funcionar seu célebre lapis azul. Na reportagem que fizemos aqui sobre o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, publicamos fotografia da notável "cadeira do lapis azul", na qual o monarca se assentava só para escrever no caderninho os nomes de quem lhe caía no desagrado. Pena é que o Professor Feijó Bitencourt, que tanto nos auxiliou naquela reportagem do Instituto Histórico, não tivesse querido

falar no caderninho de D. Pedro II. Em compensação nos mostrou o de José Bonifácio quando, na mocidade, se divertia no Palais Royal, em Paris...

AS PRIMEIRAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO

Na sede do S.P.H.A.N. conseguimos ler o primeiro relatório das atividades dêsse novo órgão do Ministério da Educação, do qual vamos reproduzir em seguida algumas informações indis-



A mesma fachada da fotografia anterior, depois das obras realizadas pelo S.P.H.A.N. — As paredes foram rebocadas e caiadas, os beirais refeitos, bem como devidamente consertados todos os elementos de pedra, inclusive a portada. A cimalha, o friso e as cercaduras das janelas da torre, assim como o embasamento, também serão raspados, ou receberão caiação côr da pedra. A cruz que encima o frontão é de madeira, posta para modelo. A definitiva será de pedra e pouco menor.

pensáveis a esta reportagem. Não nos parece que haja inconveniente na transcrição exata de alguns trechos, por muito elucidativos e interessantes. E as aspas se encarregarão de indicá-los facilmente ao leitor.



Sobrado à Praça da Aclamação, 4, em Cachoeira, Estado da Bahia. — Aspecto geral do andamento das obras de restauração empreendidas pelo S.P.H.A.N. — Notar os telhados já reparados, as trincaduras de vergas já costuradas e a cantaria das cercaduras devidamente raspada.

LEGISLAÇÃO

O primeiro Estado que cuidou de proteção legal de valores de arte e de história foi a Bahia, onde foi baixada a lei n. 2032, de agosto de 1927, regulamentada pelo decreto n.5339, de 6 de dezembro do mesmo ano.

Pernambuco entrou com a lei n. 1918, de 24 de dezembro de 1928, regulamentada pelo decreto 240, de 8 de fevereiro de 1929.

Minas Gerais também cuidou do assunto. Seu governo constituiu em 1925 uma comissão de juristas para elaborar um projeto de lei estadual assegurando a defesa dos monumentos históricos e artísticos mineiros. E essa comissão concluiu pela elaboração de um esboço de ante-projeto de lei federal com idêntico objetivo, conforme se lê no parecer apresentado pelo Dr. Jair Lins e publicado na *Revista Forense*.

Em 1923 o deputado federal Luiz Cedro apresentou à Câmara um projeto, que tomou o n. 350, sobre o assunto, do qual também tratou, em 1935, o deputado Wanderley Pinho, em outro projeto, o de n. 230. Ambos não vingaram, ficando esquecidos nas comissões técnicas.

OS PRIMEIROS DECRETOS DO GOVÊRNO FEDERAL

Vamos agora entrar com a primeira transcrição:

“Só em 1933 é que, erigindo a cidade de Ouro Preto em monumento nacional, por meio do decreto n. 22.928, de 12 de julho, o Governo Provisório promulgou a primeira lei federal no sentido da preservação do patrimônio de arte e de história do país. Mas foi a partir do decreto n. 24.735, de 14 de julho de 1934, que a legislação nacional a esse respeito se concretizou no seu primeiro estatuto, com a criação da Inspeção de

Monumentos Nacionais, subordinada ao Museu Histórico Nacional. E não tardou que se procurasse completá-lo por meio de outra medida legislativa — o decreto n. 24.337, de 5 de junho de 1934, que aprovou o regulamento do Conselho de Fiscalização das Expedições Artísticas e Científicas.

Lemos ainda no relatório da direção do S.P.H.A.N. que, “sem embargo de serem bastante apreciáveis os resultados que vieram produzir essas iniciativas, verificou-se, pouco a pouco, a sua ineficiência para o fim a que se destinavam.”

Sentia-se a necessidade de um órgão técnico administrativo mais completo para exercer as atribuições conferidas àquela Inspetoria e ao Conselho de Fiscalização de Expedições Artísticas e

Científicas, que não se achavam convenientemente aparelhados.

“Atendendo a essas circunstâncias, o Ministro Gustavo Capanema, em princípios do ano de 1936, incumbiu o Sr. Mário de Andrade, diretor do Departamento de Cultura da Municipalidade de S. Paulo, de elaborar um ante-projeto de organização de um serviço de proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. O notável especialista entregou-se com empenho à tarefa e apresentou ao titular da pasta da Educação um trabalho que, sob todos os aspectos, pareceu desde logo fundamental para qualquer obra que se empreendesse no país, daí por diante, com o objetivo que se tinha em vista”.

E o Ministro Gustavo Capanema resolveu tomar o trabalho do Sr. Mário de Andrade como ponto de partida para “o início de uma obra téc-



O mesmo sobrado (casa-nobre), restaurado recentemente a expensas e sob orientação técnica do S.P.H.A.N. — Tem a fachada principal pintada de cor de rosa; as portas e janelas, pintadas de verde; e as grades, que são novas, mas iguais às primitivas, de negro fosco. A portada, as bacias das sacadas, as cercaduras de portas e janelas, foram raspadas cuidadosamente e lavadas, ficando à mostra seu fino e alvo lioz. As calhas e condutores foram retirados. Outros serviços de restauração, menores, foram realizados no solar em aprêço, que é dos mais significativos e fortes da cidade de Cachoeira. Notar, a meia altura do cunhal à esquerda, a data 1723 aberta na pedra.



Igreja Matriz da Lapa, Estado do Paraná, antes das obras.

nico-administrativa no decurso do qual as medidas legislativas desejáveis se imporiam por si mesmas à medida que os dispositivos legais vigentes se revelassem inoperantes para a solução satisfatória das questões concretas surgidas.”

A 13 de abril de 1936, o Ministro da Educação solicitou ao Presidente da República autorização para constituir um órgão destinado a empreender tarefa preparatória visando igual finalidade. E, a 19 de abril desse mesmo ano, essa autorização foi dada, tendo o Serviço sido instalado nos últimos dias do mesmo mês.

A ELABORAÇÃO DO DECRETO-LEI N. 25 DE 30-11-1937

Um dos primeiros trabalhos desse novo órgão foram os estudos para a elaboração do projeto que deveria, mais tarde, ser convertido no decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, que assegura a proteção efetiva e permanente do patrimônio histórico e artístico nacional. No fim desta reportagem publicamos esse decreto na íntegra, com a exposição de motivos a ele referente.

A CRIAÇÃO DO SERVIÇO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL

Enquanto transitava na Câmara dos Deputados o projeto do decreto que tomou o n. 25, foi dada nova organização ao Ministério da Educação, estabelecida pela lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937, que criou efetivamente, no seu artigo 46, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

REALIZAÇÕES ANTERIORES À CRIAÇÃO DO S.P.H.A.N.

Antes da revolução de 1930 foram realizadas no Brasil algumas obras de proteção e restauração de monumentos de arte e de história.

Empreendimentos isolados de governos estaduais, essas obras se ressentiam de falhas, conseqüentes do empirismo com que eram realizadas.

Eis algumas delas:

Trabalhos de preservação no Forte de São Tiago ou São João de Bertioga e obras de conservação na antiga igreja e residência dos jesuítas de M'boy,

no Estado de S. Paulo, executadas sob inspiração do Presidente Washington Luis.

Trabalhos de proteção e reconstrução parcial nas ruínas do Convento de Itanhaém, em S. Paulo, realizadas pelo Prefeito Pires do Rio.

Obras de reparo e conservação na igreja de S. Miguel, em S. Paulo, realizadas no Governo Altino Arantes.

Obras de conservação e restauração no Forte de Monte-Serrat, na Bahia, por deliberação do Governador Goes Calmon.

Serviços de estabilização das ruínas da igreja de São Miguel das Missões, no Rio Grande do Sul, na última fase do governo do Presidente Borges de Medeiros.

A PRIMEIRA OBRA REALIZADA PELOS PODERES PÚBLICOS FEDERAIS

A primeira obra realizada pelos poderes públicos federais foi a da restauração da Casa dos Contos, em Ouro Preto.

Nessa casa histórica acha-se instalada a agência do Departamento dos Correios e Telégrafos.

Executados na gestão do Ministro José Américo de Almeida na pasta da Viação, os serviços de restauração prolongaram-se de outubro de 1934 a julho de 1935.

Foram restaurados na Casa dos Contos o mirante e o antigo forno de fundição de ouro e feita a recomposição do pátio interno.

O QUE FEZ EM OURO PRETO A INSPETORIA DE MONUMENTOS NACIONAIS

Já tivemos ensejo de fazer referência nesta reportagem à Inspetoria de Monumentos Nacionais, subordinada ao Museu Histórico Nacional.

Agora, como estamos tratando de Ouro Preto, é oportuno lembrar as grandes obras que essa Inspetoria realizou nessa cidade mineira logo que foi esta erigida em monumento nacional.

No relatório do diretor do S.P.H.A.N. apresentado ao Ministro da Educação em 1940 há referência a essas obras, acentuando-se que as mesmas excederam tudo quanto até então se fizera no país em matéria de restauração de monumentos históricos.



A mesma igreja, depois de resconstituída e caiada.



Igreja de São Lourenço, em Itaparica, Estado da Bahia (século XVII), antes da restauração.

MONUMENTOS NACIONAIS

Igreja N. S. do Carmo — Trabalhos de conservação e restauração completa.

Igreja de N. S. da Conceição (Matriz de Antônio Dias) — Trabalhos de reparação e restauração parcial.

Capela de N. S. do Rosário (do Padre Faria) — Obras de reparação, conservação e restauração completa.

Igreja de N. S. do Rosário — Trabalhos de conservação e restauração parcial.

Igreja de São Francisco de Assis — Obras de reparação, conservação e restauração.

Capela de N. S. da Piedade — Serviços de conservação.

Chafariz dos Contos — Trabalhos de restauração.

Chafariz do Passo de Antônio Dias — Obras de restauração.

Chafariz do Largo de Marília — Trabalhos de recomposição e restauração.

Chafariz da rua Barão de Ouro Preto — Trabalhos de restauração.

Chafariz do Ouro Preto, à rua da Glória — Recomposição e restauração.

Ponte da Barra — Restauração.

Ponte de São José ou dos Contos — Restauração.

Ponte do Córrego do Caquende — Recomposição.

Ponte do Padre Faria — Restauração.

TRABALHOS DE REPARAÇÃO, CONSERVAÇÃO E RESTAURAÇÃO DE MONUMENTOS E OBRAS DE ARQUITETURA EXECUTADOS PELO S.P.H.A.N.

O S.P.H.A.N. já realizou, de 1936 a 1944, os seguintes trabalhos de reparação, conservação

e restauração de monumentos e obras de arquitetura:

No Distrito Federal:

Casa do antigo engenho do Viegas
Chafariz da Glória
Chafariz do Lagarto
Chafariz de Paulo Fernandes
Bica da Rainha
Bebedouro da Tijuca
Convento de Santo Antônio
Casa de Rui Barbosa
Igreja de N.S. da Glória do Outeiro.
Igreja da Ordem 3.^a de N.S. do Carmo
Pórtico da antiga Academia Imperial de Belas Artes
Casa de residência que teria sido utilizada por D. João VI (Paquetá)
Edifício do Museu Nacional
Mosteiro de São Bento

No Estado do Piauí

Igreja de São Benedito (Teresina)
Sobrado colonial onde funciona o Grupo Escolar Costa Alvarenga (Oeiras)
Ponte sobre o Rio Mocha (Oeiras)
Cemitério do Batalhão (Campo Maior)

No Estado da Paraíba

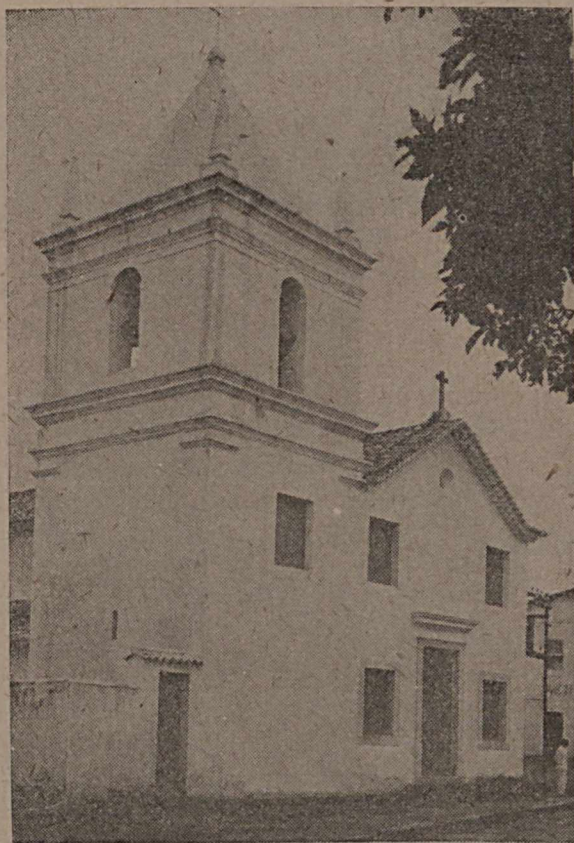
Convento e Igreja da Ordem 3.^a de São Francisco (Paraíba)

No Estado de Pernambuco

Santuário de N.S dos Prazeres, em Guararapes (Jaboatão)
Igreja de N.S. das Fronteiras (Recife)
Igreja de N.S. do Rosário de Santo Antônio (Recife)
Igreja de São Gonçalo (Recife)
Capela da Jaqueira (Recife)
Igreja de São Francisco (Iguarassú)
Igreja do Livramento (Iguarassú)
Igreja de N.S. da Conceição (Olinda)
Igreja de N.S. do Carmo (Olinda)
Igreja de São João (Olinda)

No Estado da Bahia

Convento de São Francisco (Salvador)
Antiga Igreja dos Jesuítas, hoje Catedral (Salvador)
Igreja e Convento do Carmo (Cachoeira)
Igreja da Ordem 3.^a do Carmo (Cachoeira)
Igreja do Seminário de Belém (Cachoeira)
Trabalhos de escavação e restauração parcial do fortim cuja construção é atribuída a Gabriel Soares (município de Santo Amaro)



A mesma igreja, depois de restaurada a expensas e segundo orientação do S.P.H.A.N.

Trabalhos de escavação e restauração parcial de outro fortim semelhante ao anterior (município de Santa Teresinha)

Paço Municipal do Pôrto Seguro (obras custeadas com recursos angariados pelos "Diários Associados")

Ruínas da Igreja da Glória (Pôrto Seguro) — Idem

Igreja da Misericórdia (Pôrto Seguro) — Idem

Igreja do antigo Colégio dos Jesuítas (Pôrto Seguro) — Idem

Ruínas do reduto militar (Pôrto Seguro) — Idem

Palácio do Arcebispado (Salvador)

Igreja Matriz de Maragogipe

Igreja Matriz de N.S. do Rosário (Cachoeira)

Casa à Praça da Aclamação (Cachoeira)

Igreja de São Lourenço (Itaparica)

Convento do Destêrro (Salvador)

No Estado do Espírito Santo.

Igreja de N.S. da Assunção, em Anchieta
Casa Colonial da fazenda de Jucutuquara, Vitória

Igreja de Santa Luzia (Vitória)

Igreja dos Reis Magos (Nova Almeida)

No Estado do Rio de Janeiro

Igreja de São Francisco Xavier (Niterói)

Igreja de São Lourenço dos Indios (Niterói)

Igreja de N.S. do Pilar (Iguaçu)

Fazenda dos Airizes (Campos)

Igreja de N.S. da Lapa (Angra dos Reis)

Igreja de N.S. de Santana (Ilha Grande)

Igreja de São Pedro da Aldeia

Convento do Carmo (Angra dos Reis)

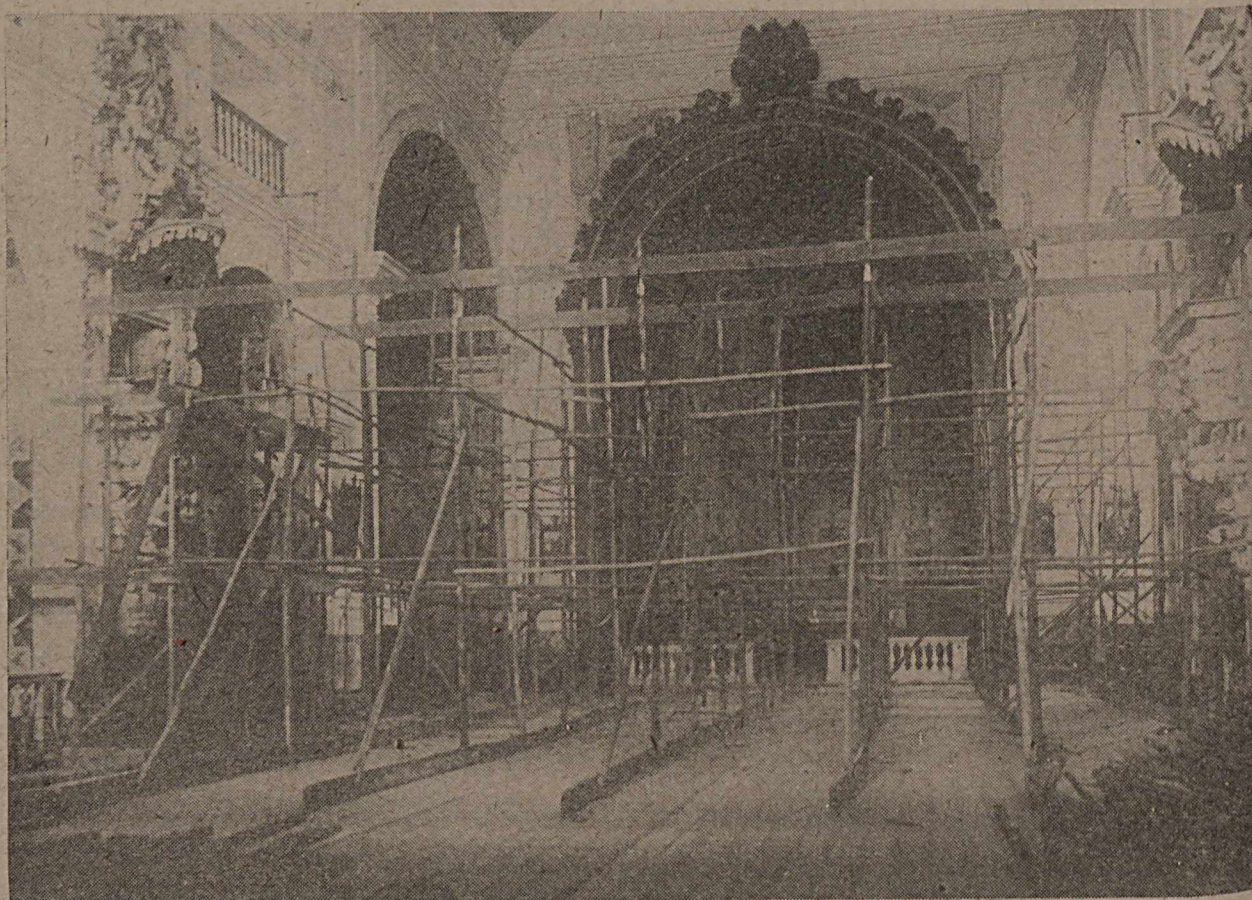
No Estado de Minas Gerais

Igreja da ordem 3.^a de N.S. do Carmo (Mariana)

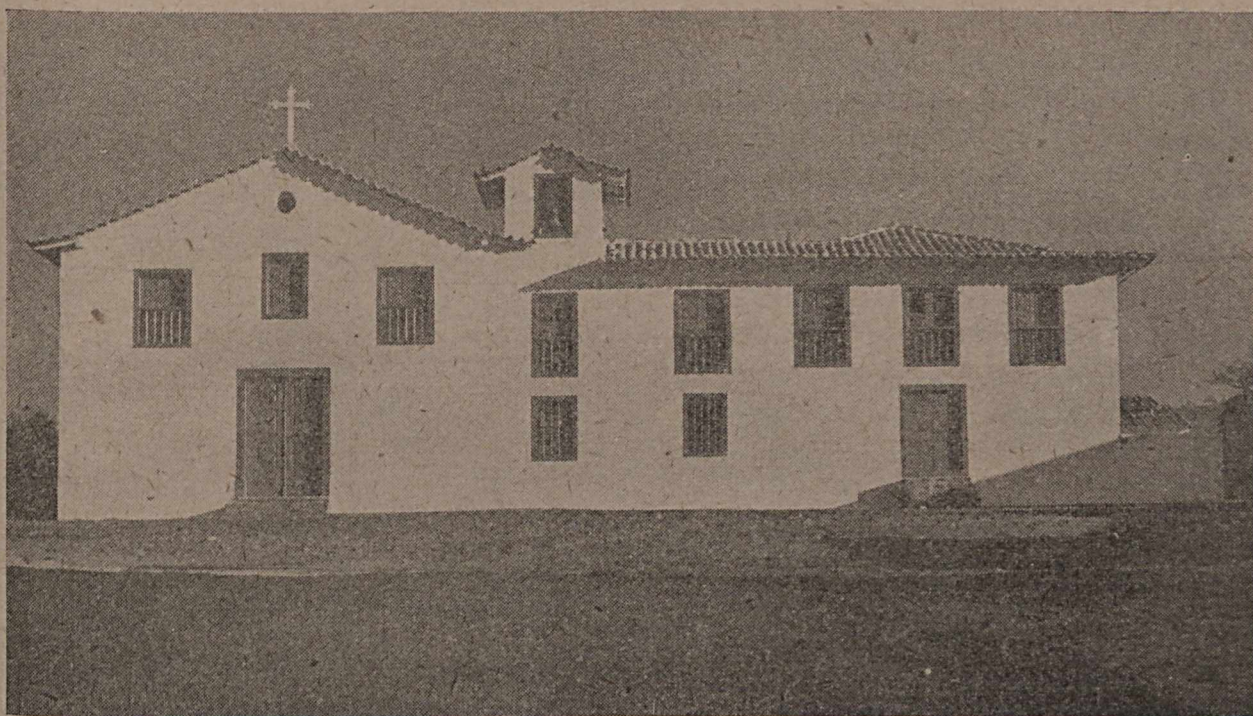
Igreja da Ordem 3.^a de S. Francisco de Assis (Mariana)

Igreja de Santana (Mariana)

Sé Catedral Metropolitana (Mariana)



Igreja de Santo Alexandre, em Belém do Pará. — Aspecto do interior da igreja, quando eram levantados os andaimes colocados para a execução das obras.



Igreja e residência dos jesuítas em M'Boy, Estado de São Paulo.

Casa do pai do inconfidente José Álvares Maciel (Mariana)

Matriz de N.S. do Pilar (Ouro Preto)

Igreja da Ordem 3.^a de N.S. das Mercês e Perdões (Ouro Preto)

Igreja de N.S. do Ó (Sabará)

Passo da Flagelação (Ouro Preto)

Capela do Bonfim (Ouro Preto)

Edifício da antiga Penitenciária (Ouro Preto)

Passo do Calvário (Ouro Preto)

Igreja Matriz (Sabará)

Casa da Intendência (Sabará)

Casa do Mestre Arcolino (Sabará)

Passo do Calvário (Sabará)

Igreja de N.S. das Mercês (Sabará)

Igreja Matriz de N.S. da Conceição (Raposos)

Casa de residência no Largo do Rosário Santa Bárbara)

Igreja Matriz de N.S. da Conceição (Catas Altas)

Casa que serviu de Quartel General aos revolucionários de 1842 (Santa Luzia do Rio das Velhas)

Igreja Matriz de N.S. do Pilar (São João del Rei)

Casa natal de Santos Dumont (Santos Dumont)

Igreja de Santa Ifigênia (Ouro Preto)

Chafariz de Antônio Dias (Ouro Preto)

Prédio à rua Bobadela, 17 (Ouro Preto)

Igreja de N.S. do Carmo (Ouro Preto)

Chafariz das Cabeças (Ouro Preto)

Casa da antiga Fazenda do Leitão (Belo Horizonte)

Igreja Matriz de Caeté

Igreja de N.S. do Carmo (São João del. Rei)

Mercado Municipal (Diamantina)

Casa à rua do Bonfim (Diamantina)

Igreja Matriz de N.S. da Conceição (Sêrro)

Casa à Praça Tiradentes (Ouro Preto)

Igreja Matriz de São Caetano (Ribeirão do Carmo)

Casa em que morou o pintor Manoel da Costa Ataíde (Mariana)

Igreja de N.S. do Rosário, de Presidente Vargas

Igreja da Ordem 3.^a de São Francisco de Assis (São João del-Rei)

Igreja de N.S. do Amparo (Diamantina)

Igreja de N.S. das Mercês (Diamantina)

Colégio N.S. das Dores (Diamantina)

Casa que pertenceu ao inconfidente Padre Rolim (Diamantina)

Igreja de N.S. do Rosário (Sabará)

Igreja de Santana do Arraial Velho (Sabará)

No Estado de São Paulo

Igreja e residência dos Jesuítas em M'boy (Capital)

Igreja de São Miguel (Capital)

Capela de N.S. da Conceição (Voturuna)

Capela do Sítio Santo Antônio (São Roque)

Fortaleza de Bertioga

Igreja Matriz de Itanhaém

Casa do Sítio do Padre Inácio (Cotia)

No Estado do Rio Grande do Sul

Igreja dos Jesuítas, em São Miguel

Igreja Matriz de São Pedro (Rio Grande)

No Estado do Paraná

Igreja Matriz da Lapa

No Estado do Pará

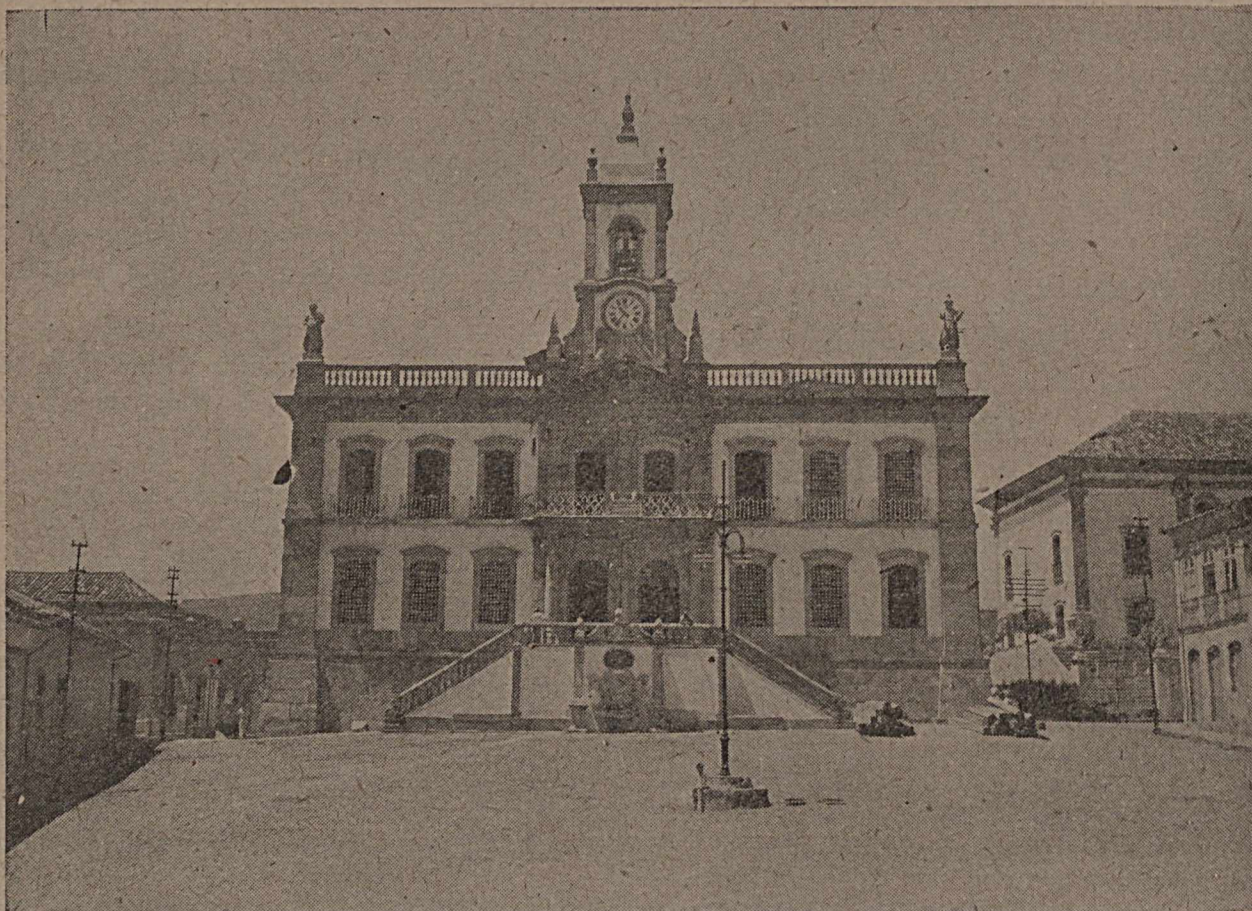
Igreja jesuítica de Santo Alexandre (Belém)

Catedral (Belém)

MANUSCRITOS DE VALOR HISTÓRICO

O S.P.H.A.N. tem cuidado também, como já dissemos, da proteção dos manuscritos de valor histórico existentes em arquivos públicos e particulares.

Arquivo Público de Sergipe — Já elaborou um projeto de organização do Arquivo Público do Es-



Antiga Casa da Câmara e Cadeia de Ouro Preto, onde se acha instalado o Museu da Inconfidência.



Igreja de São Francisco Xavier, em Niterói, durante os trabalhos de restauração.

tado de Sergipe, submetendo êsse trabalho ao governo estadual para as necessárias providências.

Arquivos de mosteiros e estabelecimentos beneditinos — Ajustou com o Revmo. Arquiabade de São Bento a organização e a catalogação sistemática dos arquivos de todos os mosteiros e estabelecimentos beneditinos do país. Ficou assentada também a publicação ulterior de todos os documentos existentes nesses estabelecimentos de interesse histórico.

Arquivo da Ordem 3.^o do Carmo, de S. João del Rei — O S.P.H.A.N. já restaurou a parte mais importante dos livros e manuscritos avulsos que constituem o arquivo da Ordem 3.^a do Carmo, de S. João del Rei, considerados elementos de grande valor para o estudo da história da arte no Brasil.

Santuário de Congonhas do Carmo — Restaurou o preciosíssimo livro de despesa do Santuário

de Congonhas do Campo, que contém assentamentos de importância capital para a elucidação de diversas questões de nossa história da arte.

Ordem 3.^o do Carmo, do Rio de Janeiro — Iniciou a restauração dos livros de maior interesse histórico pertencentes ao arquivo da Ordem 3.^a do Carmo, do Rio de Janeiro.

Matriz de Angra dos Reis — Restaurou o livro mais antigo do arquivo da igreja matriz de Angra dos Reis.

Mosteiro de S. Bento — Foi também restaurado um precioso manuscrito avulso, do século XVII, relacionado com o projeto e a construção do Mosteiro de S. Bento, nesta capital.

Cartórios cíveis de Mariana — Providenciou para a proteção da parte mais importante, do ponto de vista histórico, dos arquivos dos cartórios cíveis de Mariana.

Ordem 3.^a de São Francisco de Assis, de Ouro Preto — Providenciou para a classificação adequada dos livros e manuscritos que constituem o arquivo da Ordem 3.^a de São Francisco de Assis, de Ouro Preto.

Ordem 3.^a do Carmo, de Ouro Preto — Providenciou também com o mesmo objetivo em relação ao arquivo da Ordem 3.^a do Carmo, de Ouro Preto.

Ordem 3.^a das Mercês e Perdões, de Ouro Preto. — Providenciou igualmente para classificar os documentos integrantes do arquivo da Ordem 3.^a das Mercês e Perdões, de Ouro Preto.

EXPOSIÇÕES PROMOVIDAS PELO S.P.H.A.N.

Exposição comemorativa do centenário da morte de José Bonifácio (6-4-938).

Exposição inaugurada em agosto de 1938 (fotografias e moldagens).

Exposição inaugurada em novembro de 1938 (fotografias e moldagens).

Exposição de Estampas da cidade do Rio de Janeiro, inaugurada em junho de 1939.

Exposição de Moldagens.

Exposição Frans Post.

PUBLICAÇÕES MAIS RECENTES DO S.P.H.A.N.

Revista do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, n.6.

História das Missões Orientais do Uruguai, de Aurélio Porto (Publicação n.º 9).

A Igreja de N. S. da Glória do Outeiro, de Afrânio Peixoto (Publicação n.º 10).

Desenvolvimento histórico da civilização material no Brasil, de Afonso Arinos de Melo Franco (Publicação n.º 11).

MUSEUS

É também atribuição do S.P.H.A.N. prestar auxílio aos Museus Nacionais visando o desenvolvimento das respectivas coleções e a remodelação de seu aparelhamento.

Além desse encargo cabe-lhe ainda este outro: providenciar para a criação e organização de novos museus federais, em diversos pontos do país.

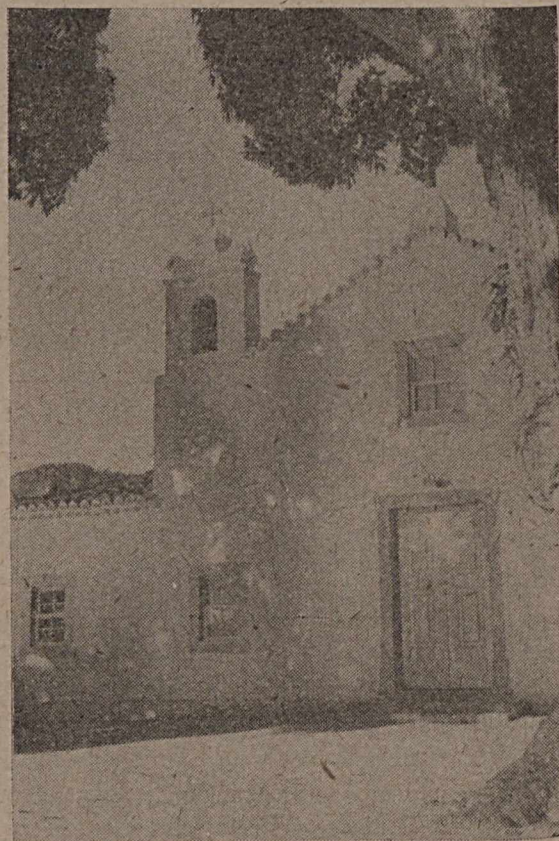
Vamos ver quais os que já foram assim criados:

MUSEU DA INCONFIDÊNCIA

O Museu da Inconfidência, em Ouro Preto, foi criado pelo decreto-lei n.º 965, de 20 de dezembro de 1938, "com a finalidade de colecionar as coisas de vária natureza relacionadas com os fatos históricos da Inconfidência Mineira e com seus protagonistas e, bem assim, as obras de arte ou de valor histórico que constituem documentos expressivos da formação de Minas Gerais".

MUSEU DAS MISSÕES

Segundo o decreto-lei n. 2.077, de 8 de março de 1940, que instituiu o Museu das Missões, em S. Miguel, no Estado do Rio Grande do Sul, esse es-



A mesma igreja, depois de restaurada pelo S.P.H.A.N.

tabelecimento tem por finalidade "reunir e conservar as obras de arte ou de valor histórico relacionadas com os sete povos das Missões Orientais, fundados pela Companhia de Jesus naquela região do país".

Esses bens, que se achavam dispersos desde longos anos, abandonados alguns e muitos retidos in-

devidamente por particulares, foram, na quase totalidade de seus remanescentes, coligidos para o Museu das Missões.

MUSEU IMPERIAL

O Museu Imperial, em Petrópolis, foi criado pelo decreto-lei n. 2.096, de 29 de março de 1940, com a finalidade de "recolher, ordenar e expor objetos de valor histórico e artístico referentes a fatos e vultos dos reinados de D. Pedro I e, notadamente, de D. Pedro II", assim como de "coleccionar e expor objetos que constituirão documentos expressivos da formação histórica do Estado do Rio de Janeiro e, especialmente, da cidade de Petrópolis".

Coube ao S.P.H.A.N. projetar a executar as obras de reparação, conservação e restauração de que necessitava o prédio histórico, de residência dos imperadores em Petrópolis, doado pelo governo do Estado do Rio para sede do novo estabelecimento. O S.P.H.A.N. procedeu também às obras de adaptação do edifício à finalidade do Museu.

MUSEU DO OURO

Já falamos linhas atrás do Museu da Inconfidência, em Ouro Preto. Agora vamos tratar do Museu do Ouro, em Sabará, instalado pelo S.P.H.A.N. na antiga Casa da Intendência do Ouro, doada à União Federal pelo seu generoso proprietário Luis Ensck.

A finalidade desse museu é esta: pesquisar, recolher, conservar e expor os bens de valor histórico e artístico relacionados com a indústria de mineração do país, sob os aspectos principais de sua técnica, sua evolução e sua influência no desenvolvimento econômico e na formação social de Minas Gerais e de todo o Brasil.

O DECRETO-LEI N. 25, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1937

Transcrevemos a seguir o texto do decreto-lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, que organizou a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, assim como o da exposição de motivos com que o respectivo projeto foi encaminhado ao Presidente da República.



Igreja matriz de São Caetano, em Ribeirão do Carmo, Minas Gerais, depois de restaurada pelo S.P.H.A.N.



Igreja de N. S. do Carmo, em Olinda, Pernambuco, depois das obras de reparação e restauração.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

"Sr. Presidente:

A proteção do patrimônio histórico e artístico nacional é assunto que, de longa data, vem preocupando os homens de cultura de nosso país.

Nada, pelo menos nada de orgânico e sistemático, se havia feito, porém, até 1936, quando foi por Vossa Excelência criado o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Trabalhava-se, aqui e ali, com pequenos recursos para evitar um ou outro desastre irreparável.

O grande acervo de preciosidades de valor histórico ou artístico ia-se perdendo, dispersando, arruinando, alterando. Proprietários sem escrúpulos ou ignorantes deixavam que bens os mais preciosos acabassem ou evadissem, ante o descaso ou a inércia dos poderes públicos. As vozes de um ou outro patriota ou o esforço dêste ou daquele homem público não traziam o remédio necessário e adequado.

A criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, em abril de 1936, foi o passo decisivo. Montou-se o aparelho de alcance nacional, destinado a exercer ação enérgica e permanente, de modo direto ou indireto, para conservar e enriquecer o nosso patrimônio histórico e artístico, e ainda para torná-lo conhecido e estimado.

A princípio funcionou o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional em bases provisórias.

A lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937, proposta pelo Poder Executivo, deu-lhe a estrutura definitiva que ora apresenta.

Em pouco mais de um ano e meio de funcionamento, a soma copiosa de trabalhos realizados tem demonstrado a utilidade do empreendimento.

Desde logo, entretanto, se verificou que a ação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional não teria a necessária eficiência, se não fôssem fixados os princípios fundamentais da proteção das coisas de valor histórico ou artístico, princípios que não somente traçassem o plano de ação dos poderes públicos, mas ainda assegurassem, mediante o estabelecimento de penalidades, a cooperação de todos os proprietários.

Foi, assim, elaborado o necessário projeto de lei. Na sua feitura aproveitou-se tudo quanto de útil, entre nós, se projetara anteriormente. Foi consultada e atendida, no que pareceu conveniente, a legislação estrangeira.

Vossa Excelência apresentou o projeto ao Poder Legislativo em 15 de outubro de 1936. Na Câmara dos Deputados não se lhe fez emenda. O Senado Federal introduziu-lhe algumas pequenas modificações. A 10 do corrente mês de novembro, quando se decretou a nova Constituição, estava o projeto em fase final de elaboração, de novo na Câmara dos Deputados.

Retomando agora o projeto inicial, julguei de bom aviso nêle incluir, com uma ou duas exceções, as emendas do Senado Federal, e ainda uma ou outra nova disposição, com o que se lhe melhorou o texto.

O projeto de decreto-lei, que ora tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência é, assim, o resultado de longo trabalho, em que foram aproveitadas as lições e os alvites dos estudiosos da matéria.

É ainda de notar que, nesse projeto, está regulada, em toda a sua plenitude, a disposição do art. 134 da Constituição.

Transformado em lei, é lícito esperar que de sua execução decorra para o nosso patrimônio histórico e artístico a proteção vigilante, segura e esclarecida de que êle, há tanto tempo, está carecendo.

Apresento a Vossa Excelência os meus protestos de respeitosa consideração.

Gustavo Capanema"

DECRETO-LEI N. 25 — de 30 de novembro de 1937

Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, usando das atribuições que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

CAPÍTULO I

DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL

Art. 1.º — Constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico.

§ 1.º — Os bens a que se refere o presente artigo só serão considerados parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional, depois de inscritos separada ou agrupadamente num dos quatro Livros do Tombo, de que trata o art. 4.º desta lei.

§ 2.º — Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importem conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana.

Art. 2.º — A presente lei se aplica às coisas pertencentes às pessoas naturais, bem como às pessoas jurídicas de direito privado e de direito público interno.

Art. 3.º — Excluem-se do patrimônio histórico e artístico nacional as obras de origem estrangeira:

- 1) que pertençam às representações diplomáticas ou consulares acreditadas no país;
- 2) que adornem quaisquer veículos pertencentes a empresas estrangeiras, que façam carreira no país;

3) que se incluam entre os bens referidos no art. 10 da Introdução do Código Civil, e que continuem sujeitas à lei pessoal do proprietário;

4) que pertençam a casas de comércio de objetos históricos ou artísticos;

5) que sejam trazidas para exposições comemorativas, educativas ou comerciais;

6) que sejam importadas por empresas estrangeiras expressamente para adorno dos respectivos estabelecimentos.

Parágrafo único. As obras mencionadas nas alíneas 4 e 5 deste artigo terão guia de licença para livre trânsito, fornecida pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.



Pórtico da antiga Academia Imperial de Belas Artes, reconstituído no Jardim Botânico do Rio de Janeiro.

CAPÍTULO II

DO TOMBAMENTO

Art. 4.º — O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional possuirá quatro Livros do Tombo, nos quais serão inscritas as obras a que se refere o art. 1.º desta lei, a saber:

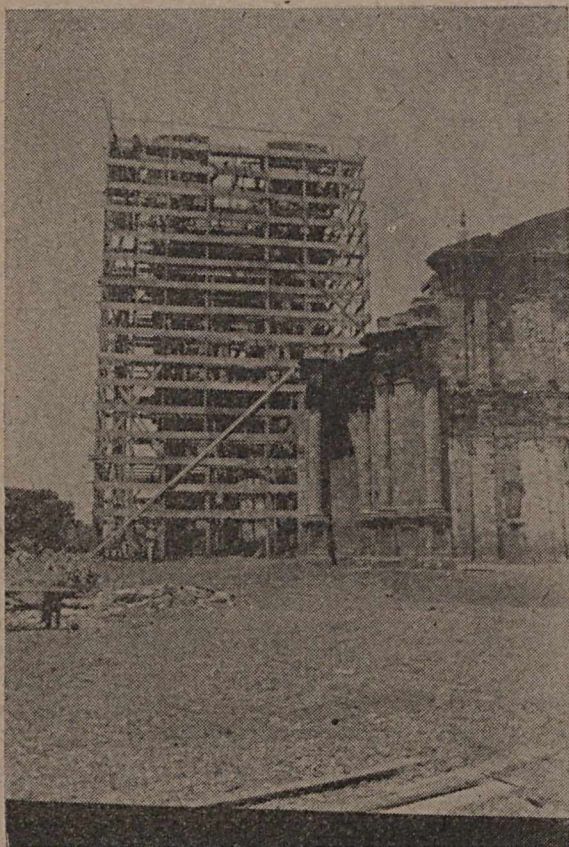
1) no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, as coisas pertencentes às categorias de arte ar-

queológica, etnográfica, ameríndia e popular, e bem assim as mencionadas no § 2.º do citado art. 1.º;

2) no Livro do Tombo Histórico, as coisas de interesse histórico e as obras de arte histórica;

3) no Livro do Tombo das Belas Artes, as coisas de arte erudita, nacional ou estrangeira;

4) no Livro do Tombo das Artes Aplicadas, as obras que se incluem na categoria das artes aplicadas, nacionais ou estrangeiras.



Ruínas da Igreja do Povo de São Miguel, Rio Grande do Sul. Aspecto das obras de estabilização da torre.

§ 1.º — Cada um dos Livros do Tombo poderá ter vários volumes.

§ 2.º — Os bens, que se incluem nas categorias enumeradas nas alíneas 1, 2, 3 e 4 do presente artigo, serão definidos e especificados no regulamento que for expedido para execução da presente lei.

Art. 5.º — O tombamento dos bens pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios se fará de ofício, por ordem do diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, mas deverá ser notificado à entidade a quem pertencer, ou sob cuja guarda estiver a coisa tombada a fim de produzir os necessários efeitos.

Art. 6.º — O tombamento de coisa pertencente a pessoa natural ou a pessoa jurídica de direito privado se fará voluntária ou compulsoriamente.

Art. 7.º — Proceder-se-á ao tombamento voluntário sempre que o proprietário o pedir e a coisa se revestir dos requisitos necessários para constituir parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional, a juízo do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ou sempre que o mesmo proprietário anuir, por escrito, à notificação, que se lhe fizer, para a inscrição da coisa em qualquer dos Livros do Tombo.

Art. 8.º — Proceder-se-á ao tombamento compulsório quando o proprietário se recusar a anuir à inscrição da coisa.

Art. 9.º — O tombamento compulsório se fará de acordo com o seguinte processo:

1) O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, por seu órgão competente, notificará o proprietário para anuir ao tombamento, dentro do prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, ou para, se o quiser impugnar, oferecer dentro do mesmo prazo as razões de sua impugnação.

2) no caso de não haver impugnação dentro do prazo assinado, que é fatal, o diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional mandará por simples despacho que se proceda à inscrição da coisa no competente Livro do Tombo.

3) se a impugnação for oferecida dentro do prazo assinado, far-se-á vista da mesma, dentro de outros quinze dias fatais, ao órgão de que houver emanado a iniciativa do tombamento, a fim de sustentá-la. Em seguida, independentemente de custas, será o processo remetido ao Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que proferirá decisão a respeito, dentro do prazo de sessenta dias, a contar do seu recebimento. Dessa decisão não caberá recurso.

Art. 10 — O tombamento dos bens, a que se refere o art. 6.º desta lei, será considerado provisório ou definitivo, conforme esteja o respectivo processo iniciado pela notificação ou concluído pela inscrição dos referidos bens no competente Livro do Tombo.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, salvo a disposição do art. 13 desta lei, o tombamento provisório se equipará ao definitivo.

CAPÍTULO III

DOS EFEITOS DO TOMBAMENTO

Art. 11 — As coisas tombadas, que pertençam à União, aos Estados e aos Municípios, inalienáveis por natureza, só poderão ser transferidas de uma à outra das referidas entidades.

Parágrafo único. — Feita a transferência, dela deve o adquirente dar imediato conhecimento ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Art. 12 — A alienabilidade das obras históricas ou artísticas tombadas, de propriedade de pessoas naturais ou jurídicas de direito privado sofrerá as restrições constantes da presente lei.

Art. 13. — O tombamento definitivo dos bens de propriedade particular, será, por iniciativa do órgão competente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, transcrito para os devidos efeitos em livro a cargo dos oficiais do registro de imóveis e averbado ao lado da transcrição do domínio.

§ 1.º No caso de transferência de propriedade dos bens de que trata este artigo, deverá o adquirente, dentro do prazo de trinta dias, sob pena de multa de dez por cento sobre o respectivo valor, fazê-la constar do registro, ainda que se trate de transmissão judicial ou *causa mortis*.

§ 2.º Na hipótese de deslocação de tais bens, deverá o proprietário, dentro do mesmo prazo e sob pena da mesma multa, inscrevê-los no registro do lugar para que tiverem sido deslocados.

§ 3.º A transferência deve ser comunicada pelo adquirente, e a deslocação pelo proprietário, ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, dentro do mesmo prazo e sob a mesma pena.

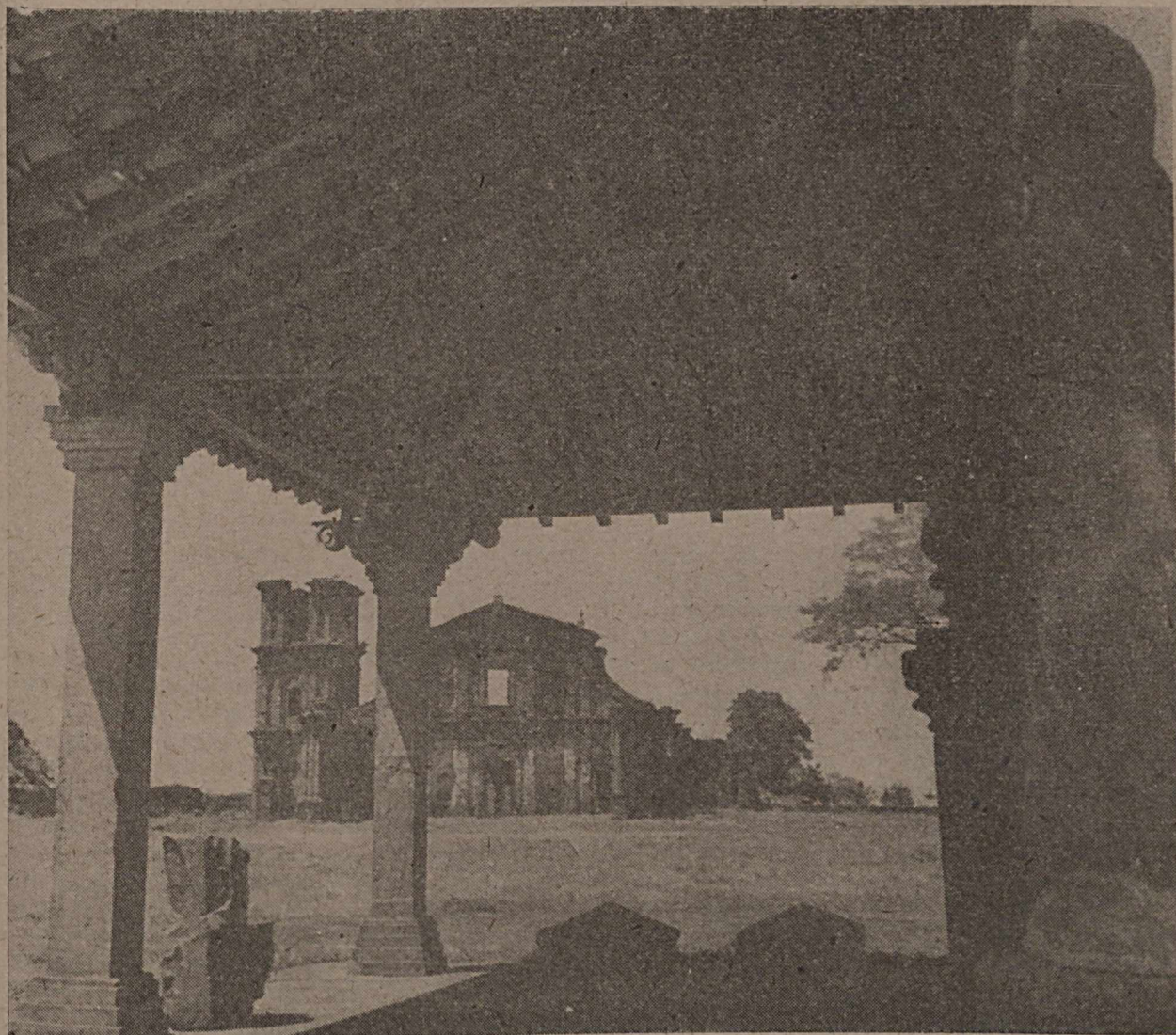
Art. 14 — A coisa tombada não poderá sair do país, senão por curto prazo, sem transferência de domínio e para fim de intercâmbio cultural, a juízo do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Art. 15 — Tentada, a não ser no caso previsto no artigo anterior, a exportação, para fora do país, da coisa tombada, será esta sequestrada pela União ou pelo Estado em que se encontrar.

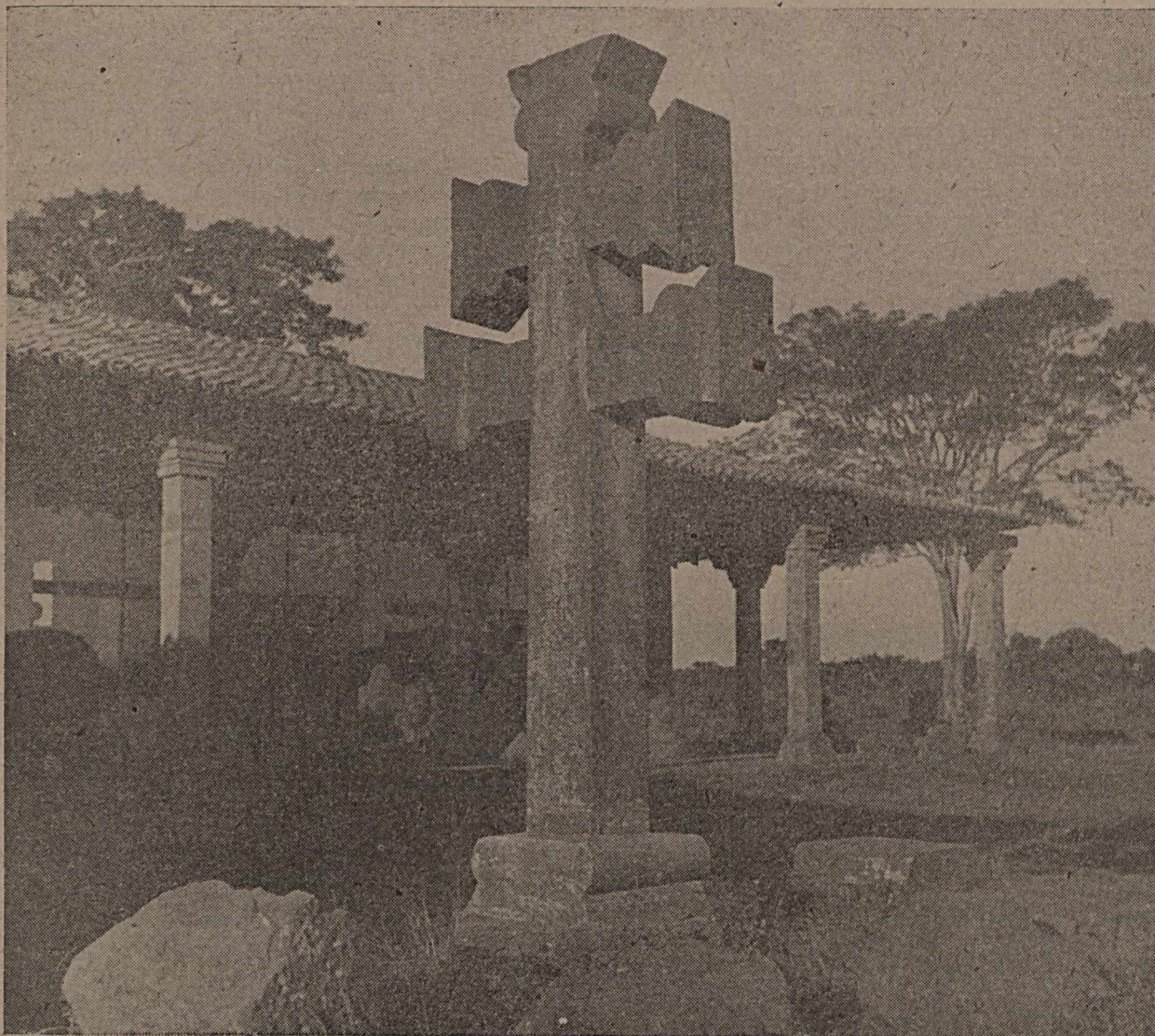
§ 1.º Apurada a responsabilidade do proprietário, ser-lhe-á imposta a multa de cinquenta por cento do valor da coisa, que permanecerá sequestrada em garantia do pagamento, e até que este se faça.

§ 2.º No caso de reincidência a multa será elevada ao dobro.

§ 3.º A pessoa que tentar a exportação de coisa tombada, além de incidir na multa a que se referem os parágrafos anteriores, incorrerá nas penas cominadas no Código Penal para o crime de contrabando.



Vista da torre e igreja de São Miguel, depois de reconstituídas.



Aspecto do Museu das Missões, em São Miguel, Rio Grande do Sul.

Art. 16 — No caso de extravio ou furto de qualquer objeto tombado, o respectivo proprietário deverá dar conhecimento do fato ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, dentro do prazo de cinco dias, sob pena de multa de dez por cento sobre o valor da coisa.

Art. 17 — As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum, ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado.

Parágrafo único — Tratando-se de bens pertencentes à União, aos Estados ou aos Municípios, a autoridade responsável pela infração do presente artigo incorrerá pessoalmente na multa.

Art. 18 — Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança de coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar

anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.

Art. 19 — O proprietário de coisa tombada, que não dispuser de recursos para proceder às obras de conservação e reparação que a mesma requerer, levará ao conhecimento do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional a necessidade das mencionadas obras, sob pena de multa correspondente ao dobro da importância em que fôr avaliado o dano sofrido pela mesma coisa.

§ 1.º Recebida a comunicação, e consideradas necessárias as obras, o diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional mandará executá-las, a expensas da União, devendo as mesmas ser iniciadas dentro do prazo de seis meses, ou providenciará para que seja feita a desapropriação da coisa.

§ 2.º À falta de qualquer das providências previstas no parágrafo anterior, poderá o proprietário requerer que seja cancelado o tombamento da coisa.

§ 3.º Uma vez que verifique haver urgência na realização de obras de conservação ou reparação em qualquer coisa tombada, poderá o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional tomar a iniciativa de projetá-las e executá-las, a expensas da União, independentemente da comunicação a que alude este artigo, por parte do proprietário.

Art. 20 — As coisas tombadas ficam sujeitas à vigilância permanente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que poderá inspecioná-las sempre que for julgado conveniente, não podendo os respectivos proprietários ou responsáveis criar obstáculos à inspeção, sob pena de multa de cem mil réis, elevada ao dobro em caso de reincidência.

Art. 21 — Os atentados cometidos contra os bens de que trata o art. 1.º desta lei são equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional.

CAPÍTULO IV

DO DIREITO DE PREFERÊNCIA

Art. 22 — Em face da alienação onerosa de bens tombados, pertencentes a pessoas naturais ou a pessoas jurídicas de direito privado, a União, os Estados e os Municípios terão, nesta ordem, o direito de preferência.

§ 1.º Tal alienação não será permitida, sem que previamente sejam os bens oferecidos, pelo mesmo preço, à União, bem como ao Estado e ao Município em que se encontrarem. O proprietário deverá notificar os titulares do direito de preferência a usá-lo, dentro de trinta dias, sob pena de perdê-lo.

§ 2.º É nula a alienação realizada com violação do disposto no parágrafo anterior, ficando qualquer dos titulares do direito de preferência habilitado a sequestrar a coisa e a impor a multa de vinte por cento do seu valor ao transmitente e ao adquirente, que serão por ela solidariamente responsáveis. A nulidade será pronunciada, na forma da lei, pelo Juiz que conceder o sequestro, o qual só será levantado depois de paga a multa e se qualquer dos titulares do direito de preferência não tiver adquirido a coisa no prazo de trinta dias.

§ 3.º O direito de preferência não inibe o proprietário de gravar livremente a coisa tombada, de penhor, anticrese ou hipoteca.

§ 4.º Nenhuma venda judicial de bens tombados se poderá realizar sem que, previamente, os titulares do direito de preferência sejam disso notificados judicialmente, não podendo os editais de praça ser expedidos, sob pena de nulidade, antes de feita a notificação.

§ 5.º Aos titulares do direito de preferência assistirá o direito de remissão, se dela não lançarem mão, até a assinatura do auto de arrematação ou até a sentença de adjudicação, as pessoas que, na forma da lei, tiverem a faculdade de remir.

§ 6.º O direito de remissão por parte da União, bem como do Estado e do Município em que os bens se encontrarem, poderá ser exercido, dentro de cinco dias a partir da assinatura do auto de arrematação ou da sentença de adjudicação, não se podendo extrair a carta, enquanto não se esgotar este prazo, salvo se o arrematante ou o adjudicante for qualquer dos titulares do direito de preferência.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 23 — O Poder executivo providenciará a realização de acordos entre a União e os Estados, para melhor coordenação e desenvolvimento das atividades relativas à proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e para a uniformização da legislação estadual complementar sobre o mesmo assunto.

Art. 24 — A União manterá, para a conservação e a exposição de obras históricas e artísticas de sua propriedade, além do Museu Histórico Nacional e do Museu Nacional de Belas Artes, tantos outros museus nacionais, quantos se tornarem necessários, devendo outrossim providenciar no sentido de favorecer a instituição de museus estaduais e municipais, com finalidades similares.

Art. 25 — O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional procurará entendimentos com as autoridades eclesiásticas, instituições científicas históricas ou artísticas e pessoas naturais e jurídicas, com o objetivo de obter a cooperação das mesmas em benefício do patrimônio histórico e artístico nacional.

Art. 26. — Os negociantes de antiguidades, de obras de arte de qualquer natureza, de manuscritos e de livros antigos ou raros, são obrigados a um registro especial no Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, cumprindo-lhes, outrossim, apresentar semestralmente ao mesmo relações completas das coisas históricas e artísticas que possuírem.

Art. 27 — Sempre que os agentes de leilões tiverem de vender objetos de natureza idêntica à dos mencionados no artigo anterior, deverão apresentar a respectiva relação ao órgão competente do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, sob pena de incidirem na multa de cinquenta por cento sobre o valor dos objetos vendidos.

Art. 28 — Nenhum objeto de natureza idêntica à dos referidos no art. 26 desta lei poderá ser pôsto à venda pelos comerciantes ou agentes de leilões, sem que tenha sido previamente autenticado pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ou por perito em que o mesmo se louvar, sob pena de multa de cinquenta por cento sobre o valor atribuído ao objeto.

Parágrafo único. — A autenticação do mencionado objeto será feita mediante o pagamento de uma taxa de peritagem de cinco por cento sobre o valor da coisa, se este for inferior ou equivalente a um conto de réis, e de mais cinco mil réis por conto de réis ou fração que exceder.

Art. 29 — O titular do direito de preferência goza de privilégio especial sobre o valor produzido em praça por bens tombados, quanto ao pagamento de multas impostas em virtude de infrações da presente lei.

Parágrafo único. — Só terão prioridade sobre o privilégio a que se refere este artigo os créditos inscritos no registro competente antes do tombamento da coisa pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Art. 30 — Revogam-se as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 30 de novembro de 1937; 116.º da Independência e 49.º da República.

GETÚLIO VARGAS

Gustavo Capanema

DOCTRINA

Crimes contra a administração pública

Prof. ROBERTO LYRA

(Membro das Comissões elaboradoras
dos Códigos Penal, de Processo Penal,
Penitenciário e de Menores)

VII

I — Peculato mediante erro de outrem. II — Sujeito ativo. III — Exercício do cargo. IV — Sujeito passivo. V — Pressuposto. VI — Objeto material. VII — Erro, caso fortuito e força da natureza. VIII — Elemento objetivo. IX — Tentativa. X — Uso. XI — Elemento subjetivo. XII — Penas.

I — O crime de “peculato mediante erro de outrem” (concussão imprópria) consiste no fato da apropriação, por funcionário público, de dinheiro ou qualquer utilidade, que recebeu, no exercício do cargo, por erro de outrem (art. 313).

A incriminação não era prevista na legislação anterior e devia ser classificada mesmo como peculato. No Código Italiano de 1889, apesar de afastada a participação de funcionário na obtenção da coisa, figurava entre os crimes de concussão. Nesta, entretanto, reclama-se atividade positiva do sujeito ativo para obter a posse da coisa.

O objeto específico da tutela penal é a regularidade da administração e, especialmente, o cumprimento do dever de probidade funcional.

II — Sujeito ativo somente pode ser funcionário público (art. 327) ou quem concorre no crime deste.

A qualidade de funcionário público, por parte do sujeito ativo, é elemento constitutivo, determinando o título do crime para todos os concorrentes, mesmo particulares.

III — O funcionário público deve receber a utilidade no legítimo e atual exercício do cargo, e não só em razão dele (art. 312). O pretexto ou o abuso do cargo implicaria outra incriminação.

O sujeito ativo há de estar no exercício do cargo, segundo os limites da lei.

A atualidade do exercício do cargo interessa ao recebimento.

O funcionário incompetente, licenciado, em férias, por exemplo, não está no exercício do cargo; tem qualidade, mas não tem capacidade, para receber.

IV — Sujeito passivo do delito pode ser particular ou funcionário público, ou a própria administração pública. O art. 313 refere-se a erro de outrem, não distinguindo pessoas.

V — O crime do art. 313 pressupõe a posse do dinheiro ou qualquer utilidade pelo sujeito ativo, não entrando, porém, no título, a relação funcional fiduciária, mas, simplesmente, o erro de outrem.

O sujeito ativo inverte, dolosamente, o título de posse.

VI — Objeto material do delito pode ser o “dinheiro ou qualquer utilidade”. Dinheiro é a moeda nacional ou estrangeira em circulação. Pode reconhecer-se, no art. 313, a mesma falta de coordenação apontada pelos autores no código italiano (arts. 314 a 316), pois aquele dispositivo alude a “dinheiro ou qualquer utilidade”, e não a “dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel” (art. 312 e § 1.º).

Não me parece, porém, como quer MANZINI, que o defeito não seja apenas de forma, porque o conceito de utilidade compreenda vantagens de ordem moral incompatíveis com a noção de peculato.

Seria incompatível com a noção que dá MANZINI do peculato. A expressão “utilidade” marcaria até textualmente, se lícito este apêgo à letra da lei, o caráter *utilitário* da coisa, sobretudo exemplificando-se pelo dinheiro.

O importante é que o objeto material do crime constitua *utilidade*, econômica ou não, para o sujeito passivo.

Aliás, a vantagem moral pode resolver-se em utilidade também econômica, segundo as circunstâncias e as condições dos protagonistas. No artigo 158, é expresso o cunho econômico da vantagem.

VII — O erro pode recair sobre a obrigação de dar a quantidade da coisa devida e não sobre a capacidade do funcionário para receber o devido, não só porque, neste caso, o sujeito ativo teria “mantido em erro” (art. 171) o sujeito passivo, como porque o recebimento deve ocorrer “no exercício do cargo”.

No momento consumativo, que é o da apropriação, e não o do recebimento, o funcionário público tem a posse.

Ao contrário do que sustenta MANZINI, a expressão “no exercício do cargo” dá mais rigor à idéia de atualidade e inerência do que a expressão “em razão do cargo”.

O erro de “outrem” há de ocorrer em entrega dêste e não em recebimento. Se o funcionário público entrega a menos e o sujeito passivo, por erro ou outro vício, recebe, há o crime do art. 312, quando o sujeito ativo se apropria da diferença, ou a desvia.

Se o funcionário público, por erro ou outro vício seu, recebe a mais, e se apropria da diferença, ou a desvia, comete o crime do art. 312.

Não importa que haja erro, *também*, do funcionário público recebedor, quando êste; descobrindo-o a tempo, comete a apropriação.

Se o funcionário público provoca o erro ou nele mantém o sujeito passivo, tratar-se-á de estelionato, desde que a lei brasileira não prevê o crime de concussão fraudulenta.

Não importa a causa do erro, mas somente o fato dêle, caracterizando-se o crime, ainda que o erro incida sobre parte da utilidade entregue.

Se o funcionário se apropria da parte devida ou a desvia, o crime é o do art. 312, pois o art. 313 se refere apenas ao recebimento proveniente de erro.

Ao contrário do art. 169, o art. 313 não prevê caso fortuito ou força da natureza, mas somente o erro, que implica vontade, embora viciada.

E' no art. 169, portanto, que incorre o funcionário público que, no exercício do cargo, se apropria de coisa alheia vinda ao seu poder por caso fortuito ou força da natureza.

Se o funcionário público, no exercício do cargo, acha tesouro, e dêle se apropria, ou o desvia, comete o crime de peculato (art. 312), e não o crime de apropriação de tesouro (art. 169, n.º I), havendo um só crime, e não concurso de crimes, quando o proprietário é o particular com direito à metade do tesouro (art. 607 do Código Civil).

Não há crime de peculato (art. 312), e sim o de apropriação de coisa achada (art. 169, n.º II), se o funcionário público não restitui, ou não entrega, oportunamente, à autoridade competente, a coisa alheia perdida e que achou no exercício do cargo.

Há, porém, peculato, se a autoridade competente, de que fala o art. 169, n.º II (art. 591 do Código de Processo Civil), se apropria da coisa ou a desvia. Exclui-se, porém, o concurso com a apropriação indébita.

VIII — O elemento objetivo do crime integra-se pela apropriação por parte de funcionário público (art. 327 do Código Penal), aproveitando-se, no exercício do cargo, do erro de outrem, de dinheiro ou qualquer utilidade assim recebida.

A fórmula do Código brasileiro não merece a crítica de MANZINI à do italiano, pois se atém, *mutatis mutandis*, sintética e eficazmente, à previsão do art. 169, 1.ª parte. No art. 313 há figura específica de apropriação indébita por erro. Apenas a referência a bem móvel dispensaria exemplificações.

O fato há de conter apropriação de qualquer utilidade. O recebimento deve ser feito pelo funcionário público agente que se apropria, êle mesmo, da utilidade *uti dominus* com a vontade *rem sibi habendi*.

O sujeito ativo recebe para si ou para outrem utilidade indevida ou mais do que a devida e dela se apropria, aproveitando-se do erro alheio.

Não basta o recebimento, como no caso do artigo 170, 1.º, do Código italiano de 1889.

O momento consumativo é o da apropriação.

Não há “crime”, se o funcionário, mesmo apercebendo-se oportunamente do erro, aproveita-o em favor dos cofres públicos. A administração não é terceiro em relação ao sujeito ativo e ao sujeito passivo.

O proveito não é mencionado na definição do crime do art. 313, ao contrário da do crime do art. 312.

IX — Pode haver tentativa, se o funcionário inicia a execução da apropriação, mas esta não se consuma por circunstâncias alheias à sua vontade. A inatividade, que se reclama do sujeito ativo, versa apenas sobre o erro de outrem.

X — Ao peculato de uso, nesta espécie, aplicam-se as considerações relativas ao "typus regens".

XI — O crime do art. 313 é doloso, devendo o dolo, contemporâneo ao recebimento ou superveniente, presidir sempre, ao momento consumativo, quando o funcionário, mesmo tendo recebido de boa fé, retém e guarda a utilidade.

O dolo implica a consciência do erro de outrem e a vontade de apropriar-se do indébito.

A simples culpa não é prevista e, portanto, não é punida (art. 15, parágrafo único).

PARECERES

JURISDIÇÃO DOS TRIBUNAIS BRASILEIROS SOBRE MILITARES ESTRANGEIROS — COMPETÊNCIA DO FÔRO MILITAR

— *A jurisdição estrangeira não pode ser reconhecida legítima em território alheio, sem ofensa à soberania do respectivo Estado.*

— *Só para fins disciplinares e por conveniências disciplinares se poderá admitir a jurisdição estrangeira, quando restrita à própria força estrangeira e em relação a ato não relacionado com pessoa ou coisa sujeita à jurisdição nacional.*

— *Só quando uma força se encontra em território estrangeiro como tropa de ocupação, ou tropa em território inimigo, é que é reconhecida a jurisdição plena da justiça nacional da mesma força sobre o território dominado.*

Conflito de Jurisdição n.º 1.520

PERNAMBUCO

Suscitante: Auditor de Guerra da 7.^a R. M.

Suscitado: Juízo de Direito da 3.^a Vara de Recife.

Relator: Exmo. Sr. Ministro Valdemar Falcão.

Cogita-se no presente conflito de jurisdição de saber a que Justiça cabe processar o marinheiro Arthur James Gil-

Se, por sua vez, o funcionário comete erro ao receber, a culpa que possa ter não induz à responsabilidade penal, salvo se, alertado ou alertando-se oportunamente, vem a apropriar-se do indébito, ou a desviá-lo, em vez de recolhê-lo aos cofres públicos para os fins de direito.

O fim de lucro não é essencial à existência do crime.

XII — As penas principais, cominadas cumulativamente, são as de reclusão, de um a quatro anos, e de multa, de mil e dez mil cruzeiros.

O crime é cometido com violação de dever inerente a função pública, cabendo, pois, pena acessória consistente em perda da função pública, e em incapacidade para investidura em função pública (arts. 68, n.º I e 69, n.º I, parágrafo único, letra a ou b conforme a quantidade da pena privativa de liberdade).

bert da U.S. Navy, que, de serviço na base naval de Recife, matou um popular que se aproximou do "Campo Almirante Ingram".

A Justiça ordinária do Estado de Pernambuco, por intermédio do Dr. Juiz da 3.^a Vara de Recife, se deu por incompetente por caracterizar o fato criminoso um delito militar pela condição do agente, pelo lugar e pelas circunstâncias em que se verificou a ocorrência, e o Dr. Auditor Militar se deu por incompetente por entender que a competência da Justiça Militar, "emanando do Código da mesma Justiça, do Decreto-lei n.º 510, de 22-7-1938 e também de alguns dispositivos do Código Penal Militar", não se enquadrava a hipótese em nenhum desses estatutos.

Entende o Dr. Auditor que não só a vítima é "civil", mas também o é o autor do fato apontado como criminoso, eis que este não faz parte das Forças Armadas Nacionais.

Parece-nos que a questão não pode ser resolvida com tanta simplicidade, tanto mais quanto se trata de hipótese verdadeiramente excepcional não prevista nem previsível em lei, pois nasceu do fato extraordinário que é a guerra e de nela nos acharmos empenhados, sendo por essa circunstância, — e tão só por ela — que em nosso território se encontram forças armadas de uma nação aliada.

Esse é um dado da realidade de que se não pode fazer abstração, a ponto de negar-se a qualidade de "militar" a um marinheiro da Armada americana, que se encontra em serviço de guerra no nosso País, em franca e leal cooperação com nossas próprias Forças Armadas.

Recife, como outras bases aero-navais criadas no nosso território após a guerra atual, é uma base militar brasileira a serviço das Nações Unidas, a nosso próprio serviço, portanto, visto como estamos cooperando na luta contra ini-

migo comum e uma das formas dessa cooperação é a permissão para a construção e utilização das bases militares, enquanto forem necessárias ao esforço de guerra.

O marinheiro americano que esteja a serviço em uma dessas bases tem a sua qualidade de "militar" proclamada pela sua própria presença entre nós, a nosso lado na mesma guerra.

O "Campo Ingram" é sem dúvida uma dependência militar, pois é uma parte da base naval reservada aos serviços da força militar americana que se encontra naquela base.

E' bem certo que o nosso Ministério do Exterior a fls. 30, respondendo à indagação do Dr. Auditor Militar sobre a existência de qualquer disposição que porventura se contenha em tratado ou convenção entre o Govêrno Brasileiro e o dos Estados Unidos regulando a "jurisdição militar nesses casos", informa que "nos tratados e convenções entre os dois países não há disposição alguma que regule a matéria".

Não há, pois, lei, tratado ou convenção entre o Brasil e os Estados Unidos sobre jurisdição militar das respectivas forças, quando se encontrem em nosso território.

Essa omissão, porém, não prejudica a solução da hipótese, que deve ser resolvida à luz de regras deduzidas do princípio basilar de nossa soberania e de acordo com o nosso espírito de cooperação com um país, que é amigo leal e aliado na mesma guerra.

Tendo, pois, em vista o fato da nossa posição de estreita comunhão com os Estados Unidos na mesma guerra, e da utilização por essa Nação aliada de bases militares em nosso território, devemos chegar às seguintes conclusões:

a) os soldados e marinheiros americanos que aqui se encontram durante a presente guerra são "militares", como o são os seus companheiros de armas pertencentes às Forças Armadas Brasileiras, e só como militares podem ser e são tratados;

b) êsses militares estão sujeitos às leis e regulamentos militares americanos no que concerne à disciplina e à repressão criminal, digamos interna, quando os atos respectivos não afetarem à população civil, ou às Forças Armadas Brasileiras ou a qualquer ser ou instituição protegido, em razão da pessoa ou por força do local, pelas nossas leis, e sujeito à jurisdição de nossos tribunais;

c) quando o fato reprimível afetar a pessoa protegida pela nossa soberania, como no caso dos autos, o respectivo processo cabe à Justiça Brasileira.

Em tese, pois, concluímos que o ato atribuído ao marinheiro americano Gilbert está sujeito a processo e julgamento por nossa Justiça e segundo nossas leis, visto como a vítima de sua ação foi um civil, isto é, pessoa não pertencente às tropas americanas.

Como, por outro lado, como já o referimos, reconhecemos ao referido marinheiro americano a qualidade de "militar", opinamos pela competência da Justiça Militar brasileira, para o respectivo processo e julgamento.

A fonte originária da competência da Justiça Militar não é apenas o Código de Justiça Militar, nem qualquer lei ordinária mas a Constituição, que, no seu art. 111, assim dispõe:

"Os militares e as pessoas a êles assemelhadas terão fôro especial nos delitos militares..."

Admitida, como nos parece que deva ser, a qualidade militar do agente, é a própria lei ordinária que qualifica o crime militar como aquele praticado por militar em serviço, ainda que contra civil, e sujeitando o respectivo julgamento à Justiça Militar:

"Art. 88, I, do Código de Justiça Militar (Decreto-lei n.º 925, de 2-12-1938) — "Os militares e seus assemelhados quando praticarem crimes nos recintos dos tribunais militares ou suas dependências, nos lugares onde êstes funcionem, nas auditorias, nos quartéis, navios, aeronaves, embarcações, repartições e estabelecimentos militares e *quando em serviço ou comissão de natureza militar, ainda que contra civis*".

O marinheiro Gilbert estava em serviço, era sentinela do "Campo Ingram", e matou o civil José Domingos Ramos, quando êste se aproximou da entrada do mesmo campo ou, segundo outra versão, procurou nêle penetrar.

Verifica-se, pois, a hipótese de competência da Justiça Militar, desde que, como nos parece, não se recuse ao marinheiro americano a condição de militar.

E a hipótese se enquadra perfeitamente numa daquelas condições que importam a jurisdição excepcional da Justiça Militar, porque o crime foi praticado em um local destinado à força armada de uma Nação aliada, e por um seu militar em serviço.

As razões que implicariam a competência da Justiça Militar, caso o agente fôsse brasileiro, são as mesmas que indicam a competência dessa justiça, pois se trata de militar de um país a que permitimos atuar em nossas bases, durante uma guerra em que estamos igualmente empenhados.

Dir-se-á que a lógica nos levaria a proclamar a competência da Justiça Militar Americana, e não a brasileira, desde que reconhecemos estar a força americana acantonada em nosso território nas mesmas condições que a nossa.

A objeção não procede, porque embora lhe reconheçamos as mesmas qualidades militares, não lhe reconhecemos iguais direitos jurisdicionais, como é natural, desde que, embora se trate de força amiga, nosso é o território e nossa é a soberania sobre o mesmo, e a jurisdição estrangeira não pode ser reconhecida legítima em território alheio, sem ofensa à soberania do respectivo Estado.

Só para fins disciplinares e por conveniências disciplinares se poderá admitir a jurisdição estrangeira, quando restrita à própria força estrangeira e em relação a ato não relacionado como pessoa ou coisa sujeita à jurisdição nacional.

Se a jurisdição Militar é de exceção, a jurisdição Militar estrangeira de país amigo e aliado é excepcionalíssima, por ser referente apenas a fato interno.

Só quando uma força se encontra em território estrangeiro como tropa de ocupação, ou tropa em território inimigo, é que é reconhecida a jurisdição plena da justiça nacional da mesma força sobre o território dominado.

A tropa americana está entre nós no caráter de aliada e companheira da mesma guerra, e, na qualidade de força amiga, não se arroga privilégios de tropa de ocupação.

O objeto do presente conflito de jurisdição envolve matéria rara, que só não é grave porque se trata de discriminação de competência quase teórica, eis que existe per-

feito espírito de cooperação e de entendimento entre as autoridades militares americanas e as nossas autoridades, de jeito que o que se procura é a solução mais acertada e sábia.

Opinando pela procedência do conflito negativo de jurisdição e pela competência da Justiça Militar brasileira, oferecemos apenas uma solução, aguardando as luzes do Egrégio Tribunal sobre a que verdadeiramente deve ser dada.

Rio de Janeiro, 16 de setembro de 1944. — *Gabriel de R. Passos*, Procurador Geral da República.

JULGADOS

MANDADO DE SEGURANÇA — OS DIREITOS AUTORAIS E SUA PROTEÇÃO — FIXAÇÃO DE PREÇOS E AUTORIZAÇÃO DOS AUTORES — ATRIBUIÇÕES DO DEPARTAMENTO DE IMPRENSA E PROPAGANDA

— *Os direitos autorais não podem ter a extensão capaz de possibilitar o seu exercício fora ou contra o interesse social ou coletivo.*

— *O D.I.P., como vários outros órgãos, é subordinado diretamente à Presidência da República, para efeitos de ordem administrativa e orçamentária. Jamais os seus atos, como os de quaisquer outros órgãos em tais condições envolvem a responsabilidade direta do Presidente da República.*

— *Ao D.I.P. não cabe fixar preços de direitos autorais mas exigir que os programas de audições venham acompanhados da autorização dos autores.*

— *Interpretação dos arts. 95 e 101, do Decreto-lei 1.949 de 30-12-1939.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso de Mandado de Segurança n.º 714

Relator: Sr. Ministro Anibal Freire.

1.º Recorrente: "ex-officio", o Juiz da 3.ª Vara da Fazenda Pública.

2.ªs Recorrentes: a União Brasileira de Compositores e a Sociedade Brasileira de Autores Teatrais.

3.ª Recorrente: a União Federal.

Recorrido: Sindicato das Casas de Diversões.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso de mandado de segurança n.º 714, do Distrito Federal, em

que é recorrente *ex-officio* o Juiz da 3.ª Vara da Fazenda Pública e recorrentes a União Brasileira de Compositores e a Sociedade Brasileira de Autores Teatrais e a União Federal e recorrido o Sindicato das Casas de Diversões, resolvem os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, dar provimento em parte aos recursos, conforme as notas taquigráficas juntas.

Rio, 30 de maio de 1944. — *Eduardo Espínola*, presidente. — *Anibal Freire*, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Anibal Freire — O Sindicato das Casas de Diversões impetrou ao Juízo dos Feitos da Fazenda Pública mandado de segurança contra o Diretor Geral do Departamento de Imprensa e Propaganda, por haver a Divisão de Cinema e Teatro do mesmo Departamento dado validade a uma majoração de cobrança de direitos autorais, levada a efeito pela Sociedade Brasileira de Compositores, majoração contrária aos interesses das associações de que o Sindicato é órgão representativo.

Alega o impetrante que essas sociedades vêm procedendo ilegalmente a majorações sucessivas sobre direitos autorais, sendo a última de 10 de fevereiro de 1943. Apoiado pelo D.I.P., passou este a não dar o "visto" nos programas de representações sem que fôsse provado o pagamento prévio dos referidos direitos, sem para tanto estar autorizado em lei.

Solicitadas informações à autoridade dada como coatora, prestou ela informações, declarando apoiar-se o ato da Decisão de teatro no art. 107 do Decreto-lei n.º 1.949 de 30 de dezembro de 1939.

A União impugnou o pedido.

O Juiz concedeu o mandado, para o efeito de determinar ao Diretor Geral do Departamento de Imprensa e Propaganda que, em obediência aos termos do próprio art. 107 do Decreto-lei n.º 1.949, "aprove ou determine sejam aprovados os programas submetidos àquele Departamento, nos quais se faça o pagamento dos direitos autorais, na base estabelecida para 1942" até que pelas partes interessadas seja estabelecido um convênio acorde com os respeitáveis interesses em jogo, por ser irrita, nula e ilegal a aprovação dada em 10 de fevereiro de 1943 pela

Divisão de Cinema e Teatro à tabela elaborada pelas sociedades de autores.

Para assim decidir, a sentença parte da concepção de que os direitos autorais não podem ter a extensão capaz de possibilitar o seu exercício fora ou contra o interesse social ou coletivo.

Na hipótese dos autos, a majoração excessiva do preço para a cobrança dos direitos representa uma manifestação de usura, além de ser duvidosa, pois não se pode, com segurança, aferir em cada caso da legitimidade dela.

Cita a decisão o caso concreto do "dancing" que pagava em 1937 Cr\$ 93,00 e passou a pagar, pela nova tabela, Cr\$ 2.700,00.

Quanto à decisão do D.I.P., a sentença considera-a ilegal, por não se incluir entre as atribuições de tal entidade e de aprovar tabelas de preços de cobrança de direitos autorais.

Remata a decisão :

"Aprovação feita, pois, sem apoio em lei, ou melhor, contra a lei, pois sancionou uma verdadeira forma de usura intelectual, ela evidentemente não pode subsistir".

A União Brasileira de Compositores e a Sociedade Brasileira de Autores Teatrais, na qualidade de terceiros prejudicados, recorrem da decisão.

Preliminarmente entendem ser nulo o processo, por inobservância dos arts. 320 inciso II e 331 do Código do Processo Civil.

Além disto, mesmo que se tratasse de ato do Diretor Geral do D.I.P., teriam os recorrentes dúvida se o recurso seria admissível, visto tratar-se de órgão diretamente subordinado à Presidência da República.

No mérito, os recorrentes invocam as lições dos doutos e os arestos jurisprudenciais para considerar a inexistência no caso de direito certo e incontestável.

Examinando o caso nos seus detalhes, declaram os recorrentes que antes da atual nunca houve tabela de preços. No princípio a cobrança se fazia ora por número de execução ou por "forfait" mensal, quinzenal ou semanal. A tabela atual foi aprovada pelo Sindicato das Empresas Exibidoras Cinematográficas e pela Federação Brasileira de Rádio Difusão.

O Sindicato das Casas de Diversões contestou o recurso. Inicialmente contesta a arguição do réu de ser nulo o processo, visto como o ato da Divisão de Cinema e Teatro foi aprovado pelo Diretor Geral do D.I.P. No mérito contesta os argumentos dos recorrentes.

Finalizando o contra-arrazoado, o Sindicato afirma que o mandado de segurança tem sido flagrantemente desrespeitado.

A União Federal recorreu igualmente da decisão. As razões do recurso começam por acentuar que o ato do D.I.P. encontra apoio na interpretação exata do artigo 107 do Decreto-lei n.º 1.949. Mesmo, porém, que o ato fôsse ilegal, a ilegalidade só poderia ser decretada pelo Judiciário em ação própria, não podendo, entretanto, o

mesmo poder apurar se as medidas da tabela são ou não abusivas, considerações que constituem o fundamento da decisão recorrida.

O Juiz conhecendo dos recursos, manteve a decisão, terminando por dizer que o "caso é realmente de ser cogitado, não pela Coordenação Econômica, como sugere o representante da União, mas pelo próprio Poder Executivo, expedindo-se uma providência legal, que tutele efetivamente não só os interesses dos autores, mas também o dos associados do impetrante que vêm dia a dia elevando desmedidamente as taxas de cobrança, sem que nenhum anteparo se ponha a tais elevações".

O Sr. Dr. Procurador Geral da República exarou o seguinte parecer :

"A aprovação dos programas pelo D.I.P. é referente ao conteúdo dos mesmos, atendo-se à conveniência política ou policial de divulgação da matéria programada.

No que concerne a direitos autorais sobre a matéria programada, não lhe cabe estipular por si o *quantum* cobrado ou devido, mas tão só aprovar os programas de audições musicais, que se fizerem acompanhar da *autorização do autor*, ou de quem o representante em conformidade do que dispõe o art. 107 do Decreto 1.949 de 1939. Em outras palavras: a coação ao pagamento dos direitos autorais só pode ser feita pelos autores ou seus subrogados, que não darão o seu consentimento ao uso da obra, e, pois, destarte, obstarão à aprovação de programas em que o consentimento dos autores não esteja expresso.

"No caso dos autos, o D. I. P. não está fazendo tal coação, visto como se limita a aprovar programas em que os direitos autorais são cobrados, pois, se não vierem tais programas com o consentimento dos autores programados, não pode o D.I.P. aprová-los; e, como é óbvio, só se forem pagos os direitos autorais consentirão os autores na programação.

O D.I.P., pois, não praticou nenhuma ilegalidade, eis que não é da sua aprovação da tabela de preços que decorrem os direitos autorais, mas da lei, como da lei decorre para ele a obrigação de aprovar os programas, apenas quando os autores estiverem satisfeitos em tais direitos.

Com aprovação do D.I.P., ou sem ela, com mandado ou sem mandado de segurança, os direitos autorais são exigíveis.

Ora, os autores não querem consentir na programação sem o pagamento de certos direitos autorais; nenhuma lei, ao que nos conste, tabelou o preço de tais direitos.

Logo, têm eles a faculdade de cientificar ao D.I.P. que só consentirão na programação pelo pagamento de X cruzeiros, e ao D.I.P. ocorre o dever de só aprovar os programas quando forem satisfeitos esses X cruzeiros, como base dos direitos autorais.

A convenção, ou que nome seja, aprovada pelo D.I.P. é apenas uma medida de ordem, uma providência genérica, para regularizar o serviço.

E', ao cabo, uma notificação dos autores sobre o preço dos seus direitos autorais; os empresários que usam a obra têm de sujeitar-se a eles, se quiserem usá-las, ocorrendo ao D. I. P., apenas, atender à mesma lei, não aprovando programa em que os autores não consentam, certo sendo que estes só dão o seu consentimento mediante o pagamento do preço notificado.

O mandado de segurança a rigor não tem objeto pois o D.I.P. nada fez por si, nem praticou *qualquer ilegalidade*, mas cumpriu a lei, sendo fiel à vontade dos autores, que a mesma lei torna prevalente.

Esperamos, pois, que seja dado provimento ao recurso para ser cassado o mandado concedido, como é de — "Justiça".

Distrito Federal, 15 de maio de 1944. — *Gabriel de Rezende Passos*, procurador geral da República."

VOTO

Os 2.ºs recorrentes levantam preliminares de nulidade do processo, consentindo, a primeira, na alegação de que do ato da Divisão de Cinema e Teatro do Departamento de Imprensa e Propaganda havia recurso para o Diretor Geral do mesmo Departamento, que não foi utilizado. Mesmo que a alegação não fôsse dada como legítima, haveria dúvidas sobre a admissibilidade do recurso, por se tratar de órgão diretamente subordinado à Presidência da República.

Não procede a preliminar, muito menos a dúvida suscitada.

O art. 320 inciso II, do Código de Processo Civil prescreve que não se dará mandado de segurança quando se tratar de ato de que caiba recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução.

Na hipótese, a tabela de preços dos direitos autorais foi aprovada pela Divisão de Cinema e Teatro e publicada em Boletim Oficial do D.I.P., com a declaração de estar definitivamente aprovada pelo mesmo Departamento. O ato da Divisão tornou-se assim ato do Departamento e como tal foi considerado pelas partes. O Diretor Geral do Departamento, aliás, nas informações constantes do processo não nega tratar-se de ato daquela repartição. Somente neste caráter é que ele tem de ser examinado, e não de ato da Presidência da República, como por extensão entende o 2.º recorrente.

O Departamento de Imprensa e Propaganda, como vários outros órgãos, é subordinado diretamente à Presidência da República, para efeitos de ordem administrativa e orçamentária. Jamais os seus atos, como os de quaisquer outros órgãos em tais condições, envolvem a responsabilidade direta do Presidente da República.

A segunda preliminar do recorrente é relativa à tempestividade do mandado. Igualmente não tem consistência a arguição.

A aprovação oficial da tabela foi publicada a 1 de abril de 1943 e o pedido teve ingresso em juízo a 1 de julho do mesmo ano, dentro do prazo estabelecido no art. 331 do Código de Processo Civil.

No mérito, a questão reduz-se em saber se ao Departamento de Imprensa e Propaganda compete aprovar tabelas de preços de direitos autorais e, em consequência dessa aprovação, não dar o visto nos programas apresentados sem a comprovação prévia do pagamento dos respectivos direitos.

Entende o Departamento que a sua interferência no caso é puramente automática, resultando necessária e imediatamente de determinação legal, expressa e indisfarçável. Não em termos tão peremptórios, mas por indução, também o eminente Sr. Dr. Procurador Geral da República opina que ao D.I.P. ocorre dever de só aprovar os programas quando forem satisfeitas as importâncias dos direitos autorais.

O texto legal, a meu ver, resolve facilmente a controvérsia.

O Decreto n.º 1.949, de 30 de dezembro de 1939, que regulou o exercício das atividades da imprensa e da rádio-difusão, em nenhum dos seus dispositivos confere ao Departamento de Imprensa e Propaganda a atribuição de aprovar tabelas de preços de direitos autorais. O assunto é resolvido entre as partes e nêla interferência alguma pode ter a repartição fiscalizadora do exercício de tais atividades.

O controle legal por parte desse órgão está perfeitamente definido e se limita ao conteúdo dessa definição.

O art. 95 do citado decreto determina a aprovação, pelo Departamento, dos programas de execução que tenham de formar o conjunto dos números constitutivos dos espetáculos a serem realizados.

O art. 101, em que o Departamento procura apoiar o seu ato, prescreve que a Divisão de Cinema e Teatro não poderá aprovar qualquer programa de audições musicais, reproduções artísticas ou difusões radiofônicas ou em lugares de reunião pública, para os quais se paga entrada, sem prévia autorização de cada produtor teatral ou compositor musical ou daqueles que dos seus direitos sejam subrogados.

Não conferem tais dispositivos ao Departamento, como se vê, a atribuição de aprovação prévia de tabelas de preços autorais. À repartição incumbe apenas verificar se os programas apresentados têm autorização do autor ou produtor das peças nêles incluídas.

O ato do Departamento é, portanto, excessivo e como tal transpõe os limites da legalidade.

A decisão concessiva do mandado, porém, interfere na questão do preço dos direitos autorais, e embora entenda acertadamente que não se inclui entre as atribuições do Departamento de Imprensa e Propaganda a aprovação de tabelas de tais preços, conclui por determinar ao Departamento que "aprove ou determine sejam aprovados os programas submetidos àquele Departamento, nos quais se faça o pagamento dos direitos autorais, na base estabelecida para o ano de 1942, até que pelas partes interessadas seja estabelecido um convênio acorde com os respeitáveis interesses em jogo".

Não compete ao julgador, no exame do mandado, indagar da exação, justiça ou oportunidade dos preços constantes

das tabelas. E' assunto a ser debatido e resolvido em ação adequada entre as partes interessadas.

A concessão da medida tem de cingir-se ao cumprimento do preceito legal violado ou excedido nos seus limites a ponto de atentar contra direito certo e incontestável.

Meu voto é, pois, pelo provimento, em parte, do recurso *ex-officio*, prejudicados os outros recursos, para conceder o mandado, com o fim de que o Departamento de Imprensa e Propaganda não faça a exigência da comprovação prévia do pagamento de direitos autorais, limitando-se a exigir, nos termos do art. 107, do Decreto n.º 1.949, de 1939, que da apresentação dos programas a serem aprovados conste a autorização do autor ou produtor.

VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Sr. Presidente, sinto divergir de S. Excia. o Sr. Ministro Relator: o assunto é de grande complexidade e de todo, a meu ver, não comporta o mandado de segurança.

Os direitos autorais recebem proteção especial por parte do Estado, que, ainda indiretamente, os defende, opondo-se à execução pública das obras protegidas sem a audiência da autoridade pública, que por sua vez, fiscaliza os convênios entre os interessados.

Ademais, ao lado dos chamados grandes direitos, em que é possível entendimento direto entre o autor e o executor, há os denominados pequenos direitos, especialmente quanto às execuções musicais. Em qualquer programa de rádio, teatro, ou concerto público, executa-se uma série de produções de autores vivos ou mortos, nacionais ou estrangeiros, de modo que seria impossível, praticamente, a quem realizasse o concerto, ou a quem as reproduzisse, entrar em entendimento direto com tanta gente: Verdi, Mascagni, Nepomuceno, Villalobos, etc. Por isso, formaram-se, em todos os países, associações tendentes à proteção recíproca dos direitos dos compositores e dos autores. O direito autoral, defendido por essas associações, oferece ainda uma curiosa característica — a da representação implícita, envolvendo quebra ou exceção aos princípios gerais sobre a forma do mandato: o indivíduo, pelo só fato de se associar, de se filiar a uma dessas sociedades, constitui a administração da mesma sua representante implícita, sem dependência de mandato expresso e específico, para se entender com o Poder Público e com quaisquer executantes em toda parte do mundo. Isso se verifica em todas as associações, embora possa conduzir a uma hipertrofia do direito autoral e fomentar abusos, impondo os autores preços excessivos pela execução de suas obras; por outro lado é impossível estabelecer uma divisão rigorosa de cotas de modo que se tem de chegar a um sistema *à forfait*, para rateio ulterior pela sociedade, fórmula que aqui já prevalecia, segundo informou o Senhor Ministro Relator. Destarte quem quiser dar um concerto terá de pagar a soma X para executar uma série de obras de vários autores, em função do tempo, do local, da extensão ou do lucro provável, submetendo-se praticamente a uma tabela, como fôra, até agora, adotado.

Por esses motivos a autoridade, que exerce a censura e que por lei só permitirá a execução mediante licença dos autores, entende-se com estes, através das sociedades de proteção, que existem em toda parte, e que são federais,

universalmente, para que seja previamente satisfeita a compensação acordada em bloco.

O jogo complexo dos interesses de autores e compositores, assim, demanda, exige, torna imprescindível a intervenção do Estado, para conciliar os direitos em cheque, de modo exatamente a incluir nessa matéria o tabelamento que na situação anormal em que nos encontramos, o Estado estende a tantas outras utilidades, em que fácil seria o entendimento direto das partes. Embora seja partidário extremado do direito moral dos escritores, de modo a isentá-lo de restrições indébitas, é preciso reconhecer, na situação atual do mundo, que o interesse público pode forçar uma espécie de desapropriação parcial passageira, provisória, para que sejam limitados os preços para execução, aliás consentida, através das sociedades defensoras dos direitos, de obras de arte musical ou literárias.

Se se admite o braço forte para proteger os autores contra abusos não coibíveis, senão com o auxílio oficial, não se pode deixar, em compensação, de admitir o limite para que o Estado não se converta em protetor de abusos, obrigando o consumidor, que é afinal a coletividade, a pagar preços exorbitantes e até extorsivos. Se o autor não quiser limite, que recuse a exibição ou faça a polícia por suas próprias mãos.

Assim, diante da complexidade do assunto, que tanto tem preocupado, mais diretamente, os especialistas, principalmente norteamericanos, como Stefan Ladas, não vejo como se possa considerar certo e incontestável o direito das associações de executarem tais obras pela tabela antiga, quando não é possível se entenderem elas, diretamente, com os autores, senão através das sociedades, cuja licença é indispensável por força de lei para qualquer execução remunerada.

O problema, portanto, é complexo e não comporta, a meu ver, solução por meio de mandado de segurança, que, como acentuou o ilustre Dr. Procurador Geral, seria, praticamente, inoperante dado que as empresas nada poderiam executar, sem autorização dos autores, o que seria negado pelas sociedades que os representam; em verdade continuaria vedada a exibição das obras, por falta de *placet* da censura, ainda que por outro critério distinto na aparência, mas essencialmente o mesmo.

Por essas razões, rapidamente alinhavadas, falhando outros elementos para o exame percutiente da questão — limito-me a considerar o caso fora da alçada do mandado de segurança e, assim, reformo a sentença que o concedeu, provendo aos recursos.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Anibal Freire (Relator) — Sr. Presidente, o senhor Ministro Filadelfo Azevedo debateu o caso como se estivesse em causa a questão dos direitos autorais. E' realmente assunto complexo, acentuado pelas lições da jurisprudência e da doutrina, mas não é este o momento próprio para cogitar da tese esboçada por Sua Excelência. O que importa verificar, no instante, em se tratando de mandado de segurança, é se o ato administrativo violou direito certo e incontestável.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Não Violou; não podem executar sem autorização do autor.

O Sr. Ministro Anibal Freire (Relator) — Perdão! A nós, que vamos julgar e conhecer da extensão da aplicação do mandado de segurança, não nos interessa a solução prática que o caso possa ter, na vida administrativa. Isto é assunto a ser discutido noutra oportunidade. Sobre o que o Tribunal vai ter que se pronunciar é se, diante da lei que estabelece o controle legal, o controle definitivo do Poder Público sobre as manifestações radiofônicas ou de exercício de atividade de imprensa, essa regra foi excedida, dando margem a que se atente contra direito certo e incontestável da parte interessada.

Se a lei é omissa, reforme-a o legislador, para atender às lições da doutrina, como as de V. Excia., Sr. Ministro Filadelfo Azevedo, com as quais, em tese, estou de acordo.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — Não pode aprovar o programa, sem anuência dos autores.

O Sr. Ministro Anibal Freire (Relator) — E por isso mesmo a minha conclusão foi dando provimento, em parte, ao recurso *ex-officio*, porque o douto Juiz, que partiu da concessão da autorização, mediante a fixação das tabelas dos preços autorais, concedeu o mandado de segurança, porque o ato do D.I.P. era ilegal, porquanto não se incluía entre suas atribuições a da fixação da referida tabela mas com certa contradição mandou que vigorasse uma determinada tabela de 1942.

A minha conclusão foi mantendo o enunciado do pedido, porquanto evidentemente se trata de um ato fora do conteúdo legal das atribuições dadas ao D.I.P. Este Departamento só tem, pela lei — e enquanto ela vigorar tem de ser observada — que verificar se do programa consta a autorização do produtor ou do autor; mais nada. Não lhe incumbe aprovar ou desaprovar tabelas de preços. Se o pedido, se a audição não compreende esta exigência preliminar, *ipso facto*, a representação, a concessão não será dada. Mantém-se o órgão administrativo dentro dos limites que a própria lei lhe traçou. Se as circunstâncias do momento, se os interesses respeitáveis em jogo, determinam as providências sugeridas no voto do Sr. Ministro Filadelfo, reforme o legislador a lei, estenda o controle legal do poder disciplinador das operações da rádio difusão até o ponto de compreender a aprovação de tabelas de preços, interferindo em assuntos que têm, por ora, de ser regulados entre as partes.

O meu voto, com a devida *vênia*, pareceu-me absolutamente rigoroso e inspirado na observância estrita da lei.

O direito é certo e incontestável da parte de exigir do órgão administrativo que cumpra a lei; se essa lei transpõe os seus limites, força a uma situação irregular, a uma situação em que é necessário um remédio jurídico para conter o abuso do poder. Nestes termos, a despeito das observações do Sr. Ministro Filadelfo Azevedo, mantenho o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira: — Sr. Presidente, a matéria discutida pelo voto do Sr. Ministro Filadelfo

Azevedo é indiscutivelmente da máxima importância, mas não está, propriamente, dentro da regulação que se invoca no mandado de segurança e, por isso, o direito certo e incontestável, reconhecido pelo Sr. Ministro Relator, está assegurado no dispositivo legal que S. Excia. citou.

Sendo assim, dentro dos limites impostos pela sua solução, não há como, a meu ver, e com a devida *vênia*, desconhecer a existência de direito certo e incontestável.

Por isso, acompanho o voto do Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Valdemar Falcão — Sr. Presidente, como o senhor Ministro Filadelfo Azevedo, também entendo ser sobremodo complexa a matéria ventilada no presente caso. Há dificuldade de ajustar os direitos e conciliar os interesses dos autores, sejam eles de natureza artística ou genericamente intelectual. Tudo isso leva a exigir do Poder Público uma função de vigilância, de equilíbrio, de ajustamento, que possa, afinal, dirimir a dificuldade que a multiplicidade dos interesses em choque, num caso dessa ordem, pode acarretar.

Entretanto, tudo indica que a ação do Departamento de Imprensa e Propaganda, em casos como o em apreço, deve cingir-se às regras inerentes ao nosso regime político, que consagra a possibilidade dos contratos coletivos, que disciplinam, que dão vigor, que dão execução ao ajustamento coletivo, feito por categorias de trabalhadores ou de produtores, visando o equilíbrio entre o interesse dos que, no momento, podem representar o *capital* e daqueles outros que, naquele instante, possam representar o *trabalho*.

Ora, se o D.I.P. tem atribuições, segundo demonstrou muito bem o Sr. Ministro Relator, que lhe dão direito a disciplinar e a regular a forma da exibição desses programas, sejam eles radiofônicos ou de outra natureza, provindos de produções literárias ou artísticas, deve ele recorrer ao meio que, dentro da sistemática do nosso regime político, pode perfeitamente atender às necessidades desse equilíbrio de interesses antagônicos.

Assim, se a Carta Constitucional de 1937, na sua letra a, do art. 137, dá uma grande importância aos contratos coletivos de trabalho e se, dentro do espírito dessa norma constitucional, bem podia o Departamento de Imprensa e Propaganda chegar a uma solução harmônica em que, de um lado os direitos autorais e, de outro lado, os direitos dos que pretendiam a exibição dessas obras literárias e artísticas, se poderiam entender num terreno de harmonia e equilíbrio, por que não recorreu o D.I.P. a esses meios suávorios, preferindo, numa solução que, a meu ver, foi simplista, limitar-se a impor uma tabela de preços e a exigir a observância rigorosa dessa tabela de preços, para a exibição das obras, postas em jogo nessa tabela?

Se assim o fez, evidentemente exorbitou de sua função legal. A atribuição que a lei especifica estatui, em relação ao aludido Departamento, foi ainda há pouco afluída pelo Sr. Ministro Relator em seu voto. E, evidentemente, se ela se restringe a examinar se tem o exibidor do programa autorização do autor, para levar avante essa exibição, se o D.I.P. se deve limitar a isso, está claro que não pode

êle estender a sua função até à imposição de uma tabela determinada de preços para tais exhibições, salvo se essa tabela decorresse de uma convenção, de um contrato coletivo, que se acertassem e acordassem todos os elementos que, de um lado e de outro, defendiam interesses antagônicos.

Aí, então, já a ação do D.I.P. teria mais um caráter prático: evitar o choque, a balbúrdia, decorrentes do desentendimento desses elementos. Mas, impôr, *ex propria auctoritate*, a tabela que lhe aprouve determinar, é, a meu ver, exorbitar de sua função legal. E desde que há uma exorbitância de funções legais, o ato que exprime essa atitude está claramente compreendido dentro da preceituação de nosso Código de Processo Civil, que dispõe sobre o mandado de segurança. E' um ato manifestamente ilegal. E assim o demonstrou o Sr. Ministro Relator.

Nesses termos, também dou provimento parcial ao recurso, de acôrdo com o voto de S. Excia. o Sr. Ministro Relator, e para os fins constantes dêsse voto.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato: — Sr. Presidente, o eminente Sr. Ministro Filadelfo Azevedo entende que o caso, em sua complexidade, ultrapassa os limites estreitos do mandado de segurança. E' questão tormentosa, complicada, ligada a interesses sociais de vulto, que não pode ser julgada fulminantemente através das rápidas considerações que possa suscitar o processo do mandado de segurança.

Mas, a meu ver, aqui se ligam duas complexidades: a da questão, em si, relativa à tese dos direitos autorais e a da necessidade de autorização.

S. Excia. põe em relêvo o reflexo que êsses direitos possam receber da necessidade social da vulgarização das obras científicas e artísticas e a solução legal dada ao caso em outros países, onde expansões da doutrina espraíam-se no sentido de conciliar interesses que parecem antagônicos. Mas, a par dessa complexidade, pode, ser que a solução legal seja simples, embora deficiente, embora aquém da medida dos interesses da coletividade e das tendências doutrinárias modernas.

No caso dos autos, a questão surgiu, apenas, a meu ver, da imposição do D.I.P. em marcar para a representação o tabelamento de certo e determinado preço. O D.I.P. não negou e as partes também não negam a necessidade de autorização do autor da obra.

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo: — Já havia uma tabela e ninguém a contrariava, nem duvidava da autoridade do D.I.P. para a baixar; apenas foi essa tabela modificada.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato: — E' contra esta última tabela que se levantaram agora os interessados em prazo útil. Ninguém se insurgiu contra a lei, que exige a autorização do autor. O que está em jôgo sô, dados os termos da questão, é se o D.I.P. pode aceitar, como índice da autorização, apenas o pagamento prévio dos direitos. E' possível que um autor dê autorização sem exigir pagamento prévio, e que outro exija pagamento de preço além do que o D.I.P. estabelece. O D.I.P. fêz

dêsse pagamento prévio o índice da autorização, quando pela lei sua atribuição está restringida a verificar se houve autorização. Assim, o voto do Exmo. Sr. Relator se acantou na pura inteligência do texto da lei, que é expresso, determinando que o D.I.P. se restrinja a observar, em cada caso, se houve ou não autorização e dê ou não dê licença.

Concordo com o Sr. Ministro Filadelfo Azevedo que a lei é deficientíssima, problema que não está em jôgo. E' necessário reformar a lei — estou de acôrdo — mas o que se discute é se o D.I.P. pode exigir, sob a côr de aprovar os programas, êsse tabelamento.

A questão se restringe a termos mais simples do que aquêles que S. Excia. pôs em debate e *data venia* foram luminosamente tratados no voto do Sr. Ministro Relator, com o qual estou de acôrdo dando, também, provimento em parte ao recurso.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes: — Sr. Presidente, a complexidade da questão jurídica não basta para excluir o remédio de direito, segundo sempre entendi; o que pode excluí-lo é a questão de fato, pela impossibilidade de produzir e averiguar provas, porquanto o mandado de segurança não comporta êsse exame.

Mas, no caso, a questão complexa, aflorada pelo Senhor Ministro Filadelfo Azevedo, em seu brilhante voto, está infirmada; ela existiria no caso em que a lei conferisse ao D.I.P. uma forma de intervenção nos contratos de direitos autorais, mediante critérios a serem estabelecidos no tabelamento de preços.

Se existisse isto na lei, haveria, então, uma certa complexidade, mais do ponto de vista doutrinário, propriamente, do que do ponto de vista legal. Mas, conforme salientou muito bem o Sr. Ministro Relator, a questão é mais simples: está em saber se o D.I.P. tem atribuição tão ampla quanto a que pretende e está exercitando. E verificou S. Excia. que o assento legal da atribuição do D.I.P. não lhe confere poder tão amplo, tão dilatado, tão extenso e sim uma ação mais restrita. De modo que, em última análise, o ato do D.I.P. é o de execução *ultra vires*, excede as suas atribuições, às limitações estabelecidas na lei e, a meu ver, em termos suficientemente claros para que, da ilegalidade possa resultar direito certo e incontestável, porque a ilegalidade manifesta pode levar à conclusão do voto do Sr. Ministro Relator, com quem estou de inteiro acôrdo.

VOTO

O Sr. Ministro José Linhares: — Sr. Presidente, voto inteiramente de acôrdo com o Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Dou provimento em parte, porquanto o objeto do mandado diz respeito à fixação de preço, fixação irregular, por não fundada em lei.

VOTO

O Sr. Ministro Bento de Faria — Sr. Presidente, voto de acôrdo com o Sr. Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento em parte ao recurso do primeiro recorrente para que a concessão do mandado se restrinja ao fim determinado no voto do Exmo. Sr. Ministro Relator, contra o voto do Exmo. Sr. Ministro Filadelfo Azevedo, que dava provimento para cassar o mandado. Ficaram prejudicados os dois outros recursos.

MANDADO DE SEGURANÇA — PEREMPÇÃO, DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO — CONTAGEM DE PRAZO, HAVENDO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

— O prazo de 120 dias, para uso do mandado de segurança, é de perempção ou decadência, insuscetível, portanto, de ser interrompido; se houver pedido de reconsideração do ato impugnado, conta-se da ciência do segundo despacho e não da data da decisão mantida.

— Interpretação do art. 331 do Cód. de Proc. Civil.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso de Mandado de Segurança n. 715

Relator: O Sr. Ministro Castro Nunes

Recorrente: Bianca Frabetti de Aguiar

Recorrida: A União Federal.

ACORDÃO

Vistos, etc. — Acorda o Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, de acordo com os votos proferidos e constantes das notas taquigráficas, em dar provimento ao recurso, pelo voto da maioria.

Supremo Tribunal Federal, 10 de maio de 1944 (data do julgamento). — *Eduardo Espínola*, Presidente. — *Castro Nunes*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Castro Nunes, Relator — A impetrante do presente mandado de segurança pretendeu obter do Conselho de Imigração e Colonização retificação de sua nacionalidade na carteira de estrangeiro que tirara na Polícia, onde confessara ser italiana, por equívoco no tocante à sua verdadeira nacionalidade que, segundo alega, teria de ser a portuguesa, de vez que casada com português, consoante o estatuído na legislação de ambos esses países.

O Conselho de Imigração indeferiu o pedido, decisão de que teve conhecimento a interessada em 14 de setembro de 1943.

Endereçou ao mesmo Conselho um pedido de reconsideração, que veio a ser decidido em fins do mesmo mês,

tendo a interessada tido conhecimento dessa decisão, aliás confirmatória da anterior, aos 2 de outubro seguinte.

Em 24 de janeiro de 1944, três meses e 22 dias após a ciência desse segundo indeferimento, ajuizou o presente pedido de mandado de segurança no Juízo dos Feitos da Fazenda, sendo processado e sentenciado a fls.

Entendeu o Juiz haver a impetrante decaído do direito de usar do mandado de segurança, contando o prazo de 120 dias, não da ciência da decisão proferida no pedido de reconsideração, mas sim da primeira decisão, proferida aos 14 de setembro de 1943.

Dessa decisão interpõe-se o presente recurso.

Argumenta o seu ilustre prolator que o recurso próprio, previsto em lei, seria para o Presidente da República, e que o pedido de reconsideração, não obstante admitido pelo Conselho de Imigração, não é meio idôneo para promover nova decisão sobre a matéria, devendo assim prevalecer, para os efeitos do prazo, o primeiro indeferimento.

Cifra-se nisso o objeto do recurso agora interposto, não se tendo o Juiz manifestado sobre o mérito do pedido.

Arrazoaram as partes na primeira instância, aqui opinando pela confirmação o Exmo. Sr. Dr. Procurador Geral da República no seguinte parecer:

“O egrégio Supremo Tribunal já firmou o entendimento segundo o qual o prazo de 120 dias para o uso do mandado de segurança é de perempção e não de prescrição, e o fez em julgados reiterados, que se encontram nos princípios da existência desse writ no novo direito.

A sentença foi fiel a essa inteligência e pôs a questão em termos claros e peremptórios, merecendo ser confirmada por seus jurídicos fundamentos.

23-4-944. — *Gabriel de Rezende Passos*”.

E' o relatório.

VOTO

E' fora de dúvida que o prazo é de perempção, insuscetível portanto de ser interrompido.

Mas não é propriamente essa a questão. A dúvida está em saber de quando se deverá contar esse prazo, qual o seu termo inicial, se da decisão proferida no pedido de reconsideração ou se da anterior.

A regra, que expus em meu livro sobre o Mandado de Segurança, é que o prazo se conta da última decisão administrativa, proferida quer em recurso meramente hierárquico, quer em recurso contencioso.

O pedido de reconsideração não deixa de ser um recurso, o chamado recurso para a autoridade *melhor informada*, sempre de acesso possível ao interessado, salvo quando reiterado, porque a isso se opõe texto legal.

Diz a sentença que o recurso próprio, porque expresso em lei, teria de ser interposto para o Presidente da República, ao que objeta o impetrante em suas razões, citando textos legais, para mostrar que tal recurso não é facultado à parte, senão aos membros do Conselho de Imigração e Colonização.

Seja como for o certo é que, embora não expresso em lei, o Conselho o tem admitido, e isso mesmo se vê das informações oficiais constantes dos autos, razão bastante para que dêe usasse, baseada nesses precedentes, a interessada. E se usou improficuamente, sendo mantida a

anterior decisão, é dêsse segundo indeferimento que deve ser contado o prazo de 120 dias, ainda não esgotado quando deu entrada em Juízo a inicial.

Nestes termos dou provimento para declarar não precepto o direito e mandar que o Juiz se pronuncie sobre o mérito.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato: — Sr. Presidente, o eminente Sr. Ministro Relator, a meu ver, situou exatamente a questão, quando excluiu dela qualquer consideração que dissesse respeito à essência do prazo de decadência; o que se cuida de saber é o início dêsse prazo: se ele se assinala pela primeira deliberação contrária ao impetrante ou se se conta da reiteração da primitiva decisão.

No Juízo Cível, sempre se entendeu que o início do prazo, nos casos de agravo de instrumento, é da primeira decisão. Quando a parte, em vez de recorrer pede que o Juiz reconsidere a sentença, se ele indefere, é do primeiro despacho que se conta o prazo, e não do segundo.

Mas, na espécie, há consideração que me fez demover do primitivo propósito de julgar a decadência; é que essa reconsideração é recurso; é recurso estabelecido pela lei.

Nestas condições, está claro que a derradeira e definitiva manifestação do Conselho é que se deve levar em conta, para a contagem do prazo.

Questão mais delicada, a meu ver, é saber se a parte exauriu todas as vias administrativas, não recorrendo ao Presidente da República. A essa alegação poder-se-ia objectar que o Conselho trabalha sob a imediata direcção do Presidente da República e só os usos, a praxe, é que admitem esse recurso; mas a lei, a propósito, apenas fala no recurso manifestado pelos membros do Conselho. A consideração de que há praxe, no caso, desde que inexistente lei, não pode prejudicar a parte, em assunto de tão grave importância.

Nesses termos, sendo duvidoso que a parte não haja exaurido as vias administrativas, voto de acordo com o ilustre Sr. Ministro Relator.

VOTO

O Sr. Ministro José Linhares — Sr. Presidente, sempre entendi que a lei n.º 191 foi revogada pelo Código de Processo, quando disciplinou, no título XV, o mandado de segurança, ainda que chamando à colação da lei todos os dispositivos antigos, porque não se referiu a este do recurso para a autoridade administrativa.

De fato, os artigos 309 e seguintes não estabelecem este recurso da autoridade administrativa. Só a lei n.º 191 é que o fez. Assim, do primeiro despacho é que se deve contar o prazo de 120 dias.

Nestas condições, nego provimento ao recurso, como, ainda ontem, julguei, na Segunda Turma.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — O pedido de reconsideração importa em recurso à própria autoridade. Sendo assim, da data do segundo despacho é que se poderia contar o prazo de decadência.

Estou de acordo com o Sr. Ministro Relator.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Deram provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator, contra o voto do Sr. Ministro José Linhares.

PENAS CRIMINAIS E PENAS ADMINISTRATIVAS — MULTA PECUNIÁRIA — COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA EDITAR NORMAS DE CARÁTER ADMINISTRATIVO, OU COMPLEMENTAR.

— Não se pode recusar aos Estados a co-
minação de multas administrativas.

— A atribuição à órbita federal da fixação de normas fundamentais de defesa e protecção de saúde, não exclui, antes pressupõe, a atuação legítima dos Estados na adoção de normas complementares.

— A competência privativa da União para legislar sobre o direito penal, não exclui a dos Estados no campo do direito administrativo.

— Como se pode pedir no cível a reparação dos efeitos de crime sem que a esfera penal dêle haja tomado conhecimento, também se pode aplicar a multa administrativa ao adulterador de leite ainda que não tenha iniciado a acção penal contra o criminoso.

— As sanções são de carácter diverso e ainda que ambas fôsssem de natureza pecuniária, inconfundíveis, seriam a multa penal, conversível em prisão, e a administrativa, inconversível, aplicável a pessoas jurídicas e transmissível a terceiros responsáveis civis pela infração, de modo a se excluir o "bis in idem" em qualquer hipótese.

— A falta de iniciativa para o processo penal não invalida a acção regulamentar, ensejando apenas a punição de funcionários faltosos.

— Interpretação dos arts. 16, ns. V, XVI e XXVII, 17, 18, 21 n. II da Constituição.

— Idem, do dec. 22.706 de 1933.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n. 7.071

Relator: Sr. Ministro Filadelfo Azevedo.

Recorrente: Zeferino Teixeira da Silva.

Recorrida: Fazenda do Estado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos de recurso extraordinário n.º 7.071, de São Paulo, em que é recorrente

Zeferino Teixeira da Silva e recorrida a Fazenda do Estado, acordam unanimemente os Juizes da Primeira Turma d'ele conhecer e lhe negar provimento contra o voto do Sr. Ministro Revisor, condenando o recorrente nas custas, tudo em face do que foi debatido na sessão de julgamento e já trazido aos autos pelo serviço taquigráfico.

Rio de Janeiro, 5 de maio de 1944 (data do julgamento) — *Laudo de Camargo*, Presidente. — *Filadelfo Azevedo*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo (Relator) — A Fazenda de São Paulo cobrou, em Santos, de Zeferino Teixeira da Silva cruzeiros 2.400,00 de multas aplicadas por indébita adição de água no leite, que vendia em seu estabelecimento.

Nos embargos à penhora, além de matéria de fato quanto à irregularidade do auto, alegou o executado prescrição da multa, por se tratar de pena pecuniária, sujeita ao prazo de um ano, fixado para as contravenções na antiga Consolidação das Leis Penais.

No curso da causa, ampliou sua impugnação para considerar que, em se tratando de verdadeiro crime, qual a adulteração de gêneros alimentícios, não poderia subsistir duplicata de sanções, qual a de ordem administrativa muito menos imposta por lei local, em dissídio com a Constituição Federal.

Seria matéria privativa da órbita federal e já cuidada em lei específica, como o Decreto n.º 22.796, de 1933, e o Código Penal, cujas exigências não poderiam ainda ser ultrapassadas pelo legislador do Estado, ainda quando exercesse atividade supletiva.

O Estado respondeu que o próprio Decreto n.º 22.957, de 1933, excluía no art. 4.º da prescrição penal as multas administrativas impostas pela União ou pelos Estados que o art. 6.º ainda declarava diferentes das penalidades, podendo as previstas nos regulamentos sanitários e fiscais ser cobradas por processo executivo.

À União só caberia ditar as normas gerais da defesa e proteção da saúde (art. 16, n.º XXVII), tocando ao Estado (arts. 17, 18, parágrafo único, e 21, n.º 2), a fiscalização direta por meio de regulamento e sanções adequadas e independentes da ação penal, dualidade admitida pela doutrina, especialmente no comentário de PONTES DE MIRANDA à atual Constituição (tomo I, pág. 442), e pela jurisprudência.

O Juiz e o Tribunal desprezaram a defesa, sufragando os argumentos da Procuradoria do Estado; daí o recurso extraordinário com fundamento nas letras a e d, da Constituição Federal por falta de aplicação do Decreto federal n.º 22.796, de 1 de junho de 1933, arts 7.º, 11 e 12, que, qualificando ditas infrações como crimes, excluía a do Decreto n.º 22.957, de 1933; também o Estado não poderia dispensar exigências consignadas na Lei federal.

Não se tratava de meras faltas administrativas, como pareceu ao Acórdão, mas de crimes, punidos com prisão, e excluídos dos benefícios de fiança, *sursis* e livramento condicional; assim, ao invés de simples auto de infração,

devia o exame, como corpo de delito, servir de base ao inquérito e à ação penal.

As partes arrazoaram e, nesta instância, assim opinou a Procuradoria Geral da República:

“O recurso é cabível com base na invocada alínea c (fls. 49).

Entretanto, o Acórdão de fls. 48, rigorosamente jurídico, guarda conformidade com a lei e com a jurisprudência do egrégio Tribunal.

Só podemos, pois, opinar que ao recurso seja negado provimento”.

Distrito Federal, 28 de março de 1944. — *Luiz Galloti*, Procurador da República.

De acórdão. — *Gabriel Rezende Passos*.

VOTO

O Sr. Ministro Filadelfo Azevedo — No próprio terreno penal, o legislador oscila, às vezes, entre organizar a repressão de certas contravenções ao feitiço criminal, embora mediante processo sumaríssimo, organizado, em regra, na Polícia e decidido pelos Juizes daquela jurisdição, ou amoldá-la à cobrança fiscal, instaurando-se inquérito ou processo administrativo com o fim imediato de inscrever uma dívida nos livros fiscais, cujas certidões autorizam a abertura de executivo fiscal.

Assim tem acontecido, por exemplo, em relação ao chamado jogo do bicho: ao sistema tradicional de repressão contravencional se seguiu o regime do Decreto-lei n.º 2.858, de 1940, impondo-se elevadas penas pecuniárias a favor do Estado e do autuante, em partes iguais, a serem cobradas perante o Juiz cível, como dívida ativa da Fazenda Nacional.

Sobrevindo a nova lei de contravenções, voltou-se ao regime criminal até que o recente Decreto-lei n.º 6.259, de 10 de fevereiro de 1944 fêz nova contramarcha no sentido do sistema da Lei de 1938: aliás, dito sistema marcha ao lado do normal e serve apenas aos casos da ausência de flagrante.

Nunca a ciência conseguiu critério razoável para, sequer, destacar as contravenções dos crimes, como salientaram COSTA SILVA, no comentário ao art. 8.º do antigo Código Penal, e MENDES PIMENTEL (*Revista Forense*, vol. 36, pág. 5), resultando o empirismo e o arbítrio a caracterizar a ação legislativa.

A diferença básica na preferência manifestada por um dos dois caminhos é que, no terreno penal, a multa se converte sempre em prisão (Decreto-lei n.º 2.688, de 2 de outubro de 1941, art. 9.º), ao passo que no sistema fiscal se estabelece mero débito, que a ninguém pode levar à cadeia.

Outro caso típico de transmutação de regime em relação aos mesmos fatos, se contém no Decreto-lei n.º 6, de 16 de novembro de 1937, que adotou a vida judiciária ao sistema da nova Constituição:

“Os processos de infração de leis e regulamentos municipais do Distrito Federal, que não tiverem sido julgados até a presente data, serão devolvidos à Ad-

ministração Municipal perante a qual será interposta, em grau de recurso, a defesa que assistir às partes.

Parágrafo único. Se, não obstante, a multa fôr mantida, a autoridade superior inscreverá a dívida e remeterá a certidão à Procuradoria dos Feitos para cobrança judicial, mediante processo executivo fiscal, nos termos da legislação vigente”.

Daí o Decreto-lei n.º 960, de 1933, sobre executivos fiscais se referir às *multas de qualquer natureza*, pressupondo, aliás, a distinção fundamental já estabelecida em textos recordados nas decisões recorridas e revogando princípio contido no Decreto n.º 24.075, de 1934:

“As multas administrativas constituem dívida ativa da União Federal e dos Estados, não sendo sujeitas às regras da prescrição criminal (Decreto n.º 22.957, de 19 de julho de 1933, art. 4.º).

Isto bastaria para excluir o presente recurso relativo essencialmente à cobrança de multa por infração do regulamento estadual sobre comércio de leite.

Mas, no curso da causa, como vimos, outras questões foram agitadas, como a aplicação, conjunta ou alternada, de penas criminais e fiscais, máxime quando cominadas por leis que giram em órbitas diferentes — a federal e a local.

O problema é realmente interessante, mas requer o destaque de seus dois aspectos básicos já apontados.

O primeiro é o relativo à acumulação de sanções.

Assim, se a adulteração de gêneros constitui crime previsto no Código Penal, como poderá ensejar a simples aplicação de multas, cobráveis civilmente e inconvertíveis em prisão?

A questão não é nova, eis que, já em 1913, Acórdão unânime do Supremo Tribunal Federal legitimava multas locais contra leiteiros (*Revista do Supremo Tribunal Federal*, vol. 1.º pág. 99); foi ela aqui retumbantemente discutida, ao tempo em que a classe dos comerciantes de leite do Rio de Janeiro teve em sua defesa a intrépida dedicação do advogado e, depois, grande Juiz Magarino Tôrres, destacando-se entre vários de seus trabalhos notáveis a respeito, o oferecido, em 1925, à Associação Comercial do Rio de Janeiro sob o título “Absurdos e abusos das cobranças fiscais”, onde mostrou que a supressão do contencioso administrativo e do Conselho de Estado pela República veio piorar, ao invés de melhorar, a situação das partes, sujeitas a pagamento de multas por infração, não apuradas judicialmente, o que já valera as justas censuras de João Mendes e Galdino de Siqueira, em sua obra sobre Processo Penal, como o voto do Congresso Jurídico de 1908.

No entanto, o Decreto do Governo Provisório n.º 360, de 26 de abril de 1890, mandara logo aplicar o executivo fiscal à cobrança de multas de qualquer natureza, guardados os privilégios de que gozava a Fazenda Pública.

Prevaleceu, porém, a despeito do valor dessa contribuição, o critério de independência das duas vias e sanções, como se pode ver, de modo geral e salvo exceções, na jurisprudência colhida por MÁRIO ACIOLI (*Execuções Fiscais*, 1923, e *Executivos fiscais*, 1939), 11, pág. 386, 12, pág. 7 e *Revista de Direito*, vol. 14, pág. 301. Assim como nos

casos de simultânea responsabilidade civil e penal, de todo independentes, salvo o respeito ao julgado anterior, acentuado no art. 1.525 do Código Civil, assim também quanto às atividades penal e administrativa.

Como se pode pedir no cível a reparação dos efeitos de crime sem que a esfera penal dêe haja tomado conhecimento, também se pode aplicar a multa administrativa ao adulterador de leite ainda que não se tenha iniciado a ação penal contra o criminoso.

As sanções são de caráter diverso e ainda que ambas fôssem de natureza pecuniária, inconfundíveis, seriam a multa penal, conversível em prisão, e a administrativa, inconvertível, aplicável a pessoas jurídicas e transmissíveis a terceiros responsáveis civis pela infração, de modo a se excluir o *bis in idem* em qualquer hipótese.

Foi o que claramente veio a declarar o próprio Decreto n.º 22.706, de 1933, invocado pelo recorrente e que ainda nitidamente acentuou a independência das duas esferas.

Esse decreto substituiu e modificou o sistema repressivo dos delitos de fraude de gêneros alimentícios, adotado pelo antigo Código Penal e, depois, pelo Decreto n.º 19.604, de 1931, já consolidado por Vicente Piragibe, melhor destacando os crimes e prescrevendo penas de prisão e multa.

Pois bem; no art. 6.º dispôs:

“As penalidades acima estabelecidas não excluem a imposição administrativa de outras multas previstas nas leis e nos regulamentos sanitários ou fiscais para os mesmos fatos, as quais serão cobradas por processo executivo na forma da legislação em vigor”.

Eis aí claramente fixado o sistema sem qualquer eiva de inconstitucionalidade, ao menos evidente ou fora de dúvida razoável, como seria necessário para sua proscrição judicial.

A substituição de penas ou, mesmo, a modificação de contornos das figuras criminosas, acaso introduzidas pelo novo Código Penal, tão pouco envolveriam, assim, alteração do problema já equacionado em torno da completa independência de duas atividades: a penal e a administrativa, observada ainda em outros aspectos, como no relativo à punição de funcionários por crimes funcionais a par da exoneração mantida ainda no caso de serem eles absolvidos.

Deslindado esse ponto, resta apurar o segundo, que o recorrente apoia em textos constitucionais.

Assentado que não envolve o assunto matéria tipicamente penal, sujeita a lei uniforme (Constituição, art. 16, n.º XVI), mas de aplicação do direito administrativo aberto aos Estados dentro da sua atividade legítima e da outorga implícita de poderes não recusados (Constituição, art. 21, n.º II), salvo a medida excepcional prevista no n.º V do art. 16, está claro que não se pode recusar às unidades federativas a cominação de multas administrativas, que o próprio Decreto n.º 27.796 ressaltou, como acabamos de ver; assim o afirmou nitidamente PONTES DE MIRANDA, em seus *Comentários à Constituição de 1937* (vol. 1, página 442).

A atribuição à órbita federal da fixação de normas fundamentais de defesa e proteção de saúde, especialmente da

criança, não exclui, antes pressupõe a atuação legítima dos Estados na adoção de normas complementares; semelhante faculdade contémida no n.º XXVII do art. 16 não está sequer incluída nas hipóteses dos arts. 17 e 18 da Constituição, antes admite extensa ação local, de caráter permanente.

Por outro lado a União, longe de uniformizar nesse ponto regras relativas ao bem estar e tranqüilidade públicas, como lhe permitia o n.º V do art. 16 da Constituição, manteve, no citado Decreto n.º 22.796, a fragmentação pelos Estados, livre assim de estabelecer regulamentos e aplicar multas.

Mas, quando assim não acontecesse, maculada não estaria a atividade estadual ora impugnada, em face do art. 18, prágrafo único, da carta básica que fixa o expresso limite de não poder a lei local dispensar ou diminuir as exigências da federal, ficando ainda derogada aquela nas partes incompatíveis com as leis ou os regulamentos federais, posteriormente expedidos.

E' que a mesma distinção já acima acentuada teria que prevalecer na espécie, excluindo a aplicação desses limites em hipótese.

Apreciando-se, assim, o sistema do Decreto n.º 27.796, de 1 de junho de 1933, vê-se que as exigências nêle adotadas não se aplicam senão ao processo penal e não às multas, pelos mesmos fatos cominados nos regulamentos sanitários ou fiscais.

Para a ação penal é que ao Ministério Público têm de ser fornecidos os elementos essenciais para a denúncia (art. 7.º); para ela é que a apreensão de amostras de provas e contra-provas do gênero, produto ou substância se torna indispensável com a assinatura de duas testemunhas, valendo os exames nas repartições técnicas do Distrito Federal e dos Estados, como corpo de delito direto (fls. 11); nesses crimes é que não haverá fiança, *sursis* ou livramento condicional (art. 12).

Ora, nada disso se aplica ao caso das simples multas, que jamais atingirão à liberdade física dos que por ela forem alcançados, sendo cobráveis por meio de executivo fiscal.

Se os funcionários que verificaram a infração não se apressarem em promover a independente ação penal, será o caso de se lhes aplicar as medidas disciplinares cabíveis, mas nunca o de transportar, para o processo administrativo, exigências compatíveis apenas com o de natureza penal.

E' o que está ainda nitidamente previsto no Decreto-lei n.º 6.259 sobre jôgo do bicho: em falta de flagrante, se abre simples processo fiscal, sob pesadas multas, aliás, na mesma extensão prevista para a contravenção submetida a julgamento do Juiz criminal; se a defesa é ampla, como ficou assegurado na lei reguladora dos executivos fiscais em homenagem à tradição sempre acentuada pelo Supremo Tribunal não haveria prejuízo para as partes, eis que tanto o Juiz cível como o penal gozam das mesmas garantias.

No caso presente não há, porém, questão sobre o mérito, nem isso interessaria ao presente recurso: o recorrente não contesta, sequer, a infração, apegando-se apenas a formalidades da certidão ou do processo administrativo. Não haveria em todo o caso, razão para proclamar inconstitucionalidade inexistente, ao menos com a consistência exigida para o veto judicial. Por isso, nego provimento ao recurso de que liminarmente conheço.

VOTO

O Sr. Ministro Laudo de Camargo — Conheço do recurso e lhe dou provimento, para decretar a prescrição, por se tratar de multa de natureza penal.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes — Sr. Presidente, tenho sustentado sempre que as multas de índole puramente administrativa, sem caráter penal, podem ser cobradas executivamente e não estão sujeitas à regra que regula a responsabilidade penal, em face da pessoa do responsável, etc. Não sei se, no caso, há o problema de aplicação de lei mais benigna, de lei mais favorável, mas o próprio Código Penal anterior deixa certo âmbito às posturas municipais que não são normas de direito penal.

De modo que acompanho o Sr. Ministro Filadelfo Azevedo.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso, unanimemente e lhe negaram provimento contra o voto do Sr. Ministro Revisor.

PROMOTORES PÚBLICOS — ESTABILIDADE — GARANTIAS FUNCIONAIS — PROCESSO ADMINISTRATIVO.

— Os Promotores Públicos gozam das garantias de estabilidade no cargo atribuídas aos funcionários públicos em geral.

— Contando mais de 10 anos de serviço, o Promotor Público não pode ser destituído do cargo, sem processo administrativo.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n. 6.762

(Embargos)

Relator: Sr. Ministro Castro Nunes.

Recorrente: Dr. Joaquim F. Barroso.

Recorrido: O Estado de Minas Gerais.

ACÓRDÃO

Visto, etc. Acorda o Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, de acordo com os votos proferidos e constantes das notas taquigráficas, em rejeitar os embargos, unanimemente.

Supremo Tribunal Federal, 24 de maio de 1944 (data do julgamento). — José Linhares, Presidente. — Castro Nunes, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — A questão foi longamente exposta pelo Relator Ministro José Linhares, perante a Segunda Turma, no relatório de fls. 130 e seguintes, que lerei, se fôr necessário.

E', em resumo, a seguinte: Ao entrar em vigor a Constituição Federal de 1934, vigia, em Minas Gerais, a Lei n.º 1.091, de 1929, que assegurava aos Promotores Públicos a recondução mediante informação favorável do Pro-

curador Geral, só perdendo o cargo, depois de reconduzidos, se convencidos de falta grave apurada em processo administrativo.

Sobrevieram outras leis modificando essa preceituação sendo o embargado destituído das suas funções sem imputação de qualquer falta e não obstante contar 16 anos de serviço.

O caso veio ao Supremo Tribunal em recurso extraordinário interposto do acórdão de fls. 98, que houve por improcedente a ação do Promotor, recurso de que se conheceu com assento no inciso c, de vez que validado o ato local argüido de infringente das garantias outorgadas pela Constituição Federal aos membros do Ministério Público, e ao qual se deu provimento unânimemente para assegurar o direito do recorrente.

Passo a ler o voto do Relator, Ministro José Linhares (fls. 134 — lê).

Concordou o Revisor, Ministro Valdemar Falcão, nos seguintes termos (lê).

O acórdão se encontra a fls. com a seguinte ementa :

"Direito a estabilidade do cargo como órgão do Ministério Público ao funcionário, que contava mais de 10 anos de serviços públicos. Garantia estabelecida no art. 95, § 3.º, da Constituição Federal, de 1934. Recurso extraordinário provido".

A esse acórdão opôs o Estado de Minas Gerais os embargos de fls., impugnados a fls.

Sejam os autos presentes, com este relatório, ao Exmo. Sr. Ministro Revisor.

VOTO

O Sr. Ministro Castro Nunes (Relator) — O Estado de Minas, por seu eminente advogado, contesta o direito do embargado apoiando-se em leis estaduais que sobrevieram à de n.º 1.091, de 1929, em face desta mesma, no ponto em que fazia depender a estabilidade dos Promotores da recondução e a recondução do parecer favorável que emanasse do Procurador Geral.

O que se dá, porém, no caso em exame, é que o Promotor demitido contava mais de 10 anos de serviço, sem imputação de qualquer falta, estando assim, na regra geral, de base constitucional, quer no texto de 34, quer no atual, em virtude do qual o funcionário que contar mais de 10 anos de serviço, mesmo que nomeado sem concurso, não pode ser destituído sem processo administrativo em que se lhe apure alguma falta.

O Promotor não deixa de ser um funcionário, com as garantias que lhe outorgue a lei especial, garantias que não poderão ser menores do que as de que gozam os funcionários em geral. Se, embora nomeado para servir por certo tempo, serviu por mais de 10 anos, ainda que não reconduzido ou reconduzido ilegalmente, aproveita-lhe a cláusula geral que ampara contra o arbítrio das demissões o titular não vitalício de função pública.

Não me parece mesmo necessário argumentar com o art. 95, § 3.º, da Constituição de 34. Nem com o art. 7.º, I, letra e, do mesmo Estatuto, ainda que dêste se possa tirar o argumento de que a Constituição supunha nos órgãos do Ministério Público local garantias de estabilidade na função. Basta-me a circunstância de se tratar de Promotor que serviu a contento por espaço de 16 anos, com direito

à estabilidade, senão como Promotor, pelo menos como funcionário.

Rejeito os embargos.

VOTO

O Sr. Ministro Valdemar Falcão — Coerente com o pronunciamento que tive na Turma, rejeito os embargos.

Como procurei então demonstrar em meu voto, desde que a Constituição Federal de 1934 estatuiu, em seu art. 7.º, n.º I, letra e, a obrigação de respeitarem os Estados os princípios constitucionais inerentes às garantias do Ministério Público local, não se poderia deixar de reconhecer a este, na vigência daquele diploma constitucional, na ausência de legislação estadual referente a essas garantias, e tendo ainda em consideração que o art. 95 e seus parágrafos, da mesma Constituição, dizem respeito ao Ministério Público Federal — não se poderia deixar de reconhecer ao Ministério Público local um mínimo de garantias, equivalente ao que a citada Carta Política atribui aos funcionários públicos em geral, em seu art. 169.

Esse raciocínio não foi infirmado pelos embargos, motivo por que reafirmo o voto anteriormente prolatado, nos termos do qual julguei procedente a ação movida pelo ora embargado.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte : Rejeitaram os embargos, unânimemente. Impedidos os Exmos. Srs. Ministros Orosimbo Nonato e Filadelfo Azevedo. Presidiu ao julgamento o Excelentíssimo Senhor Ministro José Linhares, Vice-Presidente, por se ter ausentado com causa justificada o Exmo. Sr. Ministro Eduardo Espínola, Presidente.

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — DEFINIÇÃO CONSTITUCIONAL E ESTATUTÁRIA — REMUNERAÇÃO — EXERCÍCIO — ESTABILIDADE — CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO.

— Não é a origem do numerário que o empregado público recebe, senão a entidade que preside nos pagamentos, efetuando-os e fiscalizando-os, que caracteriza a natureza pública da remuneração.

— Interpretação do art. 156 "a" da Constituição.

— Idem dos arts. 2 e 3 do E.F.

— Idem do art. 327 do Cód. Penal.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Apelação Cível n. 8.016.

Relator : Sr. Ministro José Linhares.

Apelante : Augusto Nogueira.

Apelada : União Federal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 8.016, do Distrito Federal. Apelante, Augusto Nogueira; apelada, União Federal.

Acorda o Supremo Tribunal Federal, segunda turma, integrando neste o relatório retro e na conformidade das notas taquigráficas precedentes dar provimento à apelação para julgar procedente a ação proposta. — Custas na forma da lei.

Rio, 19 de maio de 1944 (data do julgamento). — *José Linhares*, Presidente. — *Orosimbo Nonato*, Relator para o “acórdão”.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro *José Linhares* — O autor, Augusto Nogueira, propôs perante o Juízo da Terceira Vara dos Feitos da Fazenda Pública, desta Capital, ação ordinária contra a União Federal para que esta fôsse condenada: a) a reintegrar o autor ao serviço público, com ressarcimento de prejuízos (art. 75 do Decreto n.º 1.713, de 1939) ou no que foi resultante de qualquer transformação, ou em cargo equivalente, atendida a sua habilitação profissional, que hoje em dia se acha enriquecida, por ter êle autor se bacharelado em Direito, o que é evidenciado por estar agindo como advogado em causa própria;

b) a contar o seu tempo de serviço integralmente (inclusive o tempo em que serviu na extinta Repartição Geral dos Telégrafos) até a data em que se der a reintegração, na forma supra, para todos os efeitos de direito;

c) a ressarcir os prejuízos que lhe estão sendo causados, inclusive os vencimentos a que tem direito, a partir da data em que a Polícia Civil do Distrito Federal deixou de pagá-los (de 1 de junho, inclusive, de 1940), na base do que fôr arbitrado na execução até o dia em que se apurar a sua reintegração, além dos juros da mora e custas.

São fundamentos do pedido ter sido o autor nomeado em 29 de dezembro de 1930, pelo Governo Provisório, fiscal das Casas de Empréstimos sob Penhores; que o ato de nomeação foi aprovado pelo art. 18 das Disposições Transitórias da Constituição Federal, de 1934, em face do qual o próprio decreto de nomeação assegurou ao peticionário um direito certo e líquido no cargo mencionado, não podendo ser apreciado em tempo algum, êsse direito nem seus efeitos; que, além disso, o direito a estabilidade no cargo público estava-lhe assegurado pelo art. 170 da citada Constituição Federal; que a inspeção das Casas de Penhores foi criada pelo Decreto n.º 15.776, de 6 de novembro de 1922, art. 34 que assim dispõe:

“A inspeção das Casas de Penhores será feita por um corpo de 14 fiscais sob a fiscalização imediata do 3.º Delegado Auxiliar, a quem fica adstrita a organização e distribuição do serviço”; que a qualidade de funcionário público decorre de ter sido nomeado por ato do Governo, que exerceu cargo público criado por lei, ainda que a remuneração seja feita pelas Casas de Penhores fiscalizadas.

A ré contestou a fls. 21-23 a ação, alegando, em resumo, ser improcedente a mesma, porquanto o autor não exercia cargo público. As funções de fiscal de Casas de Penhores exercidas pelo autor cessaram com a extinção destas em 1939, ex-vi da Lei n.º 373, de 1937, que amparando os empregados das Casas de Penhores, nada dispôs em benefício dos respectivos fiscais. Ao contrário do que alegou o autor, o Sr. Chefe de Polícia do Distrito Federal procurou amparar ditos fiscais, aproveitando-os como investigadores, extranumerários. O autor, porém, não aceitou o

seu aproveitamento como investigador, conforme consta de informação prestada pelo Diretor Geral do Expediente e Contabilidade da Polícia Civil do Distrito Federal ao Chefe do Gabinete do Sr. Ministro da Justiça, junto por cópia a fls. 24; que não exercendo o autor cargo público não se podia cogitar de somar o seu tempo de serviço como fiscal ao que diz ter servido na extinta Repartição Geral dos Telégrafos, notadamente tendo em vista a certidão que juntou, fornecida pelo Departamento dos Correios e Telégrafos, em a qual se afirma não constar os atos de sua admissão e da sua dispensa, nem qual o cargo que exerceu. Foi proferido o despacho saneador a fls. 25, e marcada a sessão de julgamento, em que foi proferida a sentença, que se encontra a fls. 32 a 34-v., decidindo o juiz pela improcedência da ação. Dessa decisão interpôs o autor apelação, que foi arrazoada por êle a fls. 38 e segs. e pela ré a fls. 47 e segs.

Nesta instância o ilustre Dr. Procurador Geral da República apresentou o parecer de fls. 53-v., em que conclui pelo pedido de confirmação da sentença:

“A sentença apelada se impõe ao amparo do egrégio Supremo Tribunal Federal, por seus jurídicos fundamentos; não está provada a qualidade de funcionário do apelante e não conta êle o tempo de exercício na função que lhe garante estabilidade.

A essas jurídicas razões só poderíamos acrescentar, se necessário, que a função pelo apelante exercida foi extinta por lei, e, conseqüentemente, desapareceu a utilidade do “funcionário”, se funcionário fôsse, e, pois, legítima é a sua dispensa.

A Constituição prevê a estabilidade nos “cargos públicos criados em lei” (art. 156, a), o que implica a correlata dispensa dos cargos públicos extintos por lei. Aliás, desaparecida a função, até no reino biológico, desaparece o órgão, de jeito que sempre se teve como corrente, segundo a natureza e o direito, a prática de ser dispensado legitimamente o funcionário quando se extingue o seu cargo.

Esperamos, pois, seja confirmada a sentença que julgou improcedente a ação.

26 de junho de 1943. — *Gabriel de R. Passos*”.

À revisão.

Rio, 22 de junho de 1943. — *José Linhares*.

Era ut supra: Do despacho saneador foi interposto agravo no auto do processo para o fim de ser requisitado o processo administrativo.

Rio, 22 de julho de 1943. — *José Linhares*.

VOTO

O Sr. Ministro *José Linhares* (Relator) — Nego provimento ao agravo no auto do processo e à apelação para confirmar a decisão de primeira instância pelo último dos seus fundamentos, qual o de não ter o Apelante 10 anos consecutivos de serviços em cargo público.

Ao agravo no auto do processo porque cabia ao A. ingressar em juízo com as provas em que fundava o seu direito à ação, e para tal poderia ter requerido certidões que dissessem com os fatos, que precisavam ser aprovados.

Quanto à apelação — a prova do tempo de serviço é deficiente de modo a demonstrar que ao tempo em que foi extinto o cargo, para o qual fôra nomeado, já contava

10 anos de serviço público. A arguição de estar o ato de nomeação coberto pelo art. 18 das Disposições Transitórias é de todo descabida, por isto que não se contesta a legalidade de nomeação, mas a de perder o cargo pela extinção da função pública.

E' o meu voto.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — O Dr. Augusto Nogueira, nomeado por decreto referendado pelo Ministro da Justiça, exerceu o cargo de fiscal de casas de empréstimos sob penhores. Eram seus vencimentos pagos pelos próprios estabelecimentos fiscalizados, mediante arbitramento do Chefe de Polícia.

Extintas as casas de penhores em 1934, foram alguns fiscais aproveitados, o que entretanto, não se passou com o A. Não se lhe pagaram vencimentos depois de cassadas suas funções, nem se lhe deu cargo equivalente ao que exercia. E é a reparação dêsse torto que êle reclama da Justiça. — Ao Juiz, porém, pareceu-lhe carecer a ação de fundamento, a uma porque não se acha o A. investido das partes, da condição de *funcionário*, pois não recebia vencimentos pelo Tesouro Nacional, pelos cofres da União, como o exige o art. 3.º do Estatuto dos Funcionários; a outra, por não haver êle logrado provar exercício efetivo do cargo por tempo maior de 10 anos, não havendo, assim, adquirido estabilidade, nos termos da Constituição. A *relevância* desses argumentos é maior de que qualquer controvérsia, desafiando análise, apenas, sua *procedência*.

O exame do primeiro prende-se à *Voexata quaestio* da conceituação do funcionário público em que se dividem e apartam doutrinadores e juristas. A noção é, na verdade, vária e ondulante, alterando-se conforme o plano em que é situada.

Assim, no terreno da responsabilidade, ela assume extensão e latitude, que perde colocada em outro ângulo visual. Ali, o que caracteriza a condição de funcionário é o simples exercício, com que transitório e desremunerado, de função pública (art. 327 do Código Penal).

Dados os fins da lei penal, essa conceituação não se acha às testilhas com o art. 156 a, da Carta Constitucional vigente, que considera funcionário quem exerce cargo público criado por lei, qualquer que seja a forma de pagamento.

Pode o legislador penal, dada a natureza especial das normas, que prescreve, considerar de modo mais amplo a condição de funcionário público.

Também no que tange à responsabilidade do Estado por ato de seus servidores, a noção ganha amplitude: — bastará no caso o exercício, ainda que episódico, de função pública (Jur. Sup. Trib. Federal, vol. IV, 1941, pág. 142; PONTES DE MIRANDA, Const. de 1934, Comentários, II, pág. 486). Não se ignoram nem se ocultam os ápices doutrinários da questão, em que, ainda hoje, *doctores certant*; mas, entre nós, êles se despontam e se reduzem, para se acurtar o problema a uma questão de exegese, de interpretação da lei.

Tem o legislador penal, como vimos, sua definição de funcionário público. A Carta Constitucional de 1937, faz por sua vez compreender no quadro dos funcionários "todos os que exerçam cargos públicos criados por lei, seja qual for a forma de pagamento". Já o Estatuto dos Fun-

cionários, (Decreto-lei n.º 1.713, de 1929) — que não pode se alongar da Carta Constitucional — considera funcionário público a pessoa legalmente investida em cargo público e cargos públicos os criados por lei, em número certo, com denominação própria e pagos *pelos cofres da União* (arts. 2 e 3). Segundo o juiz, falece no caso esta última característica "pelos cofres da União" e daí não lhe reconhecer, ao A. apelante a condição, que êle vindica, de funcionário.

Mas, não me parece assista razão, nesse particular, ao ilustre magistrado. Ainda que colhido diretamente das rendas das casas de penhores, era o pagamento efetuado pela "caixa de fiscalização", posta sob a responsabilidade do tesoureiro da Polícia. Não se tratava de estipêndio solvido por particulares, de pagamento levado a efeito fora da ação, da fiscalização, do intermédio do poder público e o que se deve ter em vista no caso, não é a origem do numerário que o empregado público recebe, senão a entidade que preside aos pagamentos, efetuando-os e fiscalizando-os. Do contrário, tomaria corpo uma antinomia entre a Carta Constitucional e o Estatuto, prevalecendo a primeira.

Há, ainda, entretanto, a considerar o segundo argumento: — não teria o A. alcançado demonstrar exercício efetivo por tempo maior de 10 anos e, pois, a estabilidade, que invoca. Para perfazer êsse espaço de tempo — dez anos — juntou o A. ao seu tempo de trabalho de fiscal de penhores o do exercício na antiga Repartição dos Telégrafos. Mas, quanto ao primeiro, se provou ter assinado termo em 12 de janeiro de 1931 e recebido vencimentos de julho a dezembro de 1939, não demonstrou exercício durante todo o tempo que se compreende entre as duas datas. E se a certidão de fls. 9 declara que o seu "tempo de serviço integral na extinta Repartição Geral de Telégrafos compreende 944 dias de efetivo exercício", não diz da *natureza* do serviço e, pois, se êle se presta à *acessão* que o A. pretende.

Não provou o A. a data da admissão e *dispensa*, e a natureza do cargo, que exerceu na Repartição dos Telégrafos.

Mas, as dúvidas que podiam remanescer quanto ao tempo de seu exercício no cargo de fiscal de penhores evaporaram: êle exerceu o cargo ininterruptamente de 2 de janeiro de 1931 até 31 de dezembro de 1939. Junto êsse tempo aos 994 dias em que trabalhou nos Telégrafos, os dez anos estão cumpridos. E' certo que a certidão dos Telégrafos não reza da natureza do cargo exercido. Nem o A. produziu os documentos de nomeação e dispensa. Mas, a presunção de regularidade dos atos administrativos leva à *convicção*; salvo prova contrária, de não ter sido irregular a admissão discutida. Por outro lado, tratando-se de certidão extraída das folhas de *pagamento do pessoal*, e em que consta, igualmente, ausência de faltas e *licenças*, tudo induz a crer que êle exercia cargo público, remunerado pelos cofres da União. Dou provimento ao recurso para julgar procedente a ação.

VOTO

O Sr. Ministro Goulart de Oliveira — Sr. Presidente, quanto à questão da prova dos dez anos, estou de acôrdo com o Sr. Ministro Orosimbo Nonato em que foi feita de maneira cabal. Sôbre os outros pontos, também estou de acôrdo com S. Excia., na conformidade de cujo ponto de vista voto.

VOTO

O Sr. Ministro Valdemar Falcão — Sr. Presidente, tendo em vista a demonstração feita pelo Sr. Ministro Revisor, *data vênua*, divirjo do voto de V. Excia. e acompanho S. Excia. o Ministro Revisor, até porque a questão da prova, no tocante a determinadas repartições federais, nem sempre leva a exigir o rigor perfeito na objetivação dessa prova. Em certas Repartições — e na antiga Repartição Geral dos Telégrafos era assim — podiam ser feitas, então, as nomeações pelo próprio Chefe de Serviço, não havendo, assim, nessa época, uma forma eumática a ser observada nitidamente, no tocante a investidura do serventuário na função pública.

Dentro dessa situação é que, naturalmente, se encontrou o apelante; e, apesar disso, ressalta da certidão há pouca lida por V. Excia. a convicção de que ele, de fato, se investiu de uma determinada atividade de função pública, e, como tal, recebeu estipêndios, não se sabendo apenas em que categoria funcional o fez.

Mas, ainda assim, está, pelo menos, objetivada a certeza de que ele exerceu função pública e foi pago pelos cofres públicos, nessa atividade.

Com essa convicção, acompanho o voto do Sr. Ministro Revisor.

VOTO

O Sr. Ministro Bento de Faria — Sr. Presidente, também dou provimento à apelação para julgar procedente a ação; nego, igualmente, seguimento ao agravo no auto do processo.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Negaram provimento ao agravo no ato do processo, unânimemente, e deram provimento à apelação contra o voto do Sr. Ministro Relator.

CORRUPÇÃO ATIVA — OMISSÃO DE ATO DE OFÍCIO — ART. 333 DO CÓD. PENAL

— Se o comissário anuísse à proposta de violar os selos apostos ao fêcho do móvel para permitir a subtração de valores e o selasse de novo, deixaria de praticar um ato próprio do seu cargo.

TRIBUNAL DE APELAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Apelação Criminal n.º 5.130

Relator: Sr. Desembargador Joaquim Henrique Mafrá de Laet.

Apelante: Ângelo Martini.

Apelada: A Justiça.

ACÓRDÃO DA PRIMEIRA CÂMARA

Corrupção ativa — Confirma-se a condenação, reduzindo-se a pena.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação Criminal n.º 5.130, em que é apelante Ângelo Martini, e apelada a Justiça:

Acordam os Juizes da Primeira Câmara do Tribunal de Apelação, por maioria de votos, dar provimento, em parte, à apelação, para reduzir a pena a um ano de reclusão e mil cruzeiros de multa, mantida, quanto ao mais, a sentença recorrida.

Assim decidem pelos motivos seguintes. A prova colhida, e que a sentença apelada bem apreciou, deixa fora de dúvida que o apelante prometeu a funcionário público vantagem indevida, para determiná-lo a omitir ato de ofício.

O comissário de polícia selara a mala mediante aposição de um papel, devidamente autenticado, sobre a fechadura, para que não fôsse aberto o móvel até ser entregue ao Juízo de Órfãos e Sucessões; e o apelante propunha que fôsse violada a mala, e, uma vez retirado o que dentro dela se achava, o valor, novamente a selasse o comissário: ora, se este anuísse à proposta, deixaria de praticar um ato próprio do seu cargo, o ato de se opor à violação da mala, à subtração dos valores nela guardados. Nada, porém, justifica que se fixe a pena acima do mínimo, que é de um ano de reclusão e mil cruzeiros de multa.

A própria sentença recorrida não declara as circunstâncias em que se fundou para fixar a pena em um ano e seis meses de reclusão e dois mil cruzeiros de multa.

Custas na forma da lei.

Rio de Janeiro, 19 de junho de 1944. — *Adelmar Tavares*, Presidente. — *Joaquim Henrique Mafrá de Laet*, Relator. — *José Duarte*, vencido.

Dava provimento para absolver, uma vez que, na hipótese dos autos, não há crime a punir. Estamos diante de um fato que se verificou devido à ação do agente provocador.

Não fôra o preparô para colhêr o apelante nas malhas de um fato ilícito e não haveria cogitar, no caso concreto, de crime de corrupção ativa, em que não há a corrupção passiva. E' de fácil averiguação o que venho de afirmar.

Assim, vejamos que houve duas fases em que aparece o apelante como corruptor e estranha coisa é que, de início, a autoridade não o autuasasse ou reagisse como lhe cumpria.

Segundo as declarações da própria autoridade, nada se fez quando o apelante, a primeira vez, tentava corromper ou subornar o funcionário. Estava, assim, encerrado o caso.

Eis o que declara a autoridade: que no dia 22 do corrente procurado por José Ferreira Ribeiro, o qual lhe comunicou o falecimento de um inquilino, que ocupava um quarto na habitação coletiva de que era encarregado ele Ribeiro; que interditou esse móvel pertencente ao morto e o confiou à guarda de João Ferreira da Fonseca e comunicou o fato ao Juiz de Órfãos e Ausentes; que na manhã de 26 do corrente foi procurado pelo apelante que passou, então, a referir-se à mala, pertencente ao inquilino morto, declarando que deveria lhe ter sido confiado o depósito desse móvel; que esse indivíduo fez, então, uma proposta ao declarante, que a considerou, desde logo, injuriosa, pois que tivera o desplane, a coragem de fazer-lhe, dentro da delegacia, proposta indecorosa; que

sopitou o impulso de repelir a ofensa como merecia; que ainda êsse indivíduo lhe disse que, aberta a mala, seria partilhado o conteúdo; que foi atender a um telefonema e pediu àquele indivíduo que lhe deixasse um cartão de visita, com seu nome e endereço; que, nessa mesma tarde, indignado, comunicou o fato ao Chefe de Polícia; que no dia 28 à noite, foi novamente procurado por José Ferreira Ribeiro que se dizia encarregado da habitação coletiva, o qual informou que Ângelo Martini explorava aquela casa de cômodos; que hoje (31 de maio) foi chamado ao telefone por Ângelo Martini que lhe perguntou como ia o negócio e se o mesmo não lhe interessava; que, ao mesmo tempo que o declarante falava, o Dr. Delegado no aparelho de sua sala tudo interessava; que, ao mesmo tempo que o declarante *por proposta dêste*, comparecer à Delegacia na hora marcada da audiência do Dr. Delegado, *propositadamente escolhida pelo declarante*, para ver o resultado do que se ia passando; que foram *combinadas* com o Delegado todas as providências e os *detetives* que teriam de tomar parte no caso; que compareceu Ângelo Martini e ofereceu abrir-se a mala e dividirem-se as jóias, tendo assegurado, desde logo, a quantia de Cr\$ 500,00 porque o investigador Leônidas disse que a mala podia estar vazia.

Isto, a meu ver, poderá ter qualquer outra classificação, porém, jamais constituirá um crime de corrupção ativa, tal como o define o art. 333 do Cód. Penal. Ver-se-á que a autoridade policial, singularmente, foi injuriada,

suspeitada, ofendida e nenhuma providência tomou, nem sequer fez retirar da sua sala o audacioso indivíduo.

É, realmente, para estranhar! Correram os dias, sem nenhuma providência. Eis que a 31 de maio a autoridade, após um telefonema, tendo combinado com o Delegado, atrai o apelante à Delegacia, ali mantém detetives, e surge a proposta de corrupção! Nesta ocasião é que se lavrou o flagrante e, portanto, neste momento, é que se obtivera a prova material do crime.

Mas, como se conseguira? Propositadamente, combinando-se tudo, de modo a forçar o apelante a uma proposta testemunhada, se é que a fez, realmente.

Nenhum caso mais típico do agente provocador. Até o momento em que diz a autoridade que Martini falou ao telefone, não se lhe imputava nenhum crime, não se iniciara nenhum procedimento e a autoridade, sem nervos, com êsse excepcional *self control*, contra todas as previsões em qualquer homem de brio, é subornado, é injuriado, dentro da própria Delegacia, e permanece inerte, sem uma reação, pedindo, ainda, calmamente, ao ofensor, que lhe deixe um cartão de visita, com seu nome e endereço.

É, positivamente, um caso singularíssimo, que chama a atenção do mais inexperiente. Foi preciso que se preparasse o ambiente, que se atraísse o apelante à delegacia, em dia e hora previamente marcados, para se obter a *consumação do crime*. A semelhante anomalia, de certo, não dou o meu voto e prefiro absolver o apelante.

Ciente. Em 14-8-44. — Romão C. de Lacerda.

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Ocupação de próprios nacionais por servidores civis da União

Pela Exposição de Motivos n.º 2.567, de 5 de setembro de 1944, o D.A.S.P. submeteu à apreciação do Senhor Presidente da República projetos de decreto-lei e decreto, visando normalizar e regulamentar a ocupação de próprios nacionais por servidores civis da União e o pagamento dos respectivos alugueis.

O assunto já tem sido objeto de lei, mas da oscilação verificada em decretos sucessivos resultou uma certa imprecisão, que determinou, na prática, orientações divergentes por parte dos órgãos a que a questão está afeta.

O Decreto n.º 22.005, de 24 de outubro de 1932, por exemplo, que dispôs sobre esse assunto, distinguiu os casos de residência obrigatória e voluntária. Na primeira hipótese, o servidor devia um aluguel correspondente a uma taxa fixa de 5% sobre os seus vencimentos ou salários e mais uma taxa variável de 1% a 5%, a fixar de acordo com os preços correntes dos prédios particulares da localidade; na segunda hipótese, seria alugado pela melhor oferta, devendo o aluguel ser calculado em função do valor venal do imóvel, de que não poderia ser inferior a 7%.

O regime vigorou até 1936, quando foi sancionada a Lei 251, que instituiu a gratuidade de ocupação de próprios nacionais pelos funcionários públicos federais, nos casos de residência obrigatória, concedendo auxílio para aluguel de casa, não excedente de 20% dos vencimentos, para os casos em que fôsse absolutamente necessária a permanência do funcionário junto ao serviço e não dispusesse a União de prédio para esse fim.

Entretanto, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, baixado em 1939, dispôs, no art. 185, que as casas de propriedade da União, que não fôsssem necessárias aos serviços públicos, poderiam ser cedidas, *por aluguel*, aos funcionários, na forma das disposições vigentes.

Por outro lado, o mesmo Estatuto ainda estabeleceu que o funcionário, além do vencimento ou remuneração, *não poderia receber* qualquer van-

tagem além das que especificou (art. 103) e entre as quais não se inclui o auxílio para aluguel de casa.

Verifica-se, portanto, uma oscilação de critério na regulamentação do assunto, o que mais se acentua na prática. Realmente, são inúmeros os casos de ocupação gratuita de próprios nacionais quando, em face da lei vigente, o servidor devia pagar aluguel.

No Ministério da Educação e Saúde, por exemplo, são em número de 450, aproximadamente, os próprios nacionais ocupados por servidores públicos e até por particulares. A Divisão de Pessoal daquele Ministério, por provocação da Diretoria do Domínio da União, cogitou de averbar, na ficha financeira de cada servidor, tanto a dívida atrasada quanto o aluguel fixado e não pôde prosseguir nesse trabalho porque, em face da lei geral de consignação em folha, só podiam ser enquadrados esses descontos entre os autorizados a que se refere o Decreto-lei n.º 312, de 1938, sujeitos a um limite que essa mesma lei impõe.

O assunto foi examinado pelo Conselho de Administração de Pessoal, que elaborou um projeto para resolver definitivamente o assunto.

Mantendo a distinção entre a residência obrigatória e a voluntária ou facultativa, propôs o Conselho que, no segundo caso, o servidor pagasse um aluguel correspondente ao valor locativo do imóvel, mas que, quando se tratasse de residência obrigatória, fôsse o aluguel fixado em 50% do valor locativo, não podendo, ainda, exceder uma determinada porcentagem do vencimento, remuneração ou salário, isto é, a porcentagem prevista nas leis trabalhistas para o desconto de habitação.

Em princípio, o D.A.S.P. foi de parecer que o projeto, nessa parte, resolve satisfatoriamente a questão.

De fato, o servidor que ocupa voluntariamente um próprio nacional não merece tratamento privilegiado, sendo razoável cobrar-se-lhe um aluguel

correspondente ao valor locativo do imóvel, como se fôsse um particular.

Quanto aos que residem obrigatoriamente em próprios da União, por necessidade de vigilância ou assistência constante, duas alternativas se apresentam: ou na fixação dos vencimentos é levada em conta a vantagem que inegavelmente representa a concessão de habitação gratuita e, nesse caso, não devem ser cobrados alugueis; ou o seu vencimento deve ser fixado independentemente da circunstância de residir em próprio nacional, ficando, portanto, sujeito ao pagamento do aluguel respectivo.

Essa segunda alternativa foi a que preferiu o Conselho e, realmente, tendo a vantagem de ser a mais simples, é tão justa quanto a outra.

Deve-se considerar, porém, que a imposição de residência em determinado prédio, sobretudo no interior do país, já representa, por si só, uma desvantagem para o funcionário. Além disso, se a obrigatoriedade decorre da necessidade de vigilância ou assistência constante, a administração está solicitando do funcionário uma dedicação maior do que normalmente exige de seus servidores.

Por essas considerações, pareceu ao Conselho que, em princípio, o servidor deveria pagar, nos casos de residência obrigatória, apenas um aluguel correspondente a 50% do valor locativo do imóvel.

Não é essa, porém, a única limitação. O servidor não deve ser obrigado a pagar um aluguel superior às suas possibilidades econômicas. Se é forçado a residir em próprio nacional, não se lhe deve cobrar mais do que normalmente pagaria de aluguel de casa se tivesse liberdade de escolher a sua residência. A fixação desse limite, entretanto, não é fácil, por não haver estudos mais aprofundados sobre a porcentagem das despesas de habitação, em relação à renda individual.

Em face dessa dificuldade, o Conselho tomou por base a legislação relativa ao salário mínimo, que permite a redução dos salários quando o empregador fornece habitação gratuita ao empregado. A redução se expressa numa porcentagem variável, através das diferentes regiões do país. Nessa base, o projeto do Conselho dispunha que o aluguel cobrado não poderia ultrapassar uma porcentagem do vencimento, remuneração ou salário, igual à porcentagem prevista nas leis traba-

listas para o desconto de habitação na localidade em que estivesse situado o imóvel.

Assim, o servidor que fôsse obrigado a residir em próprio nacional, pagaria, em princípio, um aluguel correspondente a 50% do valor locativo do imóvel ou da parte do imóvel ocupada, não podendo esse aluguel, todavia, ultrapassar uma determinada porcentagem de seu vencimento.

O D.A.S.P. achou satisfatório, nessa parte, o projeto do Conselho, salvo quanto a essa relação estreita que mantém com a legislação trabalhista.

Se, no momento, a melhor base é fornecida pela lei do salário-mínimo, pode ocorrer que outros estudos forneçam uma base melhor. Assim, a solução que parece mais aconselhável consiste em dispor a lei que o aluguel não poderá ultrapassar a porcentagem que fôr fixada em tabela aprovada pelo Presidente da República, levando em conta as variações regionais do custo de vida, e que será calculada sobre o vencimento, remuneração ou salário do servidor.

No momento, as porcentagens seriam as mesmas que a lei do salário mínimo estabelece para o desconto de habitação, mas futuramente poderiam ser outras, sem necessidade de alterar a lei.

O projeto do Conselho continha duas isenções que parecem perfeitamente aceitáveis: uma, quanto aos servidores que ocupam construções improvisadas junto a obras em que estejam trabalhando; outra, quanto aos próprios nacionais que servirem de sede às missões diplomáticas e repartições consulares do Brasil.

No primeiro caso, não seria viável, nem econômico, movimentar a máquina administrativa para determinar o valor locativo da construção que, logo em seguida, será demolida ou abandonada, passando os servidores a outras regiões; no segundo caso, a isenção se justifica pela tradição do Ministério das Relações Exteriores, de fornecer habitação condigna aos chefes de missões diplomáticas e repartições consulares, seja pela ocupação de próprios nacionais ou de prédios alugados no estrangeiro.

Isto pôsto, cumpria, ainda, definir com precisão os casos em que essa obrigatoriedade deve ocorrer, de que resultará aluguel mais favorável.

O Conselho distinguiu duas hipóteses: a necessidade de vigilância ou assistência constante e a ausência de outro prédio em condições de ser ocupado no local.

Essa necessidade de vigilância ou assistência conviria ser caracterizada objetivamente em cada caso e, por isso, dispôs o projeto do Conselho que a obrigatoriedade de residência, nessa hipótese, somente se daria quando prevista em lei, regulamento, regimento ou portaria ministerial.

Pareceu ao D.A.S.P. que, também na hipótese de ausência de outro prédio, a obrigatoriedade de residência somente deve ser caracterizada quando prevista em lei, regulamento ou regimento, fornecendo-se, assim, um critério objetivo de verificação.

Por outro lado, não parece que deva ficar a critério exclusivo dos Ministérios a necessidade de vigilância ou assistência constante. Para sua caracterização, julgou o D.A.S.P. que se deve exigir que aquela condição conste de lei, regulamento ou regimento.

Propôs ainda o Conselho que, em todos os casos, o aluguel fôsse cobrado mediante desconto em folha.

Ao D.A.S.P. pareceu que, neste particular, também se deve distinguir entre a residência obrigatória e a facultativa. No primeiro caso, o servidor entra em relações com o Estado nitidamente em razão de sua qualidade de servidor e aí a cobrança se deve fazer mediante desconto em folha, independentemente de quaisquer descontos feitos para outros fins, tal como propõe o Conselho.

Tratando-se, porém, de residência facultativa, o servidor entra em relação com o Estado como se fôsse um particular. Os aluguéis devem ser cobrados pelos meios ordinários, inclusive ação judicial, e a cobrança ficará assegurada desde que se permita o arresto, seqüestro ou penhora do vencimento ou remuneração, alterando-se nesse sentido o artigo 118 do Estatuto.

A fixação do valor locativo dos imóveis deve ficar a cargo da Diretoria do Domínio da União, como propôs o Conselho, procedendo aquela repartição a uma revisão quinquenal e comunicando às repartições averbadoras o valor locativo dos imóveis ocupados em caráter de residência obrigatória e as alterações que se forem verificando.

Outro dispositivo constante do projeto do Conselho, que parece deve ser aceito, apenas com alteração de redação, é o que proíbe a ocupante de próprio nacional em caráter de residência obrigatória cedê-lo, sublocá-lo ou dar-lhe destino diferente do residencial, sob pena de demissão ou dispensa.

A execução desse sistema exige uma fase longa de adaptação. O Conselho propunha que, dentro de 60 dias a partir da publicação da lei, as repartições averbadoras pedissem à Diretoria do Domínio da União que lhes comunicasse o valor locativo dos imóveis atualmente ocupados por servidores civis, devendo a informação ser prestada dentro de 120 dias. Enquanto isso, seriam canceladas tôdas as consignações em folha averbadas, até a data da publicação da lei, para pagamento de aluguel de próprio nacional, ficando extinta a dívida, existente na mesma data, proveniente da ocupação de próprios nacionais por servidores civis da União, e não sendo devidos aluguéis até 31 de dezembro do corrente ano, véspera do dia em que a lei entraria em pleno vigor.

O D.A.S.P. foi de parecer que se impõe o cancelamento de tôdas as consignações em folha.

Tratando-se de residência facultativa, o cancelamento se impõe porque a cobrança passa a ser feita pelos meios ordinários; tratando-se de residência obrigatória, os descontos seriam restabelecidos na data da vigência da lei, não sendo devidos aluguéis nesse intervalo. Quanto à dívida existente na data da publicação da lei, se proveniente de residência obrigatória, seria cancelada, de modo que o novo sistema entraria a funcionar sem qualquer remanescente dos defeitos dos sistemas anteriores.

Durante o período de adaptação seria elaborada, pelos órgãos de pessoal dos ministérios, e submetida à apreciação do Senhor Presidente da República, através do D.A.S.P., a relação dos próprios nacionais que presentemente devem ser ocupados em caráter de residência obrigatória. Essa relação valeria como ponto de partida, não se considerando de residência obrigatória os próprios nacionais que dela não constassem, enquanto não prevista essa obrigatoriedade em nova lei, regulamento ou regimento.

Aprovada a relação, os órgãos interessados e o D.A.S.P. proporiam a modificação dos regi-

mentos das repartições para adaptá-los às exigências da lei.

A Diretoria do Domínio da União, dentro de 120 dias contados da publicação da relação, comunicaria aos órgãos centrais de pessoal dos ministérios e aos órgãos diretamente subordinados

ao Presidente da República, conforme o caso, o valor locativo dos imóveis a que ela se referisse.

São essas as linhas mestras do sistema proposto, então, pelo D.A.S.P. Consubstanciando as medidas sugeridas, foram assinados os Decretos-leis n.ºs 6.873 e 6.874 e o Decreto n.º 16.604, em 15-9-44, publicados no *D. O.* de 18-9-44.

NOTAS PARA O FUNCIONARIO

READMISSÃO DE EXTRANUMERÁRIOS-MENSALISTAS

DXCI

A.P.M., ex-contramestre de primeira classe, teve sua readmissão autorizada na função de mestre, referência XIII, da T.N.M. do Parque de Aeronáutica dos Afonsos.

Solicitou, agora, a Diretoria do Pessoal do Ministério da Aeronáutica fôsse reexaminado o assunto, a fim de que a readmissão se faça na referência XV, e não XIII, de acordo, aliás, com sua proposta original.

Entendeu aquela Diretoria que tal interpretação contrava apoio no fato de a lei não ter estabelecido a obrigatoriedade da observância do salário, ao permitir a readmissão em função outra que não a anteriormente exercida pelo ex-mensalista.

Examinando o assunto, entendeu a D.F. que, embora, no art. 53 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943, não esteja ligado ao vocábulo "função" o elemento salário, na realidade não há como fazer tal abstração; e isso porque a designação de qualquer função não pode omitir a respectiva referência.

Sendo possível a readmissão em outra função, quer isso dizer que o ex-mensalista de S.F. qualquer poderá ingressar em outra de denominação diversa; não se deve, porém, concluir daí que a readmissão se faça em qualquer referência.

Embora o Decreto-lei n.º 5.175-43, citado, não tenha impôsto, taxativamente, a observância de uma estrita equivalência do salário, a boa norma aconselha a que se adote tal interpretação, por ser a que melhor define o espírito da lei, — o que, aliás, sempre foi observado com relação à readmissão de ex-funcionário.

Considerando-se que a readmissão constitui ato de favor da Administração, não seria razoável que a volta do ex-servidor se desse em condições mais vantajosas das que desfrutava ao tempo de seu afastamento do serviço público.

Entender de modo diverso, seria atribuir a lei efeitos que, absolutamente, não poderiam constituir objetivo seu; interpretar o art. 53 isoladamente, seria permitir, p. ex.,

que um mensalista de referência inicial, mediante dispensa a pedido e readmissão, reingresse na referência final, o que equivaleria a uma melhoria de situação que, normalmente, demanda pelo menos 4 ou 6 anos na respectiva S.F.

(Parecer-proc. 12.207-44, publicado no *D. O.* de 26 de setembro de 1944, págs. 16.663 e 16.664).

DESIGNAÇÃO DE COMISSÕES DE INQUÉRITO

DXCII

O Estatuto dos Funcionários determina, no artigo 246, que "a autoridade que tiver ciência ou notícia de ocorrência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, por meios sumários ou mediante processo administrativo". E, a seguir, esclarece, no artigo 247, que "são competentes para determinar a instauração do processo administrativo: o Ministro de Estado, os diretores gerais e os chefes de repartições ou serviços". Como, porém, o artigo 248 disponha que "o processo administrativo será realizado por uma comissão designada pela autoridade que houver determinado a sua instauração e composta de três funcionários", tem-se entendido que, para a composição dessa comissão podem aquelas autoridades designar qualquer funcionário, mesmo pertencente a outra repartição ou serviço, implicando, nesse caso, o afastamento do designado, sem o pronunciamento de quem de direito. E isso porque, segundo se alega, somente a designação de oficiais do Exército, da Armada ou da Força Aérea Brasileira, por autoridades de outros ministérios, está condicionada à prévia autorização do respectivo Ministro de Estado, na conformidade do parágrafo segundo do referido artigo 248. Esse entendimento não parece aceitável, por isso que, evidentemente, a autorização prévia de quem de direito para o afastamento se impõe como indispensável medida de disciplina, quer quando se trate daqueles oficiais, quer quando se trate de funcionários. O disposto no questionado artigo 248 não derogou nem explícita nem implicitamente as boas normas de administração, mas, ao contrário, confir-

mou-as. Realmente, não havia necessidade dêsse dispositivo cogitar novamente da situação de funcionário que, pertencente a uma repartição ou serviço, deva ter exercício em outra, por isso que do assunto trata o artigo 35 do mencionado diploma legal. E' certo que as normas mandadas adotar para o cumprimento dêsse dispositivo acarretam providências que, pela sua natureza, são um tanto morosas. Mas, por outro lado, somente em casos especiais se justifica a indicação de funcionários estranhos à repartição ou serviço a que pertença a autoridade que houver determinado a instauração do processo administrativo. Nesse caso, justificada a absoluta necessidade e como medida de exceção, poderiam ser contornadas as dificuldades decorrentes da estrita observância daquelas normas, ficando, no entanto, o afastamento do funcionário condicionado à prévia autorização do respectivo chefe de repartição ou serviço. Isto pôsto, e para que haja uniformidade sobre o assunto, o D.A.S.P., pela E.M. 2.549, de 30-8-44, propôs ao Senhor Presidente da República: a) que fique firmado o entendimento de que, somente em caso de absoluta e comprovada necessidade, sejam os membros da comissão prevista no artigo 248 do Estatuto dos Funcionários, escolhidos entre funcionários não pertencentes à mesma repartição ou serviço; b) que, comprovada essa absoluta necessidade, a designação dêsse funcionários fique condicionada, independentemente de outras formalidades, à prévia autorização: 1 — do chefe do órgão central, quando se tratar de funcionário lotado em outro órgão da mesma repartição ou serviço; 2 — do Ministro de Estado, quando se tratar de funcionário lotado em outra repartição ou serviço do mesmo Ministério; e 3 — do Presidente da República, quando se tratar de funcionário lotado em repartição ou serviço de outro Ministério ou órgão subordinado ao Presidente da República; c) que as normas a que se referem os itens anteriores (a e b) sejam observadas, também, quanto à designação do secretário; e d) que, para observância das medidas propostas, fôsse expedida circular, pela Secretaria da Presidência, a todos os Ministérios e órgãos diretamente subordinados à mesma.

Havendo o Senhor Presidente da República aprovado a mencionada E.M., do D.A.S.P., foi expedida, na conformidade da proposta dêsse órgão, a Circular 10-44, de 25-9-44, pela Secretaria da Presidência da República.

(Publicada no D. O. de 29-9-44, págs. 16.869 e 16.870).

AFASTAMENTO DE FUNCIONÁRIO PÚBLICO PARA SERVIR NAS ENTIDADES PARA-ESTATAIS

DXCIII

O Senhor Presidente da República submeteu à apreciação do D.A.S.P. projeto de decreto-lei cujo objetivo era regular o aproveitamento de funcionários públicos civis federais, estaduais e municipais na Fundação Brasil Central.

E' essa entidade órgão autônomo, com patrimônio próprio, instituído com caráter de fundação, em virtude do

Decreto-lei n.º 5.878, de 4-10-43, e, assim, não se inclui entre os órgãos da administração pública federal.

Embora, a rigor, o funcionário só possa exercer funções ou cargos, *em comissão*, dos Estados, Municípios ou Territórios, mediante prévia e expressa autorização do Senhor Presidente da República, conforme dispõe o Estatuto dos Funcionários (artigo 214, alterado pelo D.L. 3.522, de 19-8-41), tem o Governo facultado a prestação de serviços dos funcionários em várias outras entidades.

Assim, o D.A.S.P., atendendo ao propósito de imprimir a devida uniformização dos serviços públicos, quer quanto à sua organização, quer quanto à sua execução, e visando incentivar a estreita cooperação que deve, imprescindivelmente, haver entre o serviço público federal e os órgãos autárquicos, propôs ao Senhor Presidente da República, que se entendesse equiparadas essas entidades aos Estados, Municípios e Territórios no que diz respeito à requisição de funcionários, estendendo, ainda, essa medida ao Banco do Brasil S.A.

Por outro lado, como o afastamento de funcionários não se processasse de acordo com a rigorosa aceção do art. 214 do Estatuto citado, que exige seja o cargo ou função, a ser exercido nos órgãos que menciona, de provimento *em comissão*, o D.A.S.P., a fim de evitar continuasse vigorando essa errônea interpretação da lei, apresentou ao Senhor Presidente da República, pela E.M. 2.400, de 3-8-43, após sugerir a observação de certas normas, o seguinte parecer:

"a) que fique entendido que o exercício de funcionário federal nos órgãos referidos só poderá verificar-se em cargo ou função de *provimento em comissão*, seja de chefia ou direção ou não; ou, ainda, excepcionalmente, em função técnica, especializada, mediante contrato;

b) que, reciprocamente, o exercício de funcionário estadual, municipal, da Prefeitura do Distrito Federal, dos Territórios, e de empregado de autarquia ou órgão paraestatal no serviço público federal, se verifique, também, somente, em cargo ou função, de *provimento em comissão*, seja de chefia ou direção ou não, mediante nomeação, ou designação, quando se tratar de função em gabinete que assim deva ser provida, ou, excepcionalmente, em função técnica especializada, mediante admissão como contratado, precedidos todos êsses atos de autorização dos respectivos governos ou entidades";

tendo sido, em consequência, expedida, a respeito, a Circular 12-43 pela Secretaria da Presidência da República.

Entre as entidades mencionadas nessa Circular não figura a Fundação Brasil Central por apresentar esta, justamente, situação jurídica especial.

O D.A.S.P., porém, apreciando a requisição de um funcionário para servir naquela Fundação, opinou, no Processo 20.913-43, por que, se foi dado amplo entendimento aos dispositivos do art. 214, deve ser, também, admitida a possibilidade de exercício de funcionários fe-

derais na Fundação Brasil Central "desde que a requisição se faça nos termos da Circular 12".

Diante do exposto, pareceu ao D.A.S.P. que as normas do art. 214 e seus parágrafos e da Circular 12/43 poderiam ser aplicadas aos funcionários que fôssem prestar sua colaboração aos empreendimentos daquela Fundação.

O presente projeto estabelece que ficam *assegurados* ao funcionário que nessa entidade servir *todos os direitos e vantagens como se permanecesse em efetivo exercício*, perdendo apenas o vencimento ou remuneração do cargo efetivo.

Verifica-se, pois, que o projeto em causa garante aos funcionários vantagens que não beneficiam os designados para os Estados, o que, evidentemente, acarretará desigualdade de tratamento injustificável, sobretudo quando a administração pública tem pugnado por fazê-la desaparecer.

Essa diversidade de tratamento sobrelevar-se-á mais ainda se se considerar que as atribuições cometidas ao funcionário em exercício nos Estados, Municípios, Territórios e órgãos autárquicos são mais relacionadas com a sua qualidade de funcionário público, genêricamente entendido, do que as que lhe serão confiadas na referida Fundação.

Além disso, a facilidade com que se tem permitido, ultimamente, o afastamento de funcionário, inclusive para sociedades de economia mista e outras entidades, parece exigir um exame mais detido do assunto por parte da Administração.

E' certo que, se, em determinadas entidades desse gênero, pela sua própria finalidade e pela sua importância e relevância para a economia do país, se justificam exceções quanto à possibilidade de se servirem, também, da cooperação de funcionários públicos, não é menos certo que isso não deverá transformar-se em regra, mormente pela generalização das funções que poderiam justificar a respectiva requisição.

Só o caráter essencialmente técnico da função, entendida esta em relação à finalidade específica da entidade *deveria justificar a exceção*.

Não se compreende que se permita ao funcionário afastar-se de seu cargo para desempenhar numa entidade desse gênero qualquer função, como, por exemplo, funções auxiliares de escriturário, comunicações, etc.

Nesse caso, não haverá *interesse público* que justifique a medida excepcional, atendendo mais a permissão ao interesse do funcionário que, conservando seu cargo público e todas as vantagens dele decorrentes, auferirá certamente maiores estipêndios nas mesmas entidades.

E' o caso típico de um simples *emprego mais bem remunerado*, com a garantia da situação de funcionário integralmente assegurada.

Isso é injusto não só em relação aos que se afastam nas condições especificadas no art. 214 do E.F., com a interpretação que lhe foi dada pela E.M. 2.400, de 3-8-43, como, principalmente, em relação aos que, nos quadros

da Administração direta do Estado dão a este todo seu esforço sem outras vantagens que não as de seu cargo.

Presentemente, em face da elasticidade do preceito legal, é possível o funcionário colaborar em algumas companhias, como a Siderúrgica Nacional, Vale do Rio Doce S.A. e Nacional de Alcalis.

A Companhia Siderúrgica Nacional, cujos órgãos administrativos se compõem de Diretoria, Conselho Consultivo, Conselho Fiscal e Assembléia Geral, possui membros efetivos e eletivos, sendo que os funcionários, de qualquer categoria, são nomeados pelo Presidente da Companhia. Somente este — Presidente — é de livre nomeação ou demissão do Presidente da República, conforme os Estatutos daquela Companhia.

O aproveitamento de funcionários públicos civis nessa Companhia é procedido nos termos do Decreto-lei número 3.080, de 28-2-41.

Em virtude da interpretação dilatada que se deu à expressão "podem servir na Companhia Siderúrgica Nacional, em funções de nomeação ou eletivas, mediante licença do Presidente da República", tem-se admitido o exercício de funcionários, ali, em qualquer função.

O mesmo se verifica em relação à Companhia Vale do Rio Doce S. A. por força da identidade dos textos legais permissivos de tais aproveitamentos (D.L. 5.179, de 11-1-43).

Já o Decreto-lei n.º 6.411, de 10-4-44, que "autoriza o exercício de funcionários públicos civis e oficiais das Forças Armadas na Companhia Nacional de Alcalis", determina que o servidor poderá exercer "funções técnicas ou de direção, de nomeação ou eletivas", restringindo-se dessa forma o campo de ação. Mas, por outro lado, não define o que se deva entender por funções técnicas, dando, assim, margem a dúvidas e controvérsias prejudiciais aos interesses do Estado.

Visando, assim, ao interesse da própria administração pública que, inegavelmente, sofre as consequências dessa desigualdade de tratamento, o D.A.S.P. entendeu ser necessário limitar as condições de requisição, nos casos indicados, sem, contudo, ferir o programa de cooperação estreita que deve haver entre o serviço público federal e demais órgãos da atividade pública, e incentivada pelo próprio Governo.

A expedir-se, portanto, decreto-lei dispondo sobre a colaboração de funcionário público na Fundação Brasil Central, deverá este observar os princípios gerais adotados em relação ao afastamento dos funcionários para servirem nos Estados e Municípios, conforme foi esclarecido.

Idêntica providência, aliás, deverá ser adotada em relação às demais Companhias indicadas, revendo-se, dessa forma, a legislação respectiva, a fim de imprimir-lhe a uniformidade necessária.

Para tanto, poderia ser expedido um único decreto-lei que, permitindo ao funcionário servir na aludida Fundação, mas apenas nas condições aludidas no entendimento referido, dispusesse, igualmente, sobre tais condições no tocante ao afastamento de funcionário para servir nas mencionadas Companhias.

E, nesse sentido, o D.A.S.P. elaborou e submeteu à apreciação e assinatura do Senhor Presidente da República projeto de decreto-lei que, pelos motivos expostos, substituiu o elaborado pela Fundação Brasil Central.

Foi assinado, a respeito, o Decreto-lei n.º 6.877, de 18-9-44.

(Exposição de Motivos 2.664, de 12-9-44, publicada no D. O. de 26-9-44, págs. 16.661 e 16.662).

CONCESSÃO DE LICENÇAS E JUSTIFICAÇÃO DE FALTAS

DXCIV

Foi expedida, regulando a matéria, a Circular DF-28, de 27-9-44, aos dirigentes dos órgãos de pessoal de todos os Ministérios, cujo texto é o seguinte:

"A fim de que esta D.F. fique habilitada a examinar, com eficiência, os atos concernentes a concessão de licenças e justificação de faltas, venho solicitar promova esse órgão de pessoal as necessárias providências, no sentido de que constem, com a indispensável precisão, nas publicações, além do nome e categoria do servidor:

- a) dispositivo legal em que se basear o ato;
- b) período da licença (datas de início e término) e dias de faltas justificadas (discriminação), independentemente, numa e noutra hipótese, da obrigatória indicação do número de dias;
- c) total de dias do período anterior já gozado, quando se tratar de licenças em prorrogação;
- d) local em que o servidor desempenha suas funções; e
- e) número da guia ou laudo médico ou do processo respectivo, do S.B.M., quando se tratar de servidor em exercício no D.F.: número do processo e data do despacho, no caso de servidor lotado em repartição sediada nos Estados."

(Publicada no D. O. de 30-9-44, pág. 16.941).

NORMAS RELATIVAS À RENOVAÇÃO DOS CONTRATOS DE EXTRA-NUMERÁRIOS

DXCV

Sobre o assunto, o D.A.S.P. expediu Circular aos órgãos de pessoal, cujo texto é o seguinte:

Senhor Diretor

O art. 58 do Decreto-lei n.º 5.175, de 7 de janeiro de 1943, determinou que os chefes de serviço, S.P. e D.P. deverão promover, na forma estabelecida no citado decreto-lei para admissão de contratados, a renovação, até 31 de outubro de cada ano, dos contratos que terminarem em 31 de dezembro e que devam vigorar no ano seguinte.

2. A experiência, entretanto, tem demonstrado que o prazo de dois meses estabelecido para o processamento

das renovações de contrato não tem sido suficiente para sua ultimação, tendo em vista os despachos interlocutórios, diligências e outras medidas necessárias à instrução e esclarecimento das propostas.

3. Esse inconveniente tem acarretado, não só prejuízos ao serviço público, em face de acúmulo de trabalho nos órgãos encarregados da promoção e estudo desses processos, como ainda aos interessados, verificando-se, quase sempre, atraso no recebimento de seus salários.

4. Essa situação é motivada, em parte, pela instrução deficiente das propostas, que omitem indicação do trabalho executado na vigência do contrato anterior, o plano de trabalho no novo período proposto e outros elementos que esclareçam a sua necessidade.

5. Concorre, ainda, para o atraso a circunstância de serem as propostas formuladas na *data limite* estabelecida pela lei.

6. Nestas condições, este Departamento, visando afastar os inconvenientes apontados, solicita de V. S. providências no sentido de ser observado, a respeito do assunto, o seguinte:

I — A expressão "até 31 de outubro de cada ano", contida no art. 58 do Decreto-lei n.º 5.175, não deve ser entendida no sentido de que somente *nessa data* devam ser apresentadas as propostas de renovação de contrato. Essas deverão ser feitas logo que esteja definida a necessidade da renovação, em face das estimativas dos trabalhos a realizar;

II — Convém, portanto, que desde já se examine a necessidade de renovar os contratos cujos prazos de validade terminarão em 31 de dezembro do corrente ano, promovendo-se imediatamente as renovações que forem julgadas necessárias;

III — A proposta de renovação de cada contrato deve constituir um processo isolado;

IV — Cada proposta de renovação deve ser ampla e minuciosamente justificada, inclusive com as seguintes indicações;

- a) data do primeiro contrato e de suas renovações;
- b) data em que expirará o contrato vigente;
- c) atribuições que competem ao contratado;
- d) trabalhos que já realizou, dentro dessas atribuições;
- e) trabalhos que falta realizar;
- f) prazo necessário à ultimação desses trabalhos, de modo a evitar, tanto quanto possível, outra renovação do contrato;

g) salário vigente e salário proposto, mencionando o motivo da alteração quando solicitada;

h) período semanal de trabalhos e outras condições estipuladas no contrato vigente e proposta quanto a esses mesmos aspectos, mencionando o motivo da alteração quando solicitada.

(Circular n.º 25, de 18-9-44, publicada no D. O. de 22-9-44, pág. 16.484).

ACUMULAÇÃO DE CARGOS

DXCVI

A respeito, a D.F. dirigiu à D.P.E., em 19-7-44, o ofício 2.509, cujo teor é o seguinte:

Em resposta à consulta dessa D.P., formulada no ofício n.º 2.103, de 9-5-44, sobre se funcionários ocupantes de cargos federais, que, cumulativamente, exercem cargos estaduais, devem ser intimados a solicitar exoneração destes últimos, dentro de determinado prazo, "a fim de que, não atendida a intimação, possa apresentar, então, expediente no sentido de serem demitidos dos cargos federais, comprovada, assim, a existência de má fé por parte dos mesmos", esta D.F. esclarece:

a) que, em referência a funcionário ocupante, simultaneamente, de cargos federal e estadual, comprovado o fato, cabe a essa D.P. determinar a instauração do necessário processo administrativo, promovendo sua intimação para oferecer defesa, seguindo-se os demais trâmites, na forma do disposto nos arts. 254, 256 e 257 do E.F., para legitimar a aplicação da penalidade prescrita no art. 217 do referido Estatuto;

b) que, tratando-se de funcionário aposentado, a sua situação, tanto poderá ser examinada nesse, como em outro processo que, então, se instaure, para o fim de se lhe aplicar a sanção prevista no item IV do art. 245 do mencionado E.F., e conseqüente demissão;

c) que tais providências legais devem ser tomadas independentemente das medidas que, nos termos do respectivo Estatuto, devem ser adotadas pela Interventoria Federal no Estado de que seja também funcionário o acusado de acumulação proibida;

d) que, entretanto, nada obsta ao pedido de adoção dessas mesmas medidas àquela autoridade verificada a violação da lei nos setores administrativos da União e do Estado; e

e) que a comprovação de boa ou má fé do acusado independe, por sua vez, de quaisquer providências preliminares, como, por exemplo, a sugerida, visto que emergirá, naturalmente, das circunstâncias do caso objeto do inquérito.

(Processo 7.534-44, publicado no D. O. de 20-9-44, pág. 16.342).

PRAZO PARA EXERCÍCIO DE EXTRANUMERÁRIOS-MENSALISTAS

DXCVII

Foi oferecida ao D.A.S.P. sugestão para que se dilatasse o prazo estabelecido pela Circular 10-43 da S.P.R. para exercício de mensalista.

Reexaminando o assunto, não viu o D.A.S.P. razão suficiente para que se dilatasse o prazo estabelecido, para exercício de mensalista, pela Circular 10-43 da S.P.R.

Alegou o autor da sugestão a exiguidade do referido prazo, em virtude do atraso que se verifica na distribuição

do Boletim do Pessoal, e, para melhor esclarecimento do D.A.S.P., apresentou, pormenorizadamente, em suas diversas fases, o modo por que o mesmo é distribuído aos órgãos que integram o Ministério da Fazenda.

Entretanto, se se atentar para a redação dos artigos 30, 31 e 32 do D.L. 5.175, de 7-1-1943, ver-se-á que não se faz mister qualquer acréscimo ao prazo estipulado pela referida Circular.

A admissão de extranumerário mensalista pode-se processar de três maneiras diferentes: 1.º) — de acordo com o art. 30; 2.º) na forma do art. 31; e 3.º) nos termos do artigo 32.

No primeiro caso, os documentos necessários à admissão, que se encontram especificados nas alíneas a a d do item I do art. 30, devem ser apresentados antes de lavrada a portaria, de que trata o item IV do mesmo artigo.

No segundo caso, antes de lavrada a portaria, o chefe da repartição proponente exigirá do candidato que satisfaça a exigência legal referente à documentação, conforme se verifica do item IV do art. 31.

No terceiro caso, mais fácil ainda se torna a observância do prazo estipulado, uma vez que, para o exercício do mensalista, é necessário, apenas, a apresentação do certificado de habilitação (alínea b do item II do art. 32), e somente depois de entrar em exercício fica o interessado obrigado a apresentar os documentos especificados nas alíneas a, c e d do item I do art. 30, conforme dispõe a alínea e do item II do art. 32, citado.

Do exposto vê-se que, no processamento da admissão do mensalista, estabeleceu o D.L. 5.175, aludido, uma sequência de fases, uma ordem de operações, que devem ser efetuadas tal como se encontram nêlas dispostas, qualquer que seja o modo por que se tenha processado a admissão.

Com êsses esclarecimentos, foi restituído o processo ao S.P.F.

(Despacho-proc. 3.261-44, publicado no D. O. de 15 de setembro de 1944, pág. 16.042).

DISPENSA DE EXTRANUMERÁRIO

DXCVIII

A respeito do assunto, foi expedida a seguinte Circular:

"DF/24, de 11-9-44 — Aos dirigentes de órgãos de pessoal de todos os Ministérios e dirigentes de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República.

Senhor

Esta D.F., no intuito de dirimir dúvidas, a respeito suscitadas, e de assegurar a uniformidade de tratamento dos servidores públicos, esclarece a V.S. que, nos termos do art. 10 do Decreto-lei 5.175, de 7-4-43, se aplica, também, ao pessoal extranumerário, o disposto no § 1.º do

artigo 238 do E.F., relativamente à demissão do funcionário que faltar ao serviço, sem causa justificada, sessenta dias, por ano, interpoladamente, independentemente, apenas, a efetivação da medida correspondente, quanto aos extranumerários, da prévia formalidade do inquérito administrativo. — *Henrique Barbosa, D. D. Substituto.*

(Publicada no D. O. de 13-9-44, pág. 15.890).

ENTENDIMENTO SOBRE "ENTRADAS-TARDE" OU "RETIRADAS-CEDO"

DXCIX

Respondendo a uma consulta sobre contagem de tempo de serviço de funcionário que tenha "entradas-tarde ou retiradas antes de encerrado o expediente", entendeu a D.F.:

a) que o funcionário, que tiver "entradas-tarde ou retiradas antes de encerrado o expediente", não deverá sofrer decesso na classificação por ordem de antiguidade;

b) que essas entradas ou retiradas prevalecem, apenas, para a atribuição de pontos negativos na apuração de uma das condições fundamentais do merecimento do funcionário — pontualidade horária; e

c) que tanto isso é certo que tais entradas ou retiradas não são consideradas em quadrimestre que se não liguem à promoção por merecimento, sendo mesmo desprezadas se não atingirem o grupo de três, correspondente ao ponto negativo.

Com este parecer, opinou a D.F. por que fôsse o processo restituído ao Sr. Secretário Geral do Ministério da Guerra.

(Parecer-proc. 14.552-44, publicado no D. O. de 27 de setembro de 1944, pág. 16.722).

APERFEIÇOAMENTO

Curso de Direito Administrativo

Pela Portaria n.º 900, de 15 de agosto do ano corrente, foi criado, na Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., um Curso Avulso de Direito Administrativo, tendo por finalidade aperfeiçoar os conhecimentos básicos de servidores que, constante ou eventualmente, tratem com problemas de natureza jurídica.

É indiscutível a utilidade do curso ora criado.

Viveiros de Castro, no seu tratado de Ciência da Administração e Direito Administrativo, publicado em 1912, já chamava a atenção para o fato de nenhum ramo da velha árvore jurídica ter entre nós menos cultores do que o — administrativo; na sua opinião, isso ocorria, principalmente, em virtude de nunca ter o funcionalismo público constituído, no nosso meio, uma carreira que exigisse preparo técnico.

Se isso era verdade na época em que foi escrito aquele tratado, não mais o é, certamente, nos dias que correm. Cada vez mais e mais, a administração procura prover-se de trabalhadores qualificados, de homens de inteligência ativa, que afastem definitivamente o serviço público do artificialismo e da rotina que tanto mal lhe causaram. E, a rigor, podemos dizer que a grande maioria dos indivíduos que servem à administração tem neces-

sidade de conhecer a fundo, além das suas técnicas específicas de trabalho, a natureza jurídica da função pública e das relações existentes entre o Estado e os seus empregados.

A grande reforma administrativa que, com a Lei 284, de 28 de outubro de 1936, em boa hora se iniciou no nosso país, de certo modo revolveu a quase estagnação em que se achavam os nossos institutos de direito administrativo, introduzindo no serviço público modificações fundamentais. Foi promulgado o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, no qual se lançaram as verdadeiras bases das relações entre os funcionários e o Estado, estabelecendo-se, com minúcia, quais os direitos e as responsabilidades daqueles; criaram-se novos órgãos; racionalizaram-se os serviços públicos; institucionalizaram-se as atividades de administração geral; certas atribuições do Estado foram delegadas, o que resultou no aparecimento de novas entidades autárquicas; concentrou-se a política nacional, com o objetivo de assegurar as linhas mestras da organização econômica e administrativa dos diferentes níveis governamentais, sem lhes retirar a autonomia; finalmente, firmouse, de modo definitivo, o princípio de que o interesse social se sobrepõe ao dos indivíduos.

Foi, portanto, para familiarizar mais os servidores do Estado, principalmente os assistentes-jurídicos e os oficiais-administrativos, com os diversos aspectos teóricos e práticos daquela disciplina, que a Divisão de Aperfeiçoamento decidiu realizar o referido curso.

Somada à criação recente da *Revista de Direito Administrativo* (Secção II da *Revista do Serviço Público*), — que publicará, em fascículos trimestrais, trabalhos de natureza jurídica, relacionados com o serviço público, — esta providência poderá oferecer para muito breve os seus frutos, que se manifestarão, não só em termos de uma divulgação

maior de questões de direito administrativo, no nosso meio, mas também, pelo estabelecimento de critérios cada vez mais firmes na aplicação da lei.

O Curso Avulso de Direito Administrativo tem como coordenador o Sr. Carlos Medeiros Silva, Consultor Jurídico do D.A.S.P. Consta de três disciplinas — Introdução à Ciência do Direito, Direito Público e Constitucional, Direito Administrativo — a cargo, respectivamente, dos Srs. : Oscar Tenório, livre docente da Faculdade Nacional de Direito e da Faculdade de Direito do Rio de Janeiro; Vitor Nunes Leal, da Faculdade Nacional de Filosofia, e Carlos Alberto Lúcio Bittencourt, Diretor de Divisão do D.A.S.P.

Nona reunião mensal de 1944

“Juristas, Sociólogos e Moralistas”

Desenvolvendo tema de grande interesse, que subordinou ao título “*Juristas, sociólogos e moralistas*”, o Prof. Hahnemann Guimarães, Consultor Geral da República, pronunciou a conferência central da nona reunião de estudos da série que a D.A. do D.A.S.P. está realizando em 1944. Seu teor integral foi o seguinte :

“Nossos conhecimentos reduzem-se a três ciências — lógica, física e ética. Assim já pensavam os filósofos gregos, e, determinando o objeto de cada uma das ciências fundamentais, os estoicos comparavam a lógica à cerca do jardim, cujas árvores corresponderiam à física, obtendo-se pela ética os frutos. Mais de vinte séculos depois, AUGUSTO COMTE iniciava a elaboração de sua *Síntese Subjetiva*, pelo resumo de todo o saber teórico “na progressão normal que formam a *Lógica*, a *Física* e a *Moral*, sendo as duas primeiras ciências puramente preliminares, uma quanto ao método, outra quanto à doutrina, e somente final a última” (COMTE, *Synthèse subjective*, 1856, pgs. 54). O objeto final, o fruto de toda a ciência humana, é o conhecimento do homem, em sua existência indivisível. A ciência suprema poder-se-ia chamar *antropologia*. Os gregos denominaram-na, porém, *ética*, ciência concernente aos costumes, e, para substituir a expressão *de moribus*, que traduzia o nome grego, Cícero criou a palavra *morales*, que ficou consagrada como a denominação própria da teoria humana, da teoria da atividade humana.

Em sua filosofia ética, os gregos não deram relevo à jurisprudência, nem seu pensamento sobre a sociedade assumiu “forma sociológica específica”, segundo MACIVER (*Encyclopaedia of the Social Sciences*, vb. *Sociology*, em XIV vol., 1942, pgs. 233).

ARISTÓTELES incluiu a jurisprudência na retórica, que era considerada uma ramificação da lógica e indiretamente da ética (*Rhet.* I, II, 7). O jurista chamava-se *pragmático*; era um praxista, um conhecedor de leis e de casos julgados.

Diz-se que faltou aos gregos um pensamento revestido de forma especificamente sociológica por não terem distinguido a comunidade e o Estado. A *polis* sintetizava, de acordo ainda com MACIVER, o estado e a comunidade, impedindo que se focalizasse o estudo da comunidade em si mesma, ou “das relações sociais à parte de seus aspectos políticos. Ao fator social prevaleceu o fator político sob o domínio de um interesse puramente ético, o interesse na vida feliz, estimulado pela condição em que se encontravam os pensadores gregos, livres de preconceitos teológicos” (*op. cit.*, *ibi.*).

Os gregos não incidiram, com efeito, no erro que cometeram os modernos juristas e sociólogos, opondo a sociedade ao Estado como duas estruturas ou formas diversas, mas consideraram o Estado como simples característico da mais completa organização social. ARISTÓTELES enumerou, em sua *Política*, diversas formas sociais, distinguindo-as da *polis*, a mais perfeita, a sociedade política, a sociedade em que existe uma ordem jurídica. Sendo o Estado apenas a ordem jurídica característica de uma sociedade, de certa forma social, é evidente que se deve confundir com esta, a fim de que os cidadãos possam ser virtuosos e viver felizes. Não escapou, entretanto, ao Estagirita a possibilidade de que surja divergência entre a ordem jurídica e a sociedade, como se vê especialmente no último capítulo da *Política*, onde se estudam as revoluções. Evitando o erro de opor o Estado à sociedade como estruturas ou formas diversas, os gregos evitaram ainda um outro, em que se baseiam as teorias sociológicas contemporâneas : o erro de estudar a sociedade em si mesma, distinta da atividade humana. A teoria moral dos gregos, definida pelas *Éticas*

de ARISTÓTELES, não separou a atividade humana de suas condições sociais. A teoria das ações humanas envolve, necessariamente, as condições sociais, e, assim, ARISTÓTELES passou, diretamente, da ética, da moral teórica, à política, à moral prática, sem a interposição de uma teoria especial da sociedade.

O erro da ética aristotélica veio de sua orientação finalista. O genial sistematizador da ciência antiga se inclinava por temperamento à observação dos fatos. Se houvesse conseguido emancipar-se da ideologia platônica, chegaria a elaborar uma teoria positiva das ações humanas. Abandonou, aliás, a teoria platônica da virtude e, conquanto deduzisse de um conceito formal de excelência os diversos tipos de virtudes, trouxe para sua construção dados experimentais. Em sua primeira ética, a *Eudeméia*, ARISTÓTELES é mais finalista que na *Ética Nicomaquéia*. Ali, toda a atividade humana se destina a um fim supremo, que é a contemplação da divindade. A vida prática resulta do conhecimento teórico do bem eterno; está inteiramente subordinada à teologia. A *Nicomaquéia* admite, ao contrário, o determinismo da atividade prática; analisa os motivos da ação moral, embora superponha ao mundo das virtudes práticas, que se fundam em si mesmas, o mundo da virtude espiritual, reservado aos filósofos. ARISTÓTELES continuou, afinal, discípulo de PLATÃO.

Os europeus começaram a dar preponderância ao pensamento antifinalista nas proximidades do século XVII, embora os atomistas do V século antes de Cristo já houvessem suprimido a teleologia e procurassem apenas determinar as condições em que se verificam os fenômenos, a fim de prevê-los. A orientação determinista é rigorosamente observada por EPICURO na construção de sua moral prática, subordinada ao princípio de que as ações humanas resultam de necessidades, cuja satisfação origina o prazer, que é tanto maior quanto mais elementares e ligadas ao espírito são as necessidades. Ser rico é viver com simplicidade e serenamente. A virtude consiste em procurar o prazer máximo pelo abandono dos prazeres desnecessários. As "áureas palavras" de EPICURO foram recolhidas, com profunda veneração, por LUCRÉCIO, o incomparável poeta filósofo, em cuja obra não podemos deixar de salientar os versos talvez dirigidos contra a *causa finalis* de ARISTÓTELES e onde sustenta que os órgãos não foram criados para certo uso, mas se tornam úteis e aperfeiçoam sua utilidade pela experiência — *quod natumst id procreat usum* (IV, 822-857), bem como os esplêndidos versos em que narra a história da humanidade, concordando quase inteiramente com a ciência moderna (V 925-1457).

CÍCERO, que latinizou e vulgarizou a filosofia grega, não simpatizava com a doutrina de EPICURO, contrária a uma atividade intensa e ambiciosa; preferiu o ecletismo da nova Academia, no qual se confundiam as doutrinas platônica, aristotélica e estoica. Como advogado ou orador, CÍCERO deveria ter realizado obra de jurista, mas, quando o infortúnio político e doméstico o arrastou à meditação, dedicou-se ao estudo dos problemas morais, se bem que houvesse anunciado o propósito de escrever um trabalho sistemático sobre o direito civil. Não foi CÍCERO o maior jurista de sua época, mas SÉRVIO SULPÍCIO RUFO. A jurisprudência obteve desde muito cedo entre os romanos um

prestígio que não lhe deram os gregos. Com SÉRVIO e sua escola, firma-se, porém, talvez o movimento renovador que opõe o praxista ao jurista. Aquêlé é o legulêio, cauteloso e fino, que conhece as palavras da lei e a elas se prende; o jurista é, ao contrário, essencialmente, um moralista, que conhece não somente o direito, mas também a justiça, possuindo, como SÉRVIO, "a ciência quase divina" de interpretar as leis com equidade. Entre as várias explicações dadas para a cisão da jurisprudência clássica em duas célebres escolas parece que a mais provável é a fundada no contraste entre os pragmáticos tradicionalistas e os juristas renovadores. Colocada entre o extremo dos legulêios ou "formulários" e o dos moralistas ou filósofos, a jurisprudência romana não conseguiu, entretanto, apesar de sua importância e desenvolvimento, tornar-se uma disciplina autônoma, mas continuou a ser uma parte da retórica, um elemento indispensável na formação do orador. Não é, aliás, impossível que os juristas romanos tenham tomado à retórica de ARISTÓTELES a doutrina da equidade, antes de se haverem familiarizado com a filosofia moral, particularmente com a doutrina estoica.

Os cristãos possuem na Escritura todos os elementos de uma teoria das ações humanas e da conseqüente moral prática. Com estes elementos, os Padres da Igreja empreenderam a crítica da ciência antiga, distinguindo-se entre eles SANTO AGOSTINHO, que se pode considerar o fundador da civilização cristã. Em sua maior obra, a *Cidade de Deus*, atribui a primazia, no domínio da lógica, da física e da moral, a PLATÃO, o filósofo que mais se aproximou da ciência cristã, talvez por conhecer a Escritura, conforme a suposição quase aceita por SANTO AGOSTINHO. A *Cidade de Deus* é a sociedade celeste, em que viveram com felicidade perfeita os primeiros homens até quando pecaram. A sociedade terrena ou humana, que resultou do pecado, caracteriza-se pelas ações viciosas, em que prepondera a animalidade, nascidas, como são, de uma vontade que livremente se afastou de Deus. A sociedade celeste, que somente vive da fé, passou a peregrinar pela terra e ficou sujeita às leis humanas. São estes os princípios da teoria moral cristã, de que decorre a moral prática conveniente aos homens, se quiserem elevar-se à espiritualidade, voltando à sociedade celeste. Para que se obtenha a paz terrena, os homens devem praticar as virtudes ensinadas pela religião verdadeira, à qual as leis humanas não devem criar obstáculos.

A doutrina agustiniana obteve, mais de oito séculos depois, desenvolvimento e sistematização definitivos com os trabalhos de SANTO TOMÁS DE AQUINO, que a conciliou com ARISTÓTELES e instituiu o que talvez se possa denominar o aristotelismo cristão. Desde as cinco últimas questões da primeira parte e em toda a segunda parte, a *Suma Teológica* desenvolve uma teoria das ações humanas. É aceito o determinismo dos fenômenos, como disposição de causas secundárias que produzem efeitos compreendidos na Providência Divina. As ações propriamente humanas não estão, porém, sujeitas a esse determinismo, porque resultam da inteligência e da vontade, que não são funções orgânicas, embora a primeira esteja sujeita às perturbações da percepção, da memória e de outras funções. A vontade, entretanto, pode sobrepor-se às contingências corpóreas. Os atos humanos realizam-se em determinadas

circunstâncias, mas resultam diretamente de uma deliberação voluntária, que os orienta para um fim. Serão bons os atos que obedecerem formalmente à vontade divina. Na realização do fim escolhido, a vontade é auxiliada ou contrariada por disposições instintivas, cuja satisfação causa prazer e que originam conseqüentemente a esperança e a coragem, provocando, em caso oposto, a dor, o desespero, o temor e a ira. Os sentimentos não são bons ou maus como disposições instintivas, mas adquirem tais qualidades pelas suas relações com a inteligência e a vontade. Os hábitos também concorrem para facilitar ou dificultar a ação voluntária. As virtudes humanas são hábitos que aumentam o poder de ação, aperfeiçoando a inteligência ou os sentimentos e predispondo o homem a obedecer prontamente à razão. Além das virtudes intelectuais e morais, há as teologais, que são hábitos infundidos por Deus para que o homem alcance o fim sobrenatural. Não basta, entretanto, obedecer prontamente à razão; é também necessária a obediência pronta ao Espírito Santo e para isto servem os dons, que são hábitos recebidos do Espírito Santo. A vontade livre, com o auxílio de virtudes e dons, conduzirá o homem a seu fim, à última beatitude, que é a contemplação da essência divina. Às virtudes opõem-se os vícios, os maus hábitos, como aos atos bons se opõem os pecados, infrações da lei eterna. O homem participa da lei eterna pelo conhecimento da lei natural, que lhe permite discernir entre o bem e o mal. A lei humana deve fundar-se neste conhecimento. A própria divindade fixou, entretanto, preceitos morais em duas leis: a antiga, dada ao tempo de Moisés, e a nova, a evangélica. A teoria geral das ações humanas é seguida de um exame particular dos vícios e das virtudes, que assume especial importância para nós na parte relativa à prudência e à justiça. A prudência é virtude ao mesmo tempo intelectual e moral. Consiste na razão prática, no julgamento da ação mais adequada ao fim. A ciência do governo é uma espécie de prudência, na qual se compreende o estabelecimento de um regime que conduza os governados a obedecerem voluntariamente ao governante. A justiça é a mais eminente das virtudes morais; deve, entretanto, subordinar-se à prudência. O direito, natural ou positivo, é o objeto especial da justiça.

Segundo a doutrina de ARISTÓTELES, a política é, na doutrina tomista, apenas a realização prática de uma teoria moral, que ficou, porém, inteiramente subordinada à teologia, como na *Ética Eudeméia*. Distingue-se ainda a concepção tomista pelo objeto que atribui à jurisprudência, tornando-a menos uma disciplina retórica que uma parte da moral. O conhecimento do direito não é somente o conhecimento da legislação, mas é também a aquisição de uma virtude. Os juristas são, afinal, moralistas e devem, assim, submeter-se também à teologia.

Defensores da independência real e nacional, os juristas não podiam aceitar esta submissão e começaram a reivindicar para a jurisprudência uma autonomia absoluta. ACÚRSIO, contemporâneo de SANTO TOMÁS DE AQUINO e considerado um dos criadores do Estado moderno, perguntava, em glosa ao fragmento do *Digesto* onde a jurisprudência é definida conhecimento das coisas divinas e humanas, se o jurista precisa ler a teologia e respondia negativamente, "porque tudo se encontra no *Corpus juris*".

Iniciou-se, deste modo, no século XIII, a cisão entre os moralistas teóricos e os juristas práticos, que permitiu a estes a elaboração de regras morais exclusivamente humanas, independentes de motivos sobrenaturais.

Não era possível a tentativa de subordinar estas regras práticas a uma teoria antes do século XVII. O nominalismo de GUILHERME DE OCAM, contrário às ideologias finalistas e favorável ao desenvolvimento da ciência experimental, não pôde ser compreendido pelos homens do século XIV. A própria doutrina moral de JOÃO BURIDAN, discípulo de OCAM e um dos precursores da dinâmica moderna, ainda se subordinava à ética de ARISTÓTELES. Desprovida de base teórica, a jurisprudência desenvolveu-se em torno do *Corpus juris*, aperfeiçoando, porém, seu método, que passou de glosas difusas e imbuídas do formalismo dialético aos comentários concisos e mais cheios de substância tecidos por BÁRTOLO e sua escola, no século XIV. Além dos comentários, os tratados especiais de BÁRTOLO concorreram para a adaptação do direito romano às necessidades da vida moderna e elevaram tanto o prestígio da chamada escola dos comentadores que se fixou o provérbio — "ninguém é bom jurista se não for bartolista".

O formalismo, a rigidez e a linguagem anticlássica dos juristas práticos foram combatidos, desde PETRARCA, pelos humanistas. LOURENÇO VALA, que tentou determinar as condições da atividade humana segundo a doutrina de EPICURO, acusava os juristas de apreciarem a barbárie gótica e de ignorarem a doutrina dos próprios juriconsultos romanos. A crítica dos humanistas contribuiu para desprestigiar a escola de Bartolo e impôs à jurisprudência uma orientação menos prática e mais zelosa do rigor histórico e filológico, conforme o exemplo de CUJÁCIO, o mais notável representante do humanismo entre os juristas, que se achavam presos, ainda no século XVI, ao direito romano.

O desenvolvimento dos direitos nacionais, acompanhado pelos estudos particulares e sistemáticos de que se originou a formação do direito internacional, do direito comercial e do direito penal, opunha-se, desde o século XVII, à preponderância exclusiva do direito romano. Para se tornar eficaz, esta oposição requeria um fundamento teórico, perdido desde quando os juristas se separaram dos moralistas. Ofereciam-se aqui duas soluções: ou subordinar, de novo, a jurisprudência à teoria moral ou elaborar uma teoria jurídica autônoma.

A primeira solução tinha de ser preferida pelos juristas católicos, aos quais o maior dos teólogos jesuitas, FRANCISCO SUAREZ, oferecia uma teoria que ampliava a doutrina tomista. Foi esta a orientação seguida por JEAN DOMAT, que, com sua obra célebre, *Les loix civiles dans leur ordre naturel*, abriu o caminho para a elaboração do Código Civil francês. Os juristas que não aceitassem a preponderância da teologia somente poderiam, entretanto, admitir, como base teórica, uma ética antifinalista, positiva, cuja elaboração apenas se iniciava no século XVII. O fundador da ciência moderna, que em seu *Discurso do Método* assinalava a importância dos preceitos morais, considerava impossível subordiná-los a uma teoria definitiva, julgando essencialmente provisória qualquer moral. HOBES e SPINOZA dedicaram-se a realizar a obra que pare-

cia impossível a DESCARTES, mas apenas conseguiram estabelecer as bases modernas da teoria moral positiva.

Impelidos para a segunda solução, os juristas dissidentes da Igreja Católica tentaram elaborar uma teoria do direito puro, absoluto e independente da teologia. Houve duas tentativas: na primeira, procurou-se deduzir o chamado direito natural *a priori*, da reta razão, da própria "natureza racional e social do homem". GRÓCIO, considerado o fundador da moderna filosofia do direito, iniciou a tentativa, continuada por CRISTIANO TOMÁSIO, a quem se atribui o mérito de haver promovido, com intuítos sistemáticos, a separação entre o direito e a moral, dando ao primeiro o domínio do justo e à segunda o domínio do honesto. Na tentativa seguinte, empreendida por CRISTIANO WOLF e terminada por KANT, buscou-se o direito natural na própria natureza do direito, em um conceito e uma idéia de direito que exprimissem um imperativo da razão.

As doutrinas jurídicas racionalistas evidenciaram sua fragilidade, sucumbindo à crítica da escola histórica, que, não obstante a suposição de um vago "espírito do povo", demonstrou aos juristas a impossibilidade de se estabelecer um direito puro e absoluto, subordinado, como está sempre, a condições sociais variáveis. Esta demonstração não impediu, entretanto, que continuassem as tentativas, menos originais que suas antecessoras e tão defeituosas quanto estas, para a elaboração de uma teoria jurídica emancipada da ética. Vai-se arraigando, porém, cada vez mais, entre os juristas a convicção de que o direito é apenas uma aplicação prática da moral, uma técnica destinada ao estabelecimento de certa moralidade por meio de normas jurídicas. Como a eficiência técnica decorre da solidez teórica, os juristas sentem cada vez mais a necessidade de se tornar verdadeiros moralistas.

O século XIX parecia destinado à elaboração de uma teoria moral positiva, que deveria realizar a síntese da massa enorme de conhecimentos reunidos sobre a natureza humana, a história da humanidade, as diversas civilizações, a economia política e a lingüística. A dificuldade talvez invencível da síntese e a situação histórica concorreram, todavia, para que a procurada teoria das ações humanas fosse substituída pela teoria da sociedade humana, que é condição essencial daquela atividade.

A importância do fator social avultara sobremodo no século XVIII. Em seu admirável *Esbôço de um quadro histórico dos progressos do espírito humano*, CONDORCET hesitava, referindo-se ora à ciência moral, ora à ciência social, mas subordinou toda a política ou arte social a uma única verdade, a um princípio de que se poderiam deduzir todos os verdadeiros direitos do homem: é este um ser sensível, capaz de formar raciocínios e de adquirir idéias morais. FERGUSON já havia salientado que as ações humanas devem ser observadas nos agrupamentos em que vivem os homens, aos quais a vida social atribui inclinações e sentimentos peculiares. Desta proeminência da condição social surgiu a teoria denominada por COMTE física social e depois sociologia, dividida em estática e dinâmica. A sociedade pode ser comparada a um sistema de forças ou a um organismo. As forças sociais constituem-se todas de três elementos, material, moral e intelectual, com a pre-

poderância de um dêles, o que origina a divisão das forças sociais em materiais, morais e intelectuais. Dizem todas respeito simultaneamente à atividade, ao sentimento e à inteligência; assentam sobre uma base material, a propriedade; começam a se desenvolver na mais simples e espontânea unidade social, a família, e exercem influência recíproca por meio da linguagem. As forças sociais desempenham, no organismo coletivo, o papel dos tecidos no organismo individual. Sempre relacionados com o meio físico, os agrupamentos humanos passam a constituir órgãos da Humanidade, quando são conduzidos a um mesmo governo pelo desenvolvimento da propriedade, da família e da linguagem em um território conveniente. Com esta concepção sobre a estática das forças sociais, que significa a determinação dos caracteres fundamentais de qualquer ação humana, abstraindo-se as reações individuais, COMTE não quis identificar o organismo coletivo, a Humanidade, com a natureza do organismo individual, nem teve o propósito de fundar, depois da biologia, uma ciência cujo objeto fosse outro que não o estudo da existência humana, iniciado na própria biologia. Ao contrário, assinalou quanto seria irracional conformar servilmente a análise fundamental do organismo coletivo à do organismo individual, pois o primeiro é formado de elementos eminentemente separáveis, enquanto a constituição do segundo é indivisível. A sociologia tem por fim somente preparar o estudo final da existência humana, considerando a inteligência e a atividade humanas. "A sociologia consiste essencialmente no estudo total da inteligência humana".

A genial teoria de COMTE não produziu ainda a grande renovação de que é capaz, embaraçada como tem sido por uma torrente de doutrinas sociológicas que se baseiam todas no erro de transformar uma simples comparação ou analogia em identidade, igualando a condição fundamental das ações humanas, que é a vida social, a um sistema mecânico, a um organismo vivo, a uma realidade superior aos indivíduos ou, pelo menos, diversa dêles pelas suas funções especiais, ou se restringindo a um estudo estático de formas sociais, quase geométricas, desprovidas de conteúdo. O breve espaço de tempo concedido à elaboração deste trabalho não permitiu o exame das teorias sociológicas contemporâneas. Há, porém, a este respeito, a obra exemplar de SOROKIN, onde se revela uma erudição tão notável quanto inútil pela falta de senso crítico, como atesta a seguinte definição do objeto da sociologia, com que encerra sua obra: "Parece ser", diz êle, "primeiro, o estudo da relação e das correlações entre as diversas classes de fenômenos sociais (correlação entre os fenômenos econômicos e religiosos; entre a família e a moral; entre o jurídico e o econômico; entre a mobilidade e a política; etc.); em segundo lugar, a correlação entre os fenômenos sociais e não sociais (geográficos, biológicos, etc.); em terceiro lugar, o estudo dos caracteres gerais comuns a todas as classes de fenômenos sociais".

As variadas teorias que a definição de SOROKIN pretendeu resumir fizeram surgir entre a moral e a política a realidade social, interpondo-se os sociólogos entre os moralistas e os juristas pela criação das chamadas sociologia da moral e sociologia do direito. A extravagância destas denominações é manifesta, mas não parece demasiado realçá-la com as definições prolixas e obscuras de GURVITCH:

"a sociologia da moral ou ciência dos costumes, o estudo, em tôdas as variações particulares, dos procedimentos voluntários exteriormente observáveis, coletivamente efetuados (e, ainda, enquanto produzem repercussões sociais — individualmente), tem por objeto, não os "dados morais", imediatos, mas os "fatos morais sensíveis" sempre parcialmente construídos"; "a sociologia do direito é a parte da sociologia do espírito humano que estuda a realidade social do direito, começando por suas expressões tangíveis e exteriormente observáveis, em procedimentos coletivos efetivos (organizações cristalizadas, práticas usuais e tradições ou inovações de atitudes) e na base material (a estrutura especial e a densidade demográfica de instituições jurídicas)".

A concepção de uma sociologia jurídica é, sem dúvida, menos perniciosa que a da sociologia moral, porque esta contribui imediatamente para agravar a dificuldade própria da elaboração de uma teoria moral positiva e reduz a ética a um sistema de "dados morais imediatos". A denominação *moral*, que COMTE qualificou justamente de sagrada, ou *ética*, foi substituída ou acrescida de um novo termo, *axiologia*, que encobre velhas convicções finalistas. A *axiologia* é a ciência do bem social e político; é a teoria geral dos valores morais conhecidos por uma intuição racional ou emocional. Não é, entretanto, difícil perceber que estes valores constituem apenas os motivos afetivos e intelectuais dos atos que o homem deve praticar; são os fundamentos da moral prática, que pressupõem uma teoria das ações humanas. O homem conhece o dever moral, considera valiosa uma ação, em vista das ações já praticadas. Os valores morais nascem da experiência humana.

Abrangendo numa brevíssima exposição a história dos pensamentos humano desde os atomistas gregos até nossos dias, este ensaio sobre as relações entre os juristas e os moralistas teve de ficar muito superficial. Além de possuir este defeito, talvez inspire uma decepção, inclinando-nos a admitir com DESCARTES que uma teoria moral definitiva supõe uma ciência perfeita, inacessível ao homem. Há, contudo, nesta resenha ligeira do dissídio que, a partir do século XIII, separou juristas e moralistas uma grande lição que nos cumpre observar e desenvolver: é que somente uma teoria moral verdadeira pode servir de base a uma técnica jurídica eficiente".

*
* *

Iniciou os debates o professor e jornalista Hermes Lima:

"A filosofia de COMTE estabelece claramente que a síntese das ciências termina por uma explicação da história, que, por sua vez, deve culminar na ação política e social. É o que também deduzo das referências e citações do eminente conferencista a COMTE. Não acha, todavia, o eminente conferencista que a aplicação dessa admirável idéia é prejudicada pela concepção idealista da filosofia da história, que é a concepção de COMTE?"

*
* *

COMTE diz alhures, referindo-se à revolução positiva a realizar, que o conjunto da situação moderna impõe à fi-

losofia uma imensa exigência social, que ela é chamada a satisfazer. Isso implica reconhecer à filosofia seu verdadeiro papel: não só explicar como transformar o mundo. Porém, não são as próprias limitações idealistas que impedem que a teoria de COMTE produza os resultados que seu autor dela esperava?

Assim, peço licença para sugerir que o embaraço fundamental à teoria comteana vem de suas próprias limitações idealistas, e não da torrente de doutrinas sociológicas, que dela divergiram ou a ela se opuseram.

*
* *

O direito não pode, evidentemente, alheiar-se das concepções morais do meio em que vive. Mas, parece-me que configurar o direito como "apenas uma aplicação prática da moral, uma técnica destinada ao estabelecimento de certa moralidade por meio de normas jurídicas" é correr risco de confundir-lo com a moral. Ora, as duas esferas, a moral e a jurídica, são distintas. O direito regula diretamente, além da conduta externa dos indivíduos, a posse, a distribuição e o gozo dos bens materiais, não possuindo nem as inquietações, nem as perplexidades características da moral. A solidez da ordem jurídica, antes de ser questão moral, é questão de fato, determinada pela necessidade de ordem e segurança. Os conflitos entre direito e moral são, por isso mesmo, da experiência quotidiana. Esses conflitos tornam-se ostensivos e agudos nas épocas de crise e transformações, como a nossa.

Nestas condições, a possibilidade de se tornarem os juristas cada vez mais moralistas não implica a exigência de uma sociedade organizada, de modo que a maneira de possuir, distribuir e gozar os bens seja, a um só tempo, moral e jurídica?

*
* *

A expressão *sociologia moral* parece-nos também infeliz, porque exprime uma coisa realmente extravagante, a saber, uma sociologia de finalidades moralizantes ou moralizadoras, uma sociologia com pretensão a postular uma ética.

Mas, essa expressão — *sociologia moral* — é pouco usada, se é que é usada. Não significa o mesmo que *sociologia da moral*. Esta poderia caber perfeitamente no campo da ética, como aquela de seus ramos destinado a investigar a gênese social das idéias e instituições morais. Contudo, mesmo assim, a denominação *sociologia da moral* não parece ser correntia. A idéia que ela exprime, entretanto, parece justa pelos seguintes motivos.

*
* *

Uma "teoria moral verdadeira" reclamada pelo eminente conferencista como base de uma "técnica jurídica eficiente" não pode ser alcançada sem o estudo do homem, mas do homem real, expressão de si mesmo e do meio de que é produto (herança, educação, condições sociais). Se "os valores morais nascem da experiência humana", segundo bem acentua o eminente conferencista, a gênese e a

significação desses valores podem, sem dúvida, ser investigadas pela sociologia. Desde que se reconheça que não há valores morais surgidos fora da experiência humana, tais valores são susceptíveis de investigação sociológica, que é um tipo de investigação científica aplicada à sociedade. A sociologia da moral não reduziria a ética a um sistema de "dados morais imediatos", visto que sua função, como sociologia, não seria a de elaborar teorias morais, porém situá-las no tempo e no espaço.

Por isso mesmo, a sociologia da moral não "agravaria a dificuldade própria da elaboração de uma teoria moral positiva". O que dificulta e impede até a elaboração de semelhante teoria são as condições sociais, os antagonismos decorrentes da estrutura social.

Admitir com DESCARTES que uma teoria moral definitiva supõe uma ciência perfeita, que, entretanto, seria inacessível ao homem, é colocar mal o problema. A nosso ver, o problema da conduta do indivíduo está intimamente ligado ao problema da organização da sociedade. Devemos partir de uma reforma da sociedade para uma reforma da conduta do indivíduo, e não vice-versa.

O moralista precisa considerar, antes de tudo, que os conflitos morais entre os homens implicam a existência de conflitos sociais".

*
* *

Falou em seguida o Prof. Jerzy Sbrozek, da Faculdade Nacional de Filosofia, que disse:

"I) Onde se encontra o homem; encontra-se a moral. Mas onde se encontra o homem, ele se acha na sociedade. Ora, *ubi societas, ibi jus*.

A moral e o direito estão, assim, imersos no social, e uma simbiose se opera entre as três disciplinas que lhes correspondem.

Tal é a realidade experimental. Entretanto, nas análises que ela supõe, ela só apareceu com clareza ao cabo de um longo processo evolutivo do pensamento jurídico.

Em direito, como em todas as ciências, a filosofia precedeu historicamente à observação: as especulações (teológicas ou racionais) sobre a justiça, e mesmo sobre as leis humanas, são mais antigas que a teoria do direito positivo e as formações cristalizadas no direito. Ex.: os antigos livros sagrados que tratam de direito; as idéias pitagóricas sobre a justiça.

Produziu-se, por outro lado, no domínio do direito, um fenômeno análogo ao que se observa nas ciências em geral: uma reação contra a filosofia, que "durante séculos as tinha alimentado em seu seio". Vê-se, com efeito, a sociologia (ou melhor, certas concepções de sociologia) pretender romper a tutela da filosofia, teórica e prática, e mesmo se substituir a ela, — para explicar por seus próprios métodos e investigações, não apenas o *quid juris*, segundo a terminologia de KANT, mas também o *quid jus*, isto é, não apenas o fenômeno, mas também a realidade do direito (se tal existe).

Por outro lado, a moral, que, originariamente, nunca se tinha separado do direito, parece querer também discutir

(mas por outros motivos) a autonomia da ciência jurídica.

*
* *

II) No rápido desenvolvimento que se segue, esforçamo-nos em estabelecer — aliás de uma maneira demasiadamente sumária — o papel da sociologia na pesquisa jurídica; um critério distintivo entre o direito e a moral; o papel da filosofia no direito e os limites da competência da sociologia.

*
* *

III) Se é verdade, como brevemente o constataremos (ver V infra), que os sistemas sociais sejam tributários da filosofia, não é menos verdade que as doutrinas filosóficas não podem ser isoladas das complexidades sociais onde nasceram, e por conseguinte, da sociologia encarregada de explicá-las.

Exs.: o epicurismo é proposto simultaneamente contra a tirania dos deuses e contra o fatalismo do sistema da necessidade dos físicos, — donde seu indeterminismo universal (1).

Ora, o epicurismo (como aliás o estoicismo a que ele se opõe) é destinado a trazer uma tranquilidade às almas, em seguida às misérias dos generais de Alexandre, — donde a filosofia adaptada às necessidades da *fatis avulsa voluntas*, de LUCRÉCIO. Igualmente: a filosofia moral de KANT não pode ser separada das influências sobre ela exercidas pela revolução francesa.

É também sociologicamente que se deve explicar o erro de ARISTÓTELES que considerava a escravidão conforme ao direito natural, com violação de sua própria filosofia do homem. É igualmente pelas razões tiradas da sociologia que se vê COMTE e DURKHEIM aceitarem o ponto de vista cristão sobre o divórcio.

*
* *

IV) No que diz respeito às relações do direito com a moral, trata-se muito menos de demonstrar as conexões que delimitam os domínios dessas duas disciplinas normativas.

Não nos fornecem a solução os pueris círculos concêntricos de BENTHAM; nem as distinções entre o honesto e o justo de TOMASIIUS; nem muito menos a teoria ainda mais superficial do foro interno e externo; nem a idéia de sanção acompanhando o direito e de que carece a moral.

Não se pode também fazer do direito um capítulo da moral, porque isto seria desconhecer profundamente o fato observável da multiplicidade das causas que concorrem para a formação do jurídico.

Mas, ainda uma vez, é preciso consultar a realidade. Ela é dualista (2); há o homem e a sociedade. A moral

(1) Sobre este ponto divirjo da opinião do sábio Professor Hahnemann Guimarães.

(2) Sobre este ponto também há divergência de opinião do Professor Hahnemann Guimarães.

dirige-se ao homem, visa seu bem, sua perfeição; é para seu bem que ela lhe impõe adaptações, sacrifícios, abdições. É também para seu bem que ela lhe impõe a autoridade do direito, mesmo quando, fiel às suas finalidades próprias, ela não intervém diretamente na elaboração dos preceitos jurídicos. O direito visa o bem de todos os homens (ou, se preferirmos uma outra terminologia: a harmonia social). E tendo estes fins específicos, ele não tem que buscar suas diretivas unicamente nas virtudes de perfeição do homem. Exemplo clássico: o usucapião, que, para o homem honesto, não constitui um título de aquisição, embora seja considerado como uma das instituições mais respeitáveis do direito positivo.

Outro exemplo: os meios técnicos de que dispõe o aparelho jurídico são tais que ele permite ao credor executar sem piedade o devedor.

Por essa razão, o direito não se confunde com a justiça: o "*suum*" do *suum cuique tribuere* do legislador positivo às vezes além do "*suum*" imposto ao homem pela moral (Exemplo: a legislação social). Por consequência, se é verdade, segundo o velho adágio, que *non omne quod licet honestum est*, é igualmente verdadeiro que *non omne licet quod honestum est*.

A diferença do fim — ou, segundo uma outra terminologia, a do ponto de vista — do jurista e do moralista pode implicar oposições técnicas graves (Exemplo: art 5 *in*itio da Intr. do C.C.Br.). Mas cada vez, quando suas disposições coincidem (exemplos: art. 2, art. 970 do C.Cv.Br.), o direito se aproxima do seu ideal deontológico.

*
* *

V) Antes de dizer uma palavra sobre o papel da filosofia do direito, ilustremos a realidade desse papel com dois exemplos escolhidos ao acaso:

HERÁCLITO professa a identidade dos contrários que têm entretanto uma mesma substância, o perpétuo fluxo regido por uma lei de unidade, — e, dessas premissas, deduz logicamente que luta e harmonia são uma só coisa, donde, sobre o plano social, é a guerra a fonte da ordem. Dessa mesma concepção resultará sua atitude em relação à democracia: a guerra engendra desigualdades hierárquicas, donde sua oposição a todas as formas de governo baseadas na igualdade, destruidora da luta, condição da harmonia social.

SPINOZA tira todo o universo de uma só substância, que chama de Deus, o que faz tudo no mundo estar determi-

nado, tanto o que chamamos de justo como o que chamamos de injusto, de onde esta consequência que, no mundo regido pela lei da necessidade, direito e força se confundem.

Na realidade, a interdependência do direito e da filosofia resulta da própria noção do direito.

O direito tem por fim dirigir (e não constatar) a atividade humana. Por conseguinte, sempre em toda parte, ele opera por via de valores; não pode assim desinteressar-se do problema gnoseológico, isto é, da filosofia do conhecimento.

Os que não admitem esse ponto de vista, ou os que rejeitam o conhecimento racional, respondem que à experiência compete fornecer os valores, — e são, por exemplo, a pasinomia e a pasicrisia que constituem o laboratório por excelência do jurista. Mas percebe-se imediatamente que este método condena o direito a não ser mais que uma tradução científica do "*jus quia jussum est*".

Responder-nos-ão, sem dúvida, que o "*jussum*" em questão é a expressão das realidades sociais e históricas e que a lei da evolução das normas vigentes no tempo e no espaço, constituem precisamente a única certeza de que dispõe o jurista que, na elaboração dos seus conceitos, procura evitar o arbitrário e o imaginário.

Mas essa maneira de ver que consiste em integrar o direito na sociologia — choca-se a uma dificuldade intransponível. De fato, quando a sociologia quer resolver, por seus próprios meios, o enigma do direito, ela se encontra em frente de um dilema:

a) ou bem se limitará, como todas as ciências descritivas, a registrar os fatos, e então deverá renunciar à imposição de normas de conduta e mesmo a procura de um ideal, as normas e o ideal não sendo do domínio da ciência;

b) ou bem, ao estabelecer os fatos, ela os estuda enquanto "fatos normativos", produto de um ideal que os engendra, — e então ela supõe implicitamente que o problema do ideal jurídico e o dos valores se encontra já resolvido pela filosofia".

*
* *

Respondeu aos debatedores, em longa e brilhante fala de improviso, o Prof. Hahnemann Guimarães.

SELEÇÃO

Questões apresentadas no último concurso para a carreira de Guarda-Livros

CONTABILIDADE MERCANTIL

Preencher os claros abaixo :

- De acôrdo com a nossa legislação são considerados livros obrigatórios :
 - a) para todos os comerciantes :
 - b) para os armazens gerais :
 - c) para as sociedades por ações :
- Para corrigir um êrro de registro de uma importância a menos da verdadeira deve-se :
- O é uma ordem de pagamento que só pode ser sacada contra Bancos ou
- Uma operação foi escriturada no crédito de uma conta quando deveria ter sido no débito ; logo, para corrigir esse êrro deve-se
- As contas que, em condições normais, devem ter sempre saldo credor são :

(Assinale com um X as respostas certas)

- | | |
|--|---|
| ☐ Juros recebidos | ☐ Títulos a Receber |
| ☐ Caixa | ☐ Comissões pagas |
| ☐ Duplicatas a Pagar | ☐ Capital |
| ☐ Reservas | ☐ Lucros & Perdas |
| ☐ Móveis e Utensílios | ☐ Fundo de depreciação |
| ☐ Aluguéis | ☐ C/Correntes |

- Na empresa A, a conta Mercadorias apresentou o seguinte movimento :

Compra a prazo	Cr\$ 50.000,00
Compra à vista	Cr\$ 25.000,00
Venda a prazo	Cr\$ 15.000,00
Venda à vista	Cr\$ 40.000,00
Avaria verificada	Cr\$ 10.000,00

O estoque equivale a Cr\$ 12.000,00 ; logo houve :

- ☐ lucro
 - ☐ prejuízo
- (Assinale com um X a resposta certa)
- no valor de

- O movimento de Caixa da empresa X durante um mês foi o seguinte :

Saldo do mês anterior.....	Cr\$ 50.000,00
Pagamentos efetuados, sendo	
Cr\$ 450,00 de comissões aos	
vendedores	Cr\$ 25.000,00
Depósito feito no Banco X.....	Cr\$ 15.000,00
Recebimentos, sendo Cr\$ 350,00	
de juros do Banco X	Cr\$ 30.000,00

o saldo que passa para o mês seguinte é de
devedor ()

(Assinale com um X a resposta certa)

credor ()

- Coloque dentro do parêntesis o número da fórmula de "Diário" que melhor corresponda às operações :

- | |
|---|
| ☐ Recebimento de comissões |
| ☐ Pagamento em dinheiro de Despesas de organização |
| ☐ Venda a prazo de mercadorias com imediato aceite de uma conta assinada |
| ☐ Depósito feito no Banco Comercial S.A. |
| ☐ Encerramento da conta relativa a despesas diversas |
| ☐ Depreciação de maquinismos |
| ☐ Compra de máquinas sendo parte à vista e o restante pago mediante aceite de duplicatas |
| ☐ Valorização de terrenos |
| ☐ Compra a dinheiro de móveis e máquinas de escritório |
| ☐ Distribuição de lucros (firma individual) |
| ☐ Desconto num banco de uma conta assinada, com recebimento do líquido pela Caixa |
| ☐ Gasto em fretes de mercadorias |
| ☐ Baixa de mercadorias inutilizadas por determinação da Saúde Pública |
| ☐ Recebimento de ações em caução para garantia de gestão (na S.A.) |
| ☐ Recebimento, pelo Banco, de uma duplicata descontada |

FÓRMULAS DE DIÁRIO

- | | |
|--|---|
| 1. Duplicatas a Pagar a Mercadorias | 16. Títulos a Receber a Mercadorias |
| 2. Caixa a Banco Comercial S.A. | 17. Caixa a Comissões |
| 3. Caixa a Ações em Caução | 18. Caixa a Duplicatas descontadas |
| 4. Comissões recebidas a C/Correntes | 19. Imóveis |
| 5. Móveis e Utensílios a Diversos a Caixa a Duplicatas a Pagar | 20. Lucros & Perdas Despesas Gerais a Caixa |
| 6. Caixa a Despesas de Organização | 21. Lucros & Perdas a X, C/Lucros a Terrenos |
| 7. Sócio X a Lucros & Perdas | 22. Lucros & Perdas a Duplicatas descontadas a duplicatas a receber |
| 8. Lucros & Perdas a Despesas Gerais | 23. Maquinismos a Lucros & Perdas |
| 9. Móveis e Utensílios a Caixa | 24. Lucros & Perdas a Mercadorias |

- | | |
|----------------------------|-----------------------------|
| 10. Caixa | 26. Despesas Gerais |
| a Fretes de mercadorias | a Encerramento de Exercício |
| 11. Maquinismos | 27. Ações em Caução |
| a Duplicatas a Pagar | a Caução da Diretoria |
| 12. C/Correntes | 28. Duplicatas descontadas |
| a Caixa | a Duplicatas a pagar |
| 13. Mercadorias | 29. Lucros & Perdas |
| a Mercadorias inutilizadas | a Móveis & Utensílios |
| 14. Despesas de Instalação | 30. Diversos |
| a Caixa | a Duplicatas descontadas |
| 15. Caixa | Caixa |
| a Móveis & Utensílios | Descontos |

— No encerramento do exercício os saldos das contas de uma empresa são os seguintes:

Caixa	Cr\$ 20.000,00
Bancos	Cr\$ 15.000,00
Capital	Cr\$ 120.000,00
Imóveis	Cr\$ 100.000,00
Móveis e Utensílios	Cr\$ 30.000,00
Reservas	Cr\$ 40.000,00
Devedores em C/C	Cr\$ 20.000,00
Duplicatas a Pagar	Cr\$ 60.000,00
Lucros & Perdas	Cr\$ 5.000,00

Com os elementos acima, calcular a situação econômica da empresa:

Ativo Real = Passivo fictício =

Passivo real = Ativo fictício =

Situação econômica = Situação econômica =

logo, houve um:

patrimônio líquido ()

ou (Assinale com um X a resposta certa)

passivo a descoberto ()

— A e B fundam uma sociedade em nome coletivo com o Capital de Cr\$ 200.000,00. A entra com..... Cr\$ 50.000,00 em dinheiro; Cr\$ 25.000,00 em mercadorias e Cr\$ 25.000,00 em móveis e utensílios. B entra com o seu ativo e passivo que é o seguinte:

ATIVO		PASSIVO	
	Cr\$		Cr\$
Imóveis	120.000,00	Capital	110.000,00
Móveis & Utensílios	30.000,00	Letras a Pagar	30.000,00
Caixa	20.000,00	Contas Correntes	50.000,00
Letras a Receber	10.000,00		
Lucros & Perdas	10.000,00		
	<u>190.000,00</u>		<u>190.000,00</u>

Fazer os lançamentos referentes à abertura da escrita da nova sociedade, nas folhas de Diário que seguem, evitando o uso da 4.^a fórmula (Diversos a Diversos).

— Uma sociedade por ações foi constituída, com o capital de Cr\$ 1.000.000,00, dividido em duas mil ações de quinhentos cruzeiros cada uma. Todas as ações foram subscritas imediatamente e realizadas apenas 50 % do valor nominal das mesmas.

Fazer os lançamentos de Diário, nas folhas que seguem, relativos às operações acima.

— O livro Razão da empresa X, ao encerrar o exercício, apresenta os seguintes saldos:

DEVEDORES		CREDITORES	
	Cr\$		Cr\$
Juros e Descontos ..	15.000,00	Capital ..	800.000,00
Caixa	25.000,00	Aluguéis ..	35.000,00
Bancos ..	60.000,00	Duplicatas a Pagar ..	60.000,00
Mercadorias ..	150.000,00	C/Correntes	100.000,00
Imóveis ..	400.000,00	Juros e Descontos ..	5.000,00
Móveis e Utensílios ..	150.000,00		<u>1.000.000,00</u>
Duplicatas a Receber ..	90.000,00		
Despesas Gerais ..	20.000,00		
Comissões ..	10.000,00		
C/Correntes ...	80.000,00		
	<u>1.000.000,00</u>		

Pede-se ao candidato:

- apurar o lucro ou prejuízo da empresa em causa, sabendo-se que o estoque de mercadorias foi avaliado em Cr\$ 320.000,00;
- levantar a demonstração de lucros e perdas, obedecendo às seguintes determinações:
 - depreciar os móveis e utensílios em 20 %
 - do lucro líquido:
 - levar 20 % para fundo de reserva
 - 10 % para gratificação à diretoria
 - fazer provisão para um dividendo de 10 % sobre o capital.
- levantar o balanço levando em conta os lançamentos feitos.

(Utilize a folha de almanaque que segue para resolver esta questão).

CONTABILIDADE PÚBLICA

- A conta que registra o aumento ou o decréscimo dos bens da União denomina-se :
.....
- Os estágios da Despesa são :
..... e ; e os da Receita
..... e
- é o espaço de tempo empregado na
ultimização das operações de receita e despesa de um
exercício.
- A repartição encarregada da elaboração da proposta or-
çamentária é do
- Dentro do nosso orçamento, a despesa pública classi-
fica-se por
e e a receita pública por
e
- A receita pública divide-se em e
....., sendo que esta última divide-se ainda em ren-
das e
- Para atender às despesas com uma guerra externa, lan-
ça-se mão do crédito adicional
- Cite três casos em que têm lugar os adiantamentos :
.....
- A função da conta Movimento de Fundos é
.....
- Os são feitos somente a repartições
que tenham tesourarias ou pagadorias e bem assim que
estejam obrigadas a apresentar
- A compreende os compromissos as-
sumidos pelo Governo e o pagamento dos respectivos
juros ; divide-se em e
- Os créditos servem de reforço ao orça-
mento, ao passo que os são destinados
a fins especiais, não computados no orçamento.
- Os depósitos de Caixa Econômica, emissão de letras do
Tesouro, os resíduos ativos, etc., constituem a dívida
.....
- O movimento de fundos pode ser e
.....
- A conta registra todos os títulos dados
em garantia de uma função de responsabilidade.
- São as que tocam o patrimônio pú-
blico.
- As cauções fidejussórias são dadas por
- A repartição que superintende o Serviço da Dívida In-
terna é a
- O é o que considera somente o que
foi pago e arrecadado dentro desse exercício embora
sejam despesas e receitas provenientes de outros exer-
cícios.
- A é garantida por títulos do Governo
negociáveis na Bolsa ; pode ser ou
.....

- Os compromissos que o Tesouro assume para atender
às necessidades de Caixa constituem as dívidas
.....
- As contas de escrituração pública compreendem os sis-
temas e
- Registrar, de maneira mais completa, nas folhas de
Diário que seguem, os lançamentos relativos às se-
guintes operações :
 - Compra de um móvel pertencente ao
M. da Justiça 100.000,00
 - Recolhimento do saldo do adiantamento
feito a um funcionário do Ministério
da Viação 5.000,00
 - Arrecadação efetuada :

Direitos de Importação..	10.000,00	
Imposto do selo.....	5.000,00	
Imposto de Consumo....	10.000,00	
Imposto de Indústrias e		
Profissões	3.000,00	
Indenizações	2.000,00	30.000,00
 - Pagamentos efetuados :

Ministério da Agricultura		
Consôrto de máquina..	2.000,00	
Ministério da Fazenda		
Pessoal ativo	8.000,00	
Pessoal inativo	5.000,00	
Pensionistas	3.000,00	18.000,00
 - Venda de um terreno pertencente à
União 60.000,00
 - Consignações descontadas
a favor dos seguintes :

Coop. Econômica	3.000,00	
Montepio Militar	1.500,00	4.500,00

PORTUGUÊS

Em cada um dos grupos de frases *há somente uma certa*.
Assinale-a, pondo um X dentro do parênteses que a pre-
cede.

Não emende nem raspe, porque qualquer emenda ou
rasura num dos parênteses anulará o grupo em que *êle*
esteja compreendido.

1. () Respondendo o ofício de V. Ex., informo-
lhe que o concurso se realizou ontem.
- () Respondendo o ofício de V. Ex., informo-lhe
de que o concurso se realizou ontem.
- () Respondendo à V. Ex., informo-lhe que o
concurso se realizou ontem.
- () Respondendo ao ofício de V. Ex., informo-o
de que o concurso se realizou ontem.
- () Respondendo o ofício de V. Ex., informo-o
de que o concurso se realizou ontem.
- () Respondendo à V. Ex., informo-o de que o
concurso se realizou ontem.

2. () Inflingiu-se-lhes penas, porque eles infringiram o regulamento.
 () Infligiram-se-lhes penas, porque eles infringiram o regulamento.
 () Infligiram-se-lhes penas, porque eles infringiram o regulamento.
 () Inflingiu-se-lhes penas, porque eles infringiram o regulamento.
 () Inflingiu-se-lhes penas, porque eles infringiram o regulamento.
3. () Previlégios que aqui não são admitidos, há pessoas que se os arrogam.
 () Privilégios que aqui não são admitidos, há pessoas que se os arrogam.
 () Previlégios que aqui não são admitidos, há pessoas que se os arrogam a si.
 () Previlégios que aqui não são admitidos, há pessoas que os arrogam a si.
 () Privilégios que aqui não são admitidos, há pessoas que os arrogam a si.
 () Previlégios que aqui não se admite, há pessoas que os arrogam a si mesmas.
4. () Os critérios que a promoção deve obedecer são o de antiguidade e o de merecimento.
 () Os critérios à que a promoção deve obedecer são o de antiguidade e o de merecimento.
 () Os critérios os quais a promoção deve obedecer são o de antiguidade e o de merecimento.
 () Os critérios a que a promoção deve obedecer são o de antiguidade e o de merecimento.
 () Os critérios que a promoção obedecerá são o de antiguidade e o de merecimento.
5. () Fazem dez anos que não se paga os credores.
 () Faz dez anos que não se paga aos credores.
 () Fazem dez anos que não se pagam os credores.
 () Faz dez anos que não se pagam os credores.
 () Faz dez anos que não se pagam aos credores.
6. () Os servidores, tendo recusado-se a atender as ordens superiores, foram demitidos.
 () Os servidores, tendo se recusado a atender as ordens superiores, foram demitidos.
 () Os servidores, se tendo recusado a atender às ordens superiores, foram demitidos.
 () Os servidores, tendo-se recusado a atender às ordens superiores, foram demitidos.
 () Os servidores, se tendo recusado a atender às ordens superiores, foram demitidos.
7. () Não esqueceremos nunca daqueles assuntos que você se referiu.
 () Não nos esqueceremos nunca aqueles fatos que você se referiu.
 () Não nos esqueceremos nunca daqueles fatos que você referiu.
 () Não nos esqueceremos nunca daqueles fatos a que você referiu.
 () Não esqueceremos nunca daqueles fatos a que você se referiu.
8. () O concurso homologado, cumpre se nomeem os habilitados.
 () Homologado o concurso, cumpre se nomeem os habilitados.
 () Homologado o concurso, cumpre se nomeiem os habilitados.
 () Homologado o concurso, cumpre nomeiem-se os habilitados.
 () O concurso homologado, cumpre nomeem-se os habilitados.
9. () Jovens, ide a reuniões, mas não ide com más companhias.
 () Jovens, ide a reunião, mas não vade com más companhias.
 () Jovens, ide a reuniões, mas não vades com más companhias.
 () Jovens, ide as reuniões, mas não ide com más companhias.
 () Jovens, ide às reuniões, mas não ide com más companhias.
10. () No caso do candidato não ser habilitado, êle deve se inscrever noutro concurso.
 () No caso de o candidato não ser habilitado, êle deve inscrever-se em outro concurso.
 () No caso do candidato não ser habilitado, êle se deve inscrever noutro concurso.
 () No caso de o candidato não ser aprovado, êle deve se inscrever em outro concurso.
 () No caso do candidato não ser habilitado, êle deve inscrever-se em outro concurso.

II — *Ofício*

Na qualidade de Contador Seccional da Repartição X dirija um ofício ao Contador Geral da República solicitando-lhe instruções quanto à classificação a dar aos impostos lançados e não arrecadados dentro do exercício.

Outrossim, sugira destinos viáveis que se lhes possam dar e os justifique, na medida do possível, mas submetendo-os sempre à decisão do Contador Geral.

a) Tratamento: V. S.

b) Extensão: 8 a 15 linhas.

c) Faça apenas o contexto do ofício dentro do modelo abaixo.

(Armas da República).

Ministério da Fazenda.

Contadoria Geral.

Contadoria Seccional.

Of. n. 435.

Rio de Janeiro, 21 de setembro de 1943.

Sr. Contador Geral:

.....

Reitero a V. S. os meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

Lúcio Fernandes
 (Contador Seccional)

MATEMÁTICA

Não raspe e não emende as respostas!

Faça os desenvolvimentos, escrevendo os resultados de modo que fiquem completadas as igualdades.

$$3 \frac{1}{5} + 2 \frac{2}{7} = \quad 2,12 \times 0,02 =$$

$$3 \frac{1}{6} \div 1 \frac{1}{5} = \quad 2 \text{ de } 75 =$$

$$0,00025 \div 0,005 =$$

$$3,25 \div 0,05 = \quad 3 \text{ de } 0,9 =$$

$$25869 \text{ g} = \dots \text{ hg} \quad 36 \text{ mm} = \dots \text{ m}$$

$$5 \text{ dam}^2 = \dots \text{ m}^2 \quad 2 \text{ dag} = \dots \text{ g}$$

$$3 \text{ m}^3 \text{ correspondem a } 1 \quad 3 \text{ dam} = \dots \text{ m}$$

Complete os seguintes trechos:

- a) Um grupo de 50 pessoas faz um serviço em dias, porque $2/5$ desse mesmo grupo fizeram-no em cinco dias.
- b) 1,5 por cento de 1.000 é igual a
- c) 2 por cento de 1 é igual a
- d) No fim de 3 anos um capital de Cr\$, pôsto a juros simples com uma taxa de 0,5 % ao mês, deu um montante de Cr\$ 59.000,00.

Local para os possíveis cálculos:

- Uma pessoa colocou, separadamente, para render juros simples durante 2 anos, as seguintes quantias: 1.^a) Cr\$ 10.000,00, a 5 % ao ano; 2.^a) 40.000,00, a 0,5 % ao mês; 3.^a) Cr\$ 50.000,00, a 4 % ao ano.

Complete os seguintes trechos:

- a) a taxa média calculada será de %
- b) se todas as quantias depositadas de cada vez fossem iguais a Cr\$ 15.000,00, a taxa média calculada seria de %.
- Determinar o valor nominal da letra única com 800 dias para o vencimento que substitua as seguintes:
- a) valor nominal: Cr\$ 10.000,00 — vencimento: 200 dias
- b) valor nominal: Cr\$ 5.000,00 — vencimento: 300 dias
- c) valor nominal: Cr\$ 15.000,00 — vencimento: 100 dias

Utilizar o desconto comercial e uma taxa cujo divisor fixo seja 1.800.

Resposta: Cr\$

- O câmbio Rio/Londres estando a 6, poderemos adquirir 20 £ — 5s — 4d por Cr\$
- O câmbio N. York/Rio estando a Cr\$ 20,00, uma fatura de 250,00 dollars será paga com Cr\$
- Dividir o número 3.600 em três partes inversamente proporcionais aos números 3, 4 e 5.

Resposta: 1.^a parte =; 2.^a parte =; 3.^a parte =

Cálculos:

ESTATÍSTICA

Os cálculos deverão ser feitos nos locais para eles destinados sob pena de não serem considerados.

1. Observe a distribuição de frequência que se segue, e preencha depois os claros, com os dados nela fornecidos.

OBSERVAÇÃO: A média deverá, preferentemente, ser calculada pelo processo rápido.

	Frequência
40 — 47,99... —	3
48 — 55,99... —	—
56 — 63,99... —	15
64 — 71,99... —	6
72 — 79,99... —	2
80 — 87,99... —	1

O intervalo de classe da distribuição dada é

O ponto médio da classe que contém os valores mais baixos da variável é

A média aritmética da distribuição dada é

Use para os cálculos somente esta página.

2. A produção brasileira de algodão em certo período (1935-1939) distribui-se pelos vários estados conforme indicam os dados seguintes:

São Paulo	275.000 toneladas
Paraíba	35.000 "
Rio Grande do Norte	22.000 "
Pernambuco	23.000 "
Alagoas	11.000 "
Outros Estados	50.000 "

Se representássemos essa produção em um gráfico de setores (em círculo), de quantos graus seriam os setores correspondentes a São Paulo e Paraíba?

São Paulo —	graus
Paraíba —	graus

DIREITO ADMINISTRATIVO

- Assinale com uma cruz a resposta ou as respostas certas:

- 1 — São órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República

O Conselho Florestal Federal

O Departamento de Imprensa e Propaganda

A Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais

A Coordenação da Mobilização Econômica

O Conselho Nacional do Petróleo

O Departamento Nacional da Produção Mineral

- 2 — O órgão incumbido, em cada Ministério, repartição ou serviço, civil ou militar, da execução e coordenação sistemática dos serviços de contabilidade e escrituração, denomina-se :

Divisão de Contabilidade
Divisão de Orçamento
Contadoria Seccional
Departamento de Administração
Comissão de Orçamento

- 3 — Em todos os ministérios civis, salvo o da Fazenda, a elaboração da respectiva proposta orçamentária compete

Ao Gabinete do Ministro
À Contadoria Seccional
À Divisão de Orçamento
À Diretoria de Contabilidade
À Delegação do Tribunal de Contas

- 4 — O órgão incumbido, nos ministérios civis, da centralização e execução das denominadas atividades-meios : pessoal, material, obras, orçamento, comunicações, etc., denomina-se :

Diretoria de Expediente e Contabilidade
Secretaria de Estado
Gabinete do Ministro
Departamento de Administração
Diretoria Geral de Contabilidade

- Os candidatos deverão preencher os claros das questões abaixo :

- 5 — Compete ao prover os cargos públicos, federais salvo as exceções previstas na Constituição e nas leis.

- 6 — São penas disciplinares previstas no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União :

I —
II —
III —
IV —
V —

VI —
VII —
VIII —

- 7 — Nos termos da Constituição Federal, compete ao Departamento Administrativo do Serviço Público, e ao Tribunal de Contas, a execução orçamentária.

- 8 — Os ministros do Tribunal de Contas são nomeados pela, com aprovação do, e gozam das mesmas garantias asseguradas aos

- 9 — O órgão atualmente encarregado da elaboração da proposta orçamentária da União denomina-se...., é subordinado ao, e funciona sob a presidência do

- 10 — Os serviços de contabilidade e escrituração, compreendendo todos os atos relativos às contas da gestão do patrimônio nacional, à inspeção e registo da receita e despesa federais, são centralizados no...., sob a imediata orientação, direção e fiscalização da

CALIGRAFIA

— Use a fôlha de almaço.

- a) Copie o trecho abaixo em cursivo inglês :

"Em janeiro de 1938, vêmo-lo, logo no dia 6, partir de avião para Pôrto Alegre e, dali, seguir para Uruguaiana, a fim de, com o presidente Agustín Justo, da Argentina, inaugurar o marco comemorativo do início da construção da ponte entre aquela cidade e Paso de los Libres".

- b) Faça os seguintes títulos em "ronde" francês e inglês e em gótico :

Conta Corrente

Caixa

Presidência da República

NOTAS

Notas para a História da Reforma Administrativa no Brasil

1.^a PARTE

Panorama geral anterior a 1930

CAPÍTULO VIII

D. PEDRO II — APOGEU

Com o falecimento do Marquês do Paraná, ocorrido em setembro de 1856, assumiu a Presidência do Conselho o então Marquês de Caxias, que ocupava a pasta da Guerra no chamado Gabinete da Conciliação.

Por pouco tempo mais iria durar o congraçamento dos partidos políticos, pois, logo após, Liberais e Conservadores novamente se separariam e voltariam a disputar periodicamente o poder.

De qualquer forma e apesar da curta duração dessa trégua partidária, a experiência redundara nos melhores resultados para a administração e progresso do país.

O Império iniciara a fase áurea de sua existência e por todos os modos se firmava a confiança nos nossos destinos.

Cessara o período das guerras civis, das agitações intestinas, das campanhas estéreis.

“No Brasil há anos não há mais nem processos políticos, nem prisioneiros de Estado, nem processos de imprensa, nem conspiração, nem banimento. A alma é livre em todas as diversas confissões religiosas e o cidadão em todos os seus atos. A razão de Estado não sofismou o direito de ninguém. E por que isso? Porque D. Pedro II pôs a majestade, não na prerrogativa, não na personalidade, mas no caráter e nas ações; porque o espírito geral do país é de tolerância, conciliação, sociabilidade; porque o catolicismo, embora religião oficial e privilegiada, não ousa lançar mais o anátema fulminador” (1).

Essa atmosfera propícia aos grandes cometimentos e realizações do trabalho nacional, iria, infelizmente, conturbar-se pouco depois com as pro-

vocações de Solano Lopez à soberania brasileira e a conseqüente deflagração da guerra com o Paraguai.

Foram cinco anos de sacrifícios e apreensões para o Império, em que, a par da bravura dos nossos soldados, sublimada na figura de Caxias, cumpre salientar a energia, o devotamento, a dedicação do Imperador e a fé inquebrantável que manteve na vitória das armas brasileiras, mesmo nos momentos mais difíceis, quando os responsáveis pela consciência nacional tendiam a mergulhar em desalento e cansaço. Foi ele o grande animador da campanha, a grande voz que se levantava nos momentos de dúvida e reacendia a flama do entusiasmo, o indefesso e impertérrito paladino da desafiante nacional.

Em 1870 o Império vitorioso ensarilhava gloriamente as armas e entrava em seu período de fastígio, atingido em plenitude no governo do Visconde do Rio Branco, de 1871 a 1875.

O Gabinete Rio Branco, que foi o vigésimo quinto de D. Pedro II e o de mais larga duração do regime monárquico, foi constituído em 7 de março de 1871 e se manteve no poder até 25 de junho de 1875, sofrendo durante esse período várias modificações.

José Maria da Silva Paranhos, Visconde do Rio Branco, foi, no dizer de Joaquim Nabuco, “a mais lúcida consciência monárquica que teve o reinado”. Heitor Lira considera-o “o homem de maior visão objetiva que já governou o Brasil”. “Demolidor e construtor” a um tempo, é como o chama Euclides da Cunha, dizendo que o seu governo “sobreviveu à maneira de uma longa trégua civilizadora”.

Vejamos rapidamente o que foi para o nosso desenvolvimento e progresso essa “trégua civilizadora”.

(1) CHARLES RIBEYROLLES — *Le Brésil Pittoresque* — Rio de Janeiro, 1859, vol. I, pág. 141.

O governo Rio Branco incentivou e ativou a política ferroviária, inaugurando, pela Estrada de Ferro D. Pedro II, a ligação do Rio de Janeiro a São Paulo, cujo alcance é supérfluo encarecer; determinou o estudo dos nossos portos, fomentando a navegação; alargou a rede telegráfica terrestre e fez inaugurar, em junho de 1874, o primeiro cabo submarino para o estrangeiro; procurou, por todas as formas, atrair a imigração européia; reorganizou os nossos arsenais, procurando tornar mais eficientes nossos recursos militares; reformou a instrução pública; interveio eficazmente nos assuntos da higiene e da saúde do povo; fez votar e regulamentar a reforma judiciária de 1871, que instituiu inapreciáveis garantias da liberdade individual; iniciou os trabalhos de levantamento da carta geográfica do país; fundou a Estatística e mandou efetuar o nosso primeiro recenseamento geral; deu início às obras de remodelação da Capital do Império, que ainda apresentava as características do tempo dos Vice-Reis; reformou o nosso meio circulante e conseguiu equilibrar a balança do nosso comércio internacional, elevando ao par a nossa taxa cambial em 1873 e acima do par em 1875.

Ao Gabinete chefiado pelo Visconde do Rio Branco, além dessa enorme soma de serviços prestados ao país,

“coube a glória de fazer triunfar, no parlamento, apesar da mais enérgica oposição dos interessados em manter o regime servil, a lei de 28 de setembro de 1871, chamada vulgarmente “lei do ventre livre”, porque foi em virtude dela que ninguém mais nasceu escravo no Brasil” (2).

O projeto inicial desse empreendimento que cobriria de louros imarcessíveis o Visconde do Rio Branco fôra elaborado anos antes por Pimenta Bueno, então Visconde e, mais tarde, Marquês de São Vicente. Esse estadista e grande jurisconsulto, apesar de contar com o apoio e até com a pressão favorável do Imperador, que era, na realidade, o inspirador da iniciativa, não lograra, todavia, vencer a tremenda oposição que os parlamentares moveram ao projeto. A medida tivera de ser adiada e São Vicente se retirara do ministério sem a glória que iria sorrir a Paranhos, graças à sua inextinguível habilidade tribunicia. Logo que formara o Gabinete, o Visconde do Rio Branco declarou que o principal ponto do seu programa de govêr-

no era a questão servil. De resolvê-la as suas excepcionais qualidades de político e parlamentar se encarregariam em curto prazo.

Coube à Princesa Isabel, então pela primeira vez na Regência do Império, a ventura de sancionar a Lei do Ventre Livre. O destino fazia-a, assim, dar o primeiro passo na senda luminosa que lhe iria grangear o cognome de *Redentora* e indicá-la para sempre à gratidão dos brasileiros.

Não é, aliás, impossível que a ação de D. Pedro II fôsse inteiramente alheia a essa determinação do destino. A filha era a herdeira do trono. Em virtude de seu casamento com um príncipe francês, a sucessão não era vista com bons olhos pela generalidade dos súditos, se bem que a Princesa Imperial desfrutasse de largas simpatias. Cumpria procurar e facilitar os meios de alargar o âmbito dessas simpatias. Qual melhor idéia que a de dar à Condessa d'Eu essas oportunidades únicas no ambiente do Império?

Quatro foram as leis fundamentais promulgadas sobre a escravidão no Brasil. A primeira, de autoria de Euzébio de Queiroz, datada de 4 de setembro de 1850, extinguiu o tráfico de escravos. A segunda, de 28 de setembro de 1871, do Visconde do Rio Branco, libertou os nascituros de condição servil. A terceira, chamada Lei Saraiva, de 28 de setembro de 1885, alforriou os sexagenários. Finalmente, a quarta e última, a *Lei Áurea*, de 13 de maio de 1888, declarou extinta a escravidão no Brasil.

Duas dessas leis, a justamente as principais, tiveram a sanção da Princesa Isabel e foram votadas sob demonstrações de grande interesse seu quando o Imperador se encontrava ausente do país.

Precisamente a 28 de setembro de 1871, quando era sancionada no Rio de Janeiro, a Lei do Ventre Livre, desembarcava no cais de Alexandria, com a pequena comitiva que levava do Brasil e da Europa, o Imperador D. Pedro II, que realizava então a sua primeira e ambicionada viagem ao Egito.

Em maio desse ano, aliando à necessidade de tratar do estado de saúde da Imperatriz o seu desejo de conhecer a Europa e as antigas civilizações do mundo, bem como de pôr-se em contacto pessoal com os cientistas e artistas com os quais havia muito se correspondia, o Imperador, sob o nome

(2) BARÃO DO RIO BRANCO — *Efemérides Brasileiras* — 2.^a Edição, pág. 214.

de D. Pedro de Alcântara, embarcara-se, com D. Teresa Cristina e uma pequena comitiva, a bordo de um navio mercante estrangeiro, no qual mandara reservar passagens, fazendo questão de pagá-las de seu próprio bolso.

Essa primeira viagem do Imperador ao estrangeiro sofreu, quando anunciada, acerbos combates na imprensa e rude oposição no seio do parlamento. Não obstante, depois de passados os primeiros momentos de surpresa e de se tornarem os ânimos mais serenos, um deputado apresentou à Câmara um projeto de lei, que chegou a ser aprovado, em virtude do qual, o Tesouro Nacional abriria um crédito de 2 mil contos de réis destinados a custear a viagem imperial.

Quando D. Pedro II teve conhecimento da apresentação do projeto ainda tentou fazer com que evitassem a sua aprovação. Já era, porém, tarde e só restava ao Monarca a atitude que assumiu, isto é, a de negar sanção à lei, vetando-a em termos decididos.

Não se pense, entretanto, que o Soberano dispusesse de recursos próprios para realizar essa viagem. Sua lista civil era quase toda consumida com as despesas, aliás modestas, de seus Paços, com subvenções a instituições científicas e artísticas, com a instrução de estudantes pobres que mantinha a suas expensas, com obras de benemerência, com esmolas, que jamais se fartava de dar.

Vetando o auxílio que a Nação lhe concedera por intermédio de seus representantes, ia, entretanto, o Imperador recorrer à bolsa de particulares, pois foi o Conde de Mesquita, filho do Conde de Bonfim, quem lhe emprestou, com juro, condição exigida pelo Monarca, a importância necessária a essa viagem ao estrangeiro (3).

Isso prova até que ponto ia a dignidade e o escrúpulo de D. Pedro II.

Essa dignidade e esse escrúpulo ele transmitiria, aliás, a todos os estadistas do Império.

"Cercava o Imperador, nessa época, coadjuvando-o na obra formidável de consolidar a nossa nacionalidade em formação, uma brilhante e robusta coleção de homens públicos, sem dúvida a mais completa que já nos foi dado possuir. Nunca se vira, nem se veria depois no Brasil, como nesse período áureo da monarquia, uma tal galeria de estadistas, notáveis pelo talento, pelo senso da medi-

da, pelo amor à causa pública, pelo desinteresse pessoal, pela rigidez de costumes, pela austeridade de suas vidas privadas" (4).

Alberto de Faria diz, com grande fundo de verdade, que a moral privada do Imperador deu força à criação de um ambiente de moral privada que purifica todo o Reinado.

Em questão de moralidade, D. Pedro II era irredutível e não admitia transigências. Nesse ponto desaparecia a sua magnanimidade. Não se lhe conhecem tolerâncias nesse capítulo e é por que foi dito, com inteiro fundamento, que ele só exercera uma tirania — a da moralidade.

Os ministros de Estado tinham de manter-se mais à conta de recursos próprios do que dos honorários que o Tesouro lhes proporcionava.

"... o cargo de Ministro, ao tempo do Império, longe de ser uma sinecura, ou um meio de angariar fortuna era, ao contrário, um sorvedouro dela" (5).

"... quase todos os políticos que passaram pelo poder deixaram as pastas mais empobrecidos do que quando as receberam. Por isso, alguns recusavam ser Ministros, não se julgando bastante ricos para arcarem com as responsabilidades financeiras do cargo. Foi, entre outros, o caso de Joaquim Manoel de Macedo, o romancista da *Moreninha*, que recusou ser Ministro de Estrangeiros, no gabinete Furtado, em 1864. O Visconde do Rio Branco foi, como se sabe, um dos homens que mais desfrutaram o poder no Império. No entanto, morreu pobre. Foi preciso entregar sua livraria ao martelo do leiloeiro para a família fazer face às primeiras despesas do luto. Buarque de Macedo, ministro do primeiro gabinete Saraiva, morreu deixando 2\$400 na carteira" (6).

Saliente-se que os hábitos na Corte nada tinham de faustosos, notadamente no tocante à família imperial, cuja vida "foi sempre singela e tão virtuosa quanto pode caber na fragilidade humana, ao ponto de ser modelar" (7). Falando da simplicidade de costumes da família imperial, diz um diplomata argentino que freqüentava o Paço de São Cristóvão:

"Qualquer enriquecido, personagem improvisada, vive com maior esplendor" (8).

(3) Existem nos arquivos da Família Imperial Brasileira comprovantes dessa operação, com as datas em que o Imperador efetuou as amortizações do empréstimo (N. do A.).

(4) HEITOR LIRA — *História de Dom Pedro II*. Volume 2.º, pág. 37.

(5) *Id. Ib.*, pág. 439.

(6) *Id. ib.*, págs. 439/440.

(7) OLIVEIRA LIMA — *O Império Brasileiro*.

(8) VICENTE QUESADA — *Mis memorias diplomáticas*.

O Imperador não tinha fortuna nem rendas de vulto. D. João VI deixara D. Pedro I no Brasil em verdadeiro estado de penúria, levando para Lisboa tudo que pudera reunir. O 7 de abril não encontrou o novo Monarca em situação financeira muito melhor. "Se a nação não o perfilhasse — diz Heitor Lira — ele certamente mal teria o que comer" (9).

"Com o correr dos tempos sua situação não melhorou muito. O desprezo que tinha pelo dinheiro nunca lhe consentiu reunir sequer alguns contos de réis. Na sua lista civil, aliás, não havia margem para tanto, apesar do escrupuloso cuidado com que a empregava. E como suas exigências pessoais eram modestas, não quis nunca reclamar mais do que lhe dava o Estado. *Com pouco me contento*, dizia" (10).

A dotação anual do Imperador era de cerca de 800 contos de réis. Apesar de várias tentativas do parlamento para aumentá-la, foi, entretanto, por vontade expressa do Monarca, mantida na mesma importância durante meio século de Reinado.

"Tenho querido que tôdas as minhas despesas corram por conta da dotação, que jamais quis, desde que ela foi votada, nem quero que seja aumentada" (11).

"Nada devo e, quando contraio uma dívida, cuido logo de pagá-la, e a escrituração de tôdas as despesas de minha casa pode ser examinada a qualquer hora. Não ajunto dinheiro, e julgo que o que recebo do Tesouro é para gastá-lo *com o Imperador*. Quarenta anos de um tal procedimento devem ter criado hábitos que não se mudam facilmente" (12).

"Certa vez, o administrador da Fazenda de Santa Cruz, propriedade da coroa, apresentou-lhe um considerável saldo, fruto de uma administração honesta e laboriosa.

— *Saldo não o quero*, observou-lhe o Imperador; *dê de esmola aos pobres, porque não quero que se diga que estou entesourando capitais*" (13).

Pouco tempo antes de haver escrito em seu Diário a página relativa ao dia 17 de janeiro de 1881, da qual transcrevemos os dois trechos acima, D. Pedro II escrevia:

"A casa não tem dívidas, a não ser a contraída por gastos de viagem de um ano e meio pelos Estados Unidos e a Europa, onde se gastou o que era preciso para aproveitar todo o tempo possível, entretanto que a maior parte da dotação continuou a ser despendida no Brasil. Todos os meses se amortiza essa dívida, pagando-se os juros vencidos" (14).

Essa viagem aos Estados Unidos e à Europa foi a segunda empreendida pelo Imperador ao estrangeiro. Durou de 26 de março de 1876 a 25 de setembro de 1877. A terceira, já levada a efeito por sérios motivos de saúde, durou de 30 de junho de 1887 a 21 de agosto de 1888. Nesses dois períodos, como no que medeia entre 25 de maio de 1871 e 30 de março de 1872, governou o Brasil, como Regente do Império, a Princesa Isabel.

A quarta e última viagem de D. Pedro II ao estrangeiro seria a realização daquilo que seu pai temera quase sessenta anos antes.

No dia 9 de abril de 1831, foi alguém a bordo da nau *Warspite*, ainda ancorada na baía, comunicar a D. Pedro I que toda a população do Rio aclamava em delírio o novo Imperador menino.

"Então o Sr. D. Pedro, recostando a cabeça à destra, fitos os olhos na outrora tão fiel cidade, deixou deslizar uma lágrima e disse pausadamente:

— *Pedaços d'alma! Pátria! Filhos! Pouco há que iguais vivas retumbaram em honra minha; oh! eu fui objeto de iguais manifestações... E hoje!... Possa a fortuna ser mais fiel a meu filho! Possa o seu coração nunca ser dilacerado como este que tanto amou os próprios que o desconhecem*" (15).

(9) *Op. cit.*, vol. 2.º, pág. 85.

(10) *Id.*, *ib.*

(11) *Diário* de D. Pedro II, 17 de janeiro de 1881, no arquivo da Família Imperial Brasileira.

(12) *Idem.*

(13) HEITOR LIRA, *op. cit.*, vol. 2.º, pág. 89.

(14) *Notas* de D. Pedro II, no arquivo citado.

(15) HENRI RAFFARD — *Apontamentos acêrca de pessoas e cousas do Brasil*, Rio de Janeiro, 1899, pág. 293.

Fundação Getúlio Vargas

Aprovados os seus Estatutos

Mediante portaria expedida em data de 19 de outubro findo, o Ministro da Justiça e Negócios Interiores, na forma do art. 2.º do Decreto-lei número 6.693, de 14 de julho de 1944, aprovou os Estatutos da Fundação Getúlio Vargas. O projeto respectivo, que foi publicado na íntegra em nosso número anterior, foi, para êsse fim, encaminhado ao Ministério da Justiça pelo Presidente do D.A.S.P., autoridade a quem o mesmo decreto-lei conferiu a incumbência de criar e organizar uma entidade destinada ao estudo e à divulgação dos princípios e métodos da organização racional do trabalho, bem como ao preparo de pessoal qualificado para a administração pública e privada. A portaria mencionada tomou o n.º 9.507 e foi publicada, juntamente com os Estatutos aprovados, no *Diário Oficial* de 21-10-944, págs. 18.149 a 18.151.

O ato do Presidente Getúlio Vargas, corporificado na assinatura do Decreto-lei n.º 6.693, continua a merecer aplausos de todo o país. Sobre ele se têm manifestado entusiasticamente as personalidades mais eminentes da administração pública e de outros setores da atividade nacional. Em nosso número anterior divulgamos algumas dessas manifestações, traduzidas em entrevistas concedidas à imprensa desta capital por ilustres brasileiros. Vamos agora reproduzir as interessantes declarações dos Srs. Major Napoleão Alencastro Guimarães, Diretor da E.F.C.B., e Professor Jorge Kafuri, catedrático da Escola Nacional de Engenharia, feitas, respectivamente, aos nossos prezados colegas de *A Noite* e de *Fôlha Carioca*, do dia 27 de setembro findo.

COMO SE PRONUNCIOU O DIRETOR DA E.F.C.B.

"A formação profissional é um dos fatores imprescindíveis à boa organização da sociedade e ao bem estar e prosperidade do indivíduo.

Todos os estudiosos das questões sociais são acordes nesse ponto: o empirismo não pode servir de alicerce a nenhuma sólida organização, quer se trate de serviço público, quer esteja em foco uma empresa particular.

O Brasil é um dos países que mais sofreram sob a ação dos comportamentos empíricos, em todos os setores da sua atividade. De um modo geral, todas as iniciativas brasileiras não se regiam, até pouco tempo, por normas científicas, as únicas capazes de assegurar o rendimento máximo a qualquer empresa. Estavam condicionadas à habi-

lidade e à intuição pessoal dos seus dirigentes e executores (e aqui é preciso frisar que, habilidade, lucidez, intuição, o brasileiro as possui no mais alto grau).

E' de prever, pois, que a campanha em prol da organização racional do trabalho, que foi iniciada com a recente criação da Fundação Getúlio Vargas, dê os mais auspiciosos resultados, uma vez que a novel entidade idealizada pelo Sr. Simões Lopes e cuja organização foi entregue ao D.A.S.P., movimentará a inestimável capacidade inventiva e executora dos brasileiros, imprimindo-lhe eficientes diretrizes técnicas.

A Fundação Getúlio Vargas, destinada a formar pessoal habilitado para todas as atividades públicas e particulares e a estudar normas de sistematização para o trabalho nacional, tem recebido o apoio de todos os administradores, quer das unidades administrativas, quer das organizações privadas.

O Major Alencastro Guimarães, diretor da Central do Brasil, pessoa das mais autorizadas no assunto, pela sua vasta experiência à testa do complexo organismo que é a nossa principal via-férrea, ouvido pela nossa reportagem, disse-nos, sem restrições, o quanto espera das patrióticas atividades da Fundação Getúlio Vargas:

— A Fundação Getúlio Vargas dispensa qualquer comentário, uma vez enunciados os seus objetivos, tão indiscutível é o mérito da obra que se propõe realizar.

Na administração pública, como na particular, luta-se de verdade para a obtenção de pessoal habilitado, com o preparo necessário às funções que devem exercer. Inúmeras idéias deixam de ser realizações, deixam de ter vida concreta, pela insuficiência técnica do pessoal, quer nos quadros de direção, quer nos de execução.

Dispomos de elementos capazes de satisfazer as maiores exigências, mas o dinamismo crescente da vida brasileira, em todos os seus aspectos, requer dia a dia maior número de profissionais capazes de produzir o máximo, obtendo pleno rendimento das missões de que estão investidos.

Interesse do povo pelo preparo profissional

— O povo — prossegue o Major Alencastro Guimarães — na sua generalidade, compreende perfeitamente a necessidade de preparar-se melhor, ampliando seus conhecimentos e habilitando-se para o exercício das mais variadas funções. Isso se verifica, por exemplo, nos cursos da Central do Brasil. A eles acorre grande número de funcionários e pessoas estranhas, que buscam elevar o nível do seu preparo técnico, num, justo e digno anseio de conseguir melhores condições de vida.

Os concursos do D.A.S.P. e de outros setores da administração pública e privada são outras tantas provas do interesse de todas as classes pela elevação de sua cultura e conseqüente valorização intelectual.

A Fundação Getúlio Vargas, vindo preencher uma das mais sensíveis falhas do nosso ensino, realizará, pois, uma tarefa de tão evidente relevância que constituirá mais uma das imorredouras realizações do governo do Presidente Vargas.

Dela esperamos uma alta contribuição à perfeita organização e conseqüente prosperidade do trabalho nacional”.

(A Noite, 27-9-44).

O DEPOIMENTO DO PROFESSOR KAFURI

“Em torno da Fundação Getúlio Vargas, cuja criação foi recentemente autorizada, formou-se um ambiente de máximo interesse, traduzido pelos aplausos e adesões de representantes de tôdas as atividades.

Focalizando o palpitante assunto, que é a organização do trabalho, a Fundação Getúlio Vargas prepara-se para exercer na coletividade brasileira um papel de grande importância. Seu plano de trabalho proporciona-lhe elevada posição na fase atual de expansão industrial e agrícola, enfrentada pelo Brasil. A Fundação se propõe, como se sabe, a intensificar a formação de pessoal habilitado tanto para a administração pública como para as empresas particulares.

A êsse respeito, tivemos oportunidade de ouvir o depoimento do Professor Jorge Kafuri, catedrático da Escola Nacional de Engenharia da Universidade do Brasil.

Plano de ação

— A Fundação Getúlio Vargas — diz o Professor Kafuri, — instituição de caráter técnico administrativo, destina-se a cuidar dos problemas da organização racional do trabalho e, entre outros objetivos, a “prover à formação, especialização e aperfeiçoamento de pessoal para empreendimentos públicos e privados”. Com êsse caráter e finalidades, surge no momento preciso em que a Nação acelera o ritmo do seu desenvolvimento agrário e se prepara para a grande tarefa de industrialização de suas atividades econômicas. Os problemas da organização e da mão de obra, já plenamente lançados na fase atual, apresentar-se-ão, amanhã, de modo agudo e só poderão encontrar solução adequada mediante um Instituto da natureza e das proporções da Fundação Getúlio Vargas.

Inspirada pelo Chefe da Nação, encontrou essa obra em Luiz Simões Lopes o seu grande intérprete e criador, como encontrou, nas classes industriais e comerciais do país, apoio moral e recursos financeiros que lhe possibilitaram, em grande parte, os meios materiais para a sua imediata realização prática. O nosso mundo intelectual não ficou indiferente. Cerrou fileiras em torno de Simões Lopes, com êle cooperando ativa e desinteressadamente. E todos aguardamos ansiosos pelas atividades de tão útil quanto oportuna instituição. Ela significará, para o Brasil, um dos fatores decisivos de sua reabilitação econômica e de sua emancipação social”.

(Fôlha Carioca, 27-9-44).

“Revista de Direito Administrativo”

Criada a secção II da “Revista do Serviço Público”

O Sr. Luiz Simões Lopes, Presidente do D.A.S.P., assinou recentemente uma portaria que autoriza a criação e edição da Secção II da *Revista do Serviço Público*, sob o título de “Revista de Direito Administrativo”.

Na fase que atravessamos, de intensa elaboração legislativa e de profundas modificações da ordem jurídica, cujo delineamento clássico é freqüentemente extravasado por leis de emergência e de exceção, as revistas técnicas desempenham um grande papel, pois, em virtude de seu aparecimento periódico, só elas podem fornecer aos estudiosos, de pronto, material doutrinário e informativo para melhor compreensão das inovações introduzidas.

Revista do Serviço Público, que, desde novembro de 1937, se vem dedicando à divulgação sistemática de assuntos administrativos, em suas linhas mais gerais, tem mantido ininterruptamente, a partir de seu número de março de 1938, uma

secção especialmente consagrada ao Direito Administrativo.

Nosso programa, que abrange a administração pública civil em todos os seus fenômenos e manifestações, destinava-se, a princípio, a informar os servidores do Estado sobre a evolução do pensamento e as tendências doutrinárias dos modernos administradores, bem como a preparar as camadas pensantes para as metamorfoses que já se operavam e continuariam a operar-se em todos os sectores das atividades públicas. Nossa finalidade principal era tornar conhecidos das pessoas de boa vontade, em ação sistematizada, os motivos das iniciativas e atitudes governamentais.

Dentro dessas normas de caráter geral não poderíamos dar à atual secção de “Direito e Jurisprudência” a amplitude que o assunto na realidade merece, nem poderíamos, em verdade, conseguir que a aludida secção chegasse a ser, como deve,

satisfatoriamente divulgada nos meios jurídicos do país, isto é, entre tribunais, juízes, advogados e juristas em geral.

O D.A.S.P. muito tem feito no sentido de divulgar subsídios doutrinários tendentes à melhor compreensão dos problemas administrativos. Pelo vulto que a ação desse Departamento tomou no cenário administrativo brasileiro, impunha-se-lhe editar uma publicação que interessasse diretamente às esferas da Justiça e do Judiciário, do qual, dada a nossa organização política, dependem, em última análise, muitos dos resultados práticos da ação legislativa e das transformações impostas à vida administrativa do país.

E' certo que existem várias revistas jurídicas destinadas aos profissionais do fôro. Cogitam tôdas, entretanto, da matéria jurídica em seus múltiplos aspectos. Nenhuma, porém, especializada em Direito Administrativo.

Com a atenção que os poderes públicos têm dedicado ultimamente a êsse ramo das ciências jurídicas e sociais, e com o aparecimento em nosso meio de indiscutíveis autoridades nessa especialização, fazia-se já imprescindível a criação de um periódico especializado, destinado a difundir exclusivamente, sob aspecto informativo e doutrinário, o moderno Direito Administrativo.

Foi por isso que se decidiu criar, como Seção II da *Revista do Serviço Público*, a "Revista de Direito Administrativo", que deverá aparecer trimestralmente, a partir de janeiro de 1945.

A iniciativa oficial vai suprir, assim, uma lacuna nas letras jurídicas nacionais.

O novo órgão editado pelo Serviço de Documentação do D.A.S.P. publicará, além de artigos doutrinários, que se destinam a facilitar a exegese dos propósitos da administração, exposições de motivos de leis e decretos, bem como aquelas que

tenham servido de fundamento a decisões administrativas de caráter geral; pareceres e informações proferidas em processos; decisões dos tribunais e juízes de todo o país, desde que versem sobre matéria regida pelo Direito Administrativo ou que possam no mesmo repercutir; crônicas, resenhas e comentários de caráter objetivo sobre leis novas e decisões administrativas e judiciárias, fazendo ressaltar, em confronto com a legislação ou a jurisprudência anterior, as repercussões e as tendências do novo texto ou decisão; textos de leis de interesse geral e permanente; comentários bibliográficos e índice da mesma natureza. Alguns assuntos de Direito Público e Constitucional, bem como de outros ramos do Direito, serão também focalizados, sempre que tenham íntima ligação com o Direito Administrativo.

Não obstante, a *Revista do Serviço Público* continuará a manter sua seção de Direito e Jurisprudência e a divulgar conhecimentos jurídicos de interesse mais direto para o funcionalismo civil.

A "Revista de Direito Administrativo", dado o cunho especializado de que se revestirá, terá direção própria, a cargo do Dr. Carlos Medeiros Silva, Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Noticiando o próximo aparecimento desse novo órgão de divulgação, que nada mais é que um desdobramento da *Revista do Serviço Público* e uma ampliação das nossas diretrizes, servimo-nos, para encerrar êste breve registro, das próprias palavras do Sr. Luiz Simões Lopes, lançadas no despacho com que aprovou o plano de criação e lançamento da nossa Seção II:

"A nova Revista marcará, sem dúvida, nova fase na vida do D. A. S. P., pela influência decisiva que essa publicação terá nos meios jurídicos nacionais".

Um departamento de administração geral na Bolívia

Uma das manifestações mais características da revolução administrativa atualmente em curso por toda parte é, sem dúvida, a transformação por que está passando o conceito da chefia executiva. Se é verdade que em tempos mais tranqüilos a nossa

autoridade máxima podia controlar pessoalmente a marcha dos negócios públicos, o anotar em uma caderneta os fatos ligados à vida funcional de cada servidor, não é menos verdade que as tarefas que hoje pesam nos ombros do chefe executivo de

qualquer administração excedem de muito os limites da capacidade humana, exigindo o seu desempenho uma ampla delegação de detalhes aos subordinados.

O chefe executivo dos dias atuais não pode, individualmente, conhecer todos os pormenores técnicos e administrativos da política que deve formular e conduzir a bom termo. Daí a necessidade inelutável para ele de procurar o concurso de especialistas que lhe indiquem as medidas a adotar e os procedimentos que devem ser evitados.

Para o trato das questões específicas de administração, o problema tem sido enfrentado mediante a criação de conselhos, comissões, etc., diretamente subordinados ao chefe executivo. No que toca às chamadas "atividades domésticas" da administração, a solução foi encontrada na criação dos departamentos de administração geral, funcionando à maneira de "gabinetes administrativos" da chefia executiva. A primeira tentativa desse gênero feita no Brasil foi a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, em 1936. Havendo a experiência dado bons resultados, o plano foi ampliado e surgiu mais tarde o Departamento Administrativo do Serviço Público.

As nossas experiências, entretanto, estavam destinadas a servir a outros povos. Assim é que o governo do Paraguai, sabedor da reforma administrativa que se processava no Brasil, solicitou a nossa assistência na criação de um órgão que representasse, na administração paraguaia, aquilo que o D.A.S.P. representa na administração brasileira.

Agora, segundo notícia "El Diario", de La Paz, é o governo boliviano que acaba de instituir, na alta administração da Bolívia, um "Departamento de Eficiencia y Reorganización Administrativa", com características típicas de um órgão de administração geral.

São estas as suas atribuições, segundo "El Diario":

- a) realizar um estudo detalhado da administração pública, em seus aspectos geral e específico;
- b) estudar a marcha dos papéis em cada uma das repartições fiscais e propor medidas para a unificação de registros, arquivos, formas de andamento, etc.;
- c) instituir sistemas de comprovação da eficiência e do rendimento do trabalho dos servidores públicos;
- d) organizar o registro geral de todo o pessoal administrativo da Nação, especificando todas as atribuições gerais e particulares, bem como outros dados que permitam a classificação técnica do funcionário;
- e) com base no registro anterior, organizar os quadros administrativos, tendo em vista a instituição da estabilidade do funcionário e a criação de carreiras, hierarquizando a função pública;
- f) velar pelo fiel e rigoroso cumprimento dos deveres dos funcionários, de acordo com as disposições legais;
- g) sugerir as sanções e medidas que, de acordo com a lei e com os regulamentos em vigor, tendam a criar, de forma concreta, a responsabilidade funcional;
- h) fazer o estudo analítico dos planos de reorganização administrativa apresentados pelas diferentes comissões técnicas;
- i) elaborar o projeto definitivo do Estatuto Administrativo do Estado, tendo em vista o aperfeiçoamento dos serviços públicos.

Noticiando esse acontecimento, sem dúvida de interesse para os estudiosos de assuntos administrativos, formulamos nossos votos para que o "Departamento de Eficiencia y Reorganización Administrativa" da nobre nação irmã realize cabalmente as elevadas finalidades que motivaram a sua criação.

O "Dia do Servidor Público"

Realizada a I Olimpíada dos Servidores Públicos

Como vem acontecendo todos os anos, o dia 28 de outubro, consagrado aos servidores do Estado, foi festivamente comemorado nesta capital e nos Estados.

Nesta capital, as comemorações deste ano se revestiram de uma significação especial, com a realização da I Olimpíada dos Servidores Públicos, idealizada pela Associação dos Servidores Cíveis do Brasil e logo incluída na "Semana do Aperfeiçoamento Físico do Servidor Público", promovida pela Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P. e realizada de 23 a 28 de outubro findo.

A solenidade de abertura da I Olimpíada realizou-se no dia 27 de outubro, às 15 horas, no Estádio do Fluminense F. C., gentilmente cedido pela diretoria do fidalgo grêmio carioca. Foi obedecido à risca o cerimonial olímpico, havendo um imponente desfile dos atletas inscritos, seguido do hasteamento do Pavilhão Nacional, pelo representante do Sr. Presidente da República, e da Bandeira da A.S.C.B., pelo Presidente desta agremiação, Sr. Luiz Simões Lopes. Após declarar inaugurada a I Olimpíada dos Servidores Públicos, o representante do Sr. Presidente da República soltou o pombo campeão do Rio de Janeiro, ao mesmo tempo que, do centro do campo, partia uma revoada de pombos e o sino olímpico era dobrado pelo Presidente da A.S.C.B. Uma salva de 21 tiros coroou o momento da inauguração.

A cerimônia, que impressionou magnificamente a numerosa assistência, foi encerrada com uma brilhante demonstração de educação física, a cargo da Escola Nacional de Educação Física e Desportos.

A propósito da realização da "Semana do Aperfeiçoamento Físico" e da I Olimpíada dos Servidores Públicos, o Sr. Luiz Simões Lopes, Presidente do D.A.S.P. e da A.S.C.B., fez à imprensa as seguintes declarações:

"Um duplo objetivo levou o Departamento Administrativo do Serviço Público a instituir, através da sua Divisão de Aperfeiçoamento, a "Semana do Aperfeiçoamento Físico do Servidor Público": incentivar entre os funcionários a prática dos esportes, visando elevar o nível de higiene da classe, e criar entre os mesmos novos elos de solidariedade e colaboração.

Ambas as finalidades revertem, amplamente, em benefício do serviço público. Porque, se o bem-estar físico é condição indispensável para o bom rendimento do trabalho, o espírito de equipe, o sentido de cooperação, são fatores morais da mais alta importância para o perfeito entrosamento das múltiplas atividades administrativas.

Para a Semana do Aperfeiçoamento Físico foi organizado um programa de conferências, distribuição de publicações, propaganda pelo rádio, cinema e imprensa, cartazes avulsos etc., no sentido de levar ao maior número de pessoas conhecimentos e conselhos sobre educação física. E, como encerramento, realizar-se-á a 1.^a Olimpíada dos Servidores Públicos, organizada pela Associação dos Servidores Cíveis do Brasil, que será, em 1944, a grande solenidade do "Dia do Servidor Público", comemorado a 28 de outubro.

Os preparativos da 1.^a Olimpíada, levados a efeito com entusiasmo e nítido espírito esportivo, testemunham o alto grau de compreensão dos elementos do nosso serviço civil.

Ao primeiro chamado, numerosas entidades acorreram a prestigiar a idéia, na certeza de que aderiam a uma iniciativa de real interesse para a classe. Todas as figuras exponenciais da administração estão apoiando a olimpíada. E, em todo o funcionalismo, há igual entusiasmo, quer por parte dos atletas, quer por parte dos que serão espectadores. Quanto aos organizadores do prélio — todos servidores públicos — estão desenvolvendo a maior operosidade, de modo a compensar pela dedicação a deficiência de tempo para o preparo da olimpíada. Foi realmente um grande esforço a organização do torneio — de tão grande vulto, pois dele participarão cerca de 3.000 elementos — no curto espaço de algumas semanas.

Com a realização da 1.^a Olimpíada está lançado um novo marco no caminho da confraternização do funcionalismo público. O "Dia do Servidor Público" terá uma comemoração de caráter popular, interessando ao grande público, que tem no esporte o seu divertimento predileto.

Embora nesta 1.^a Olimpíada só o Estado do Rio se faça representar, as próximas deverão ter a participação de todos os Estados.

E' com prazer que a Associação dos Servidores Cíveis do Brasil vê coroado de êxito o seu empreendimento. O programa da novel e vitoriosa entidade, que prevê iniciativas em todos os setores de atividades, está sendo fielmente cumprido. Os vários departamentos estão em funcionamento, sob a direção de prestigiosos nomes da música, letras e artes, num belo trabalho de espírito e cultura. Quanto ao departamento esportivo, a competição projetada para o próximo dia 28 diz, melhor do que qualquer comentário, de quanto tem sido eficiente e precisa a sua atuação".

BIBLIOGRAFIA

CRITICA

BUREAUCRACY : A CHALLENGE TO BETTER MANAGEMENT — J. M. JURAN — Harper and Brothers — New York and London — 1944 — 138 págs. — \$2.00.

(Comentário de WELDON COOPER, do Bureau do Orçamento dos E.E. U.U., Woshington D.C.)

Se é possível dizer que nada há de novo neste livro, também é possível afirmar que ele é bastante digno de ser lido e estudado. Merece ser lido porque é escrito num estilo simples e agradável. Merece ser estudado porque contém sugestões dignas para o aperfeiçoamento administrativo do governo federal.

“Este livro pretende ser um tratado científico sobre a natureza do mundo burocrático (federal), com particular ênfase nos problemas de gerência administrativa desse mundo” (pág. IX). Com esta declaração de objetivos, o autor passa a “uma bem equilibrada análise do mundo burocrático, acompanhada apenas por uma certa dose de crítica” (pág. X). Nesta análise, elimina propositadamente qualquer estudo das funções que o governo desempenha; “seu interesse está no controle da propagação da espécie, e não no dos limites territoriais” (pág. 13). Em suma, interessa-se pelos modos e meios através dos quais o governo federal pode executar com um mínimo de pessoal suas funções atuais.

Quase três quartas partes do livro são consagradas a uma discussão do modo pelo qual as coisas são feitas no governo federal e aos obstáculos que se antepõem aos administradores que desejam pôr em ordem as suas repartições. Embora não perdoe as práticas errôneas da burocracia federal, o autor esclarece que o excesso de pessoal e o exagerado formalismo burocrático não são devidos simplesmente às maquinações de pessoas propensas a tornar confortáveis as suas próprias situações. As soluções, portanto, não devem consistir apenas no expediente de substituir os “maus elementos” pelos “bons elementos”. Os bons elementos verificariam — como de fato já verificaram — que os métodos abreviados postos em prática na indústria particular são, na maioria das vezes, inaplicáveis na conduta dos negócios públicos. O custo de uma determinada atividade — como, por exemplo, o controle contábil das guias de trânsito — nem sempre pode ser confrontado com os resultados financeiros obtidos, e nem sempre podem ser aplicados métodos mais econômicos.

A parte mais útil da análise feita pelo autor a respeito dos fatores que condicionam a conduta dos negócios públicos é, talvez, o capítulo intitulado “Mitos e Maturidade”. Aí, as prescrições comuns para a redução de pessoal foram analisadas e consideradas deficientes. Entre estas se encontram a idéia de uma única repartição central, a consolidação de todas as repartições empenhadas na mesma atividade, a crença de que o indivíduo está (ou deve estar) purificado de todos os seus desejos egoístas ao ingressar

no serviço público, e a “solução” espetacular, isto é, uma cura única para todos os males. Somente pelo abandono dessas fórmulas e através da concepção vívida de que o problema é “enorme, intrincado, consumidor de trabalho e consumidor de tempo” é que pode haver alguma esperança de reduzir o contingente de servidores, conforme a exigência popular.

Quais as propostas específicas apresentadas pelo autor? Propõe que seja formulada e declarada, pelo Presidente e seu Gabinete, uma política administrativa para o governo federal. Esta política teria apoio oficial. Além disso, reconheceria que o aperfeiçoamento deverá surgir internamente e ser orientado no sentido de tornar conscientes os responsáveis pela organização. A realização bem sucedida dos objetivos estaria sob a responsabilidade dos Grupos de Gerência Administrativa que existiriam em diversos níveis departamentais, divisionais e seccionais dentro da organização. Esses grupos poderiam elaborar estudos e pareceres, mas não teriam autoridade para fazer cumprir suas recomendações. A par disso, haveria um plano definido para obter a participação dos servidores através de um sistema de recompensas tangíveis, da disseminação de informações administrativas e da competição entre repartições públicas. A responsabilidade para promover e obter a adoção das propostas seria atribuída ao Bureau do Orçamento, com a Comissão do Serviço Civil e a Contadoria Geral entrando em cena apenas naquilo a que se refiram os setores próprios de suas atividades.

Um aspecto bastante útil das propostas é a ênfase nos incentivos aos servidores. Até hoje a indústria particular tem se apercebido muito mais das vantagens que advêm de tal programa, do que a administração pública. Incentivos para aperfeiçoamento existem no governo federal, mas a maioria deles é de natureza negativa. O autor está com a razão quando insiste na necessidade de serem ampliados os incentivos atualmente existentes, a fim de que possam surgir, dentro do serviço, impulsos para o aperfeiçoamento.

A questão mais controversa do livro é, talvez, a afirmativa de que o pessoal federal pode ser reduzido pela metade e, mesmo assim, continuarem as funções atuais a ser exercidas no ritmo presente se os princípios da administração científica forem adotados pelo governo na mesma escala que se verifica, correntemente, na indústria progressista. Esta opinião será certamente saudada com aprovação unânime em muitos setores de atividade e envergonhará aqueles que apenas exigem uma redução de 300.000 servidores (1). Antes, porém, que a opinião se espalhe como evangelho, deve-se notar que o autor, ulteriormente, afirma serem necessários muitos anos para que se concretize esse aperfeiçoamento. Com referência a esse prognóstico, dever-se-ia também comparar as condições atualmente existentes — resultantes de um mercado de trabalho

(1) N. do T. — Convém lembrar ao leitor que o número de servidores do Governo Federal dos E.E. U.U. ultrapassa, atualmente, o total de 2 milhões.

tipicamente escasso — com as que ocorrem em épocas mais caracterizadas pela normalidade. Além disso, a drástica redução de pessoal que se observará no fim da guerra há de remover, certamente, muitas oportunidades para aperfeiçoamento, agora existentes.

Embora o autor não deva ser propriamente criticado pelo que deixou de fazer, dever-se-ia dizer que alguma descrição e análise dos atuais esforços de aperfeiçoamento, no governo federal, teriam sido úteis para apresentar um quadro mais completo da situação predominante. Isso seria principalmente importante para aquelas pessoas que fossem ler o livro sem estar ao corrente das práticas atuais. Muitas das sugestões incluídas no livro já estão sendo postas em prática em várias repartições governamentais. Pode-se ainda dizer que o aperfeiçoamento da administração — seja ela conhecida por gerência administrativa, planejamento administrativo, organização e métodos — tem sido um dos principais desenvolvimentos da administração federal nestes últimos anos. O grande público pode mal dizer as despesas do governo; deve, pelo menos, ficar sabendo que alguns de seus servidores estão trabalhando presentemente para reduzi-las.

INDICAÇÕES

**THE ORGANIZATION OF EMPLOYMENT
IN THE TRANSITION FROM WAR TO
PEACE — INTERNATIONAL LABOUR OFFICE
— 3480 University Street — Montreal —
Canadá — 1944 — 179 págs. — \$1.00.**

Ao preparar-se para a Conferência Internacional do Trabalho, que se realizou em Filadélfia, no período compreendido entre 20 de abril e 12 de maio do corrente ano, a Repartição Internacional do Trabalho publicou este relatório como fonte de informações e base de discussão para as recomendações feitas pela Conferência às nações participantes, relativamente às políticas de emprego no pós-guerra. Em curtas afirmativas textuais, referentes a cada um dos quatorze aspectos gerais, o relatório registra o desenvolvimento das diretrizes de emprego em diversos países, aprecia a natureza e a gravidade dos problemas, passa em revista as possíveis alternativas políticas, fazendo nesse sentido uma ou mais sugestões. Os aspectos tratados compreendem: o planejamento da desmobilização das forças armadas e das indústrias bélicas; programas de orientação vocacional, reabilitação e treinamento; a organização e os processos dos serviços de emprego; emprego de jovens, mulheres e de trabalhadores de capacidade reduzida; programas para a diminuição do desemprego, e a adoção de medidas de assistência financeira durante o desemprego. A Repartição Internacional do Trabalho sugeriu que as recomendações fossem adotadas pela Conferência com o mínimo de emendas, como se se tratasse de uma "Constituição de Filadélfia", aconselhando a elaboração de urgentes programas de emprego total, oportunidade para desenvolvimento individual e seguro social bastante amplo para todos os países. Cumpre notar que uma das recomendações faz lembrar às nações participantes a conveniência de serem estudadas políticas de primazia para o pes-

soal veterano em qualquer ramo de emprego, como um meio de facilitar o seu ajustamento.

RETIREMENT SYSTEMS — *Municipal Finance* — February, 1944 (tôda a edição) — Municipal Finance Officers Association of the United States and Canada — 1313 East 60th Street — Chicago 37 — Illinois.

Em cerca de quarenta páginas, esta edição do periódico *Municipal Finance* apresenta nove artigos informativos sobre diversos aspectos de sistemas de aposentadoria, com especial referência aos servidores públicos. Dois artigos tratam, respectivamente, de justificar um sistema de aposentadoria para servidores públicos e algumas condições necessárias à execução bem sucedida de um plano de aposentadoria relativo aos empregados do governo, enquanto um terceiro artigo examina os problemas especiais ligados à inclusão, nesses planos, de cláusulas referentes à incapacidade. Três outros artigos focalizam as considerações em torno do estabelecimento e manutenção das contas e registros de aposentadoria, do investimento de fundos de um sistema de aposentadoria, e dos exames fiscais e atuariais dos sistemas de aposentadoria. Os artigos restantes comparam planos de aposentadoria característicos do serviço público com os programas de seguros previstos na Lei de Previdência Social, relativamente aos velhos e pensionistas; estudam a aplicabilidade ou a desejabilidade de incluir os servidores públicos no seguro social; e descrevem os métodos de coordenação dos planos industriais de aposentadoria que incluem seguro social. Acha-se incluída na publicação uma lista de referências selecionadas sobre sistemas de aposentadoria.

**THE MUNICIPAL YEAR BOOK, 1944 —
CLARENCE E. RIDLEY and ORIN F. NOLTING,
editors — International City Managers' Association — 1313 East 60th Street — Chicago
— 1944 — 646 págs. — \$8.50.**

O *Municipal Year Book* para 1944, agora em seu undécimo ano de existência, continua a apresentar quase todos os aspectos tradicionais que caracterizam essa valiosa compilação anual de informes a respeito dos governos municipais norte-americanos. Secções acrescentadas pela primeira vez incluem tópicos relativos ao planejamento de pós-guerra e aos serviços de saúde pública, no âmbito municipal. A secção referente ao pessoal acha-se atualizada, e as tabelas demonstrativas da situação dos servidores civis, dos sistemas de aposentadoria, e da sindicalização, entre outros itens, foram acrescidas de dados referentes às associações de crédito para empregados públicos. Encontra-se, também, na presente edição, um estudo especial das tendências estatísticas dos salários de altos funcionários municipais, bem como o catálogo de endereços dos principais chefes dos serviços de pessoal, das cidades cuja população excede de 10.000 habitantes. O novo anuário reflete bem a preocupa-

ção de apresentar tabulações de dados que sejam comparáveis de ano a ano, e de continuar o aperfeiçoamento e aumentar o grau de precisão dos dados, com especial referência às circunstâncias atuais.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

- International Labour Review* — International Labour Office — Vol. XLIX, n.º 6, junho de 1944.
- Announcement of the Delamar Institute of Public Health of the College of Physicians and Surgeons* — Columbia University — Bulletin of Information — Julho de 1944.
- Revista Juridica de la Universidad de Puerto Rico* — Vol. XIII, n. 2, novembro-dezembro de 1943.
- Boletim Estatístico* da Diretoria das Rendas Internas do Ministério da Fazenda — Ano VII, ns. 6 e 7, junho e julho de 1944 — Rio.
- Aspectos da Produção de Origem Animal (Dados Estatísticos)* 1940-42 — Serviço de Estatística da Produção (Órgão do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) — Ministério da Agricultura — Rio, 1944.
- Trabalho e Seguro Social* — Ano II, n. 1, vol. VII, setembro de 1944 — Rio.
- Boletim do Ministério das Relações Exteriores* — N.º 6, junho de 1944 — Rio.
- Anais do Ministério da Educação e Saúde* — Ns. de abril, maio e julho de 1944 — Rio.
- Utilização de Energia Elétrica no Brasil* — Departamento Nacional da Produção Mineral do Ministério da Agricultura — Boletim n.º 2 — Rio, 1941.
- Administração Pública* — Órgão do Departamento do Serviço Público de São Paulo — Ano, 2 números 1-2, março — junho de 1944 — São Paulo.
- Cultura Política* — Revista Mensal de Estudos Brasileiros — Ano IV, n.º 45, outubro de 1944 — Rio.
- Hamann* — Economia e Finanças — Ano VII, n.º 15 — Outubro de 1944 — Rio.
- Revista Municipal* — Órgão Oficial de la Municipalidad de la Capital — N. 21, setembro de 1944 — Assunção.
- Relatório* (1943) do Instituto Nacional do Sal — Rio, 1944.
- Revista do Comércio de Café do Rio de Janeiro* — Ano III, n.º 45, agosto de 1944.
- Inapiários* — Órgão dos Funcionários do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários — N.º 77, setembro de 1944 — Rio.
- IBM* — Revista do Instituto Brasileiro de Mecanização — Ns. 6 e 7, junho e julho de 1944 — Rio.
- IRB* — Revista do Instituto de Resseguros do Brasil — Ano V, n.º 27, outubro de 1944 — Rio.
- Nação Brasileira* — Ano XXII, n.º 254, outubro de 1944 — Rio.
- Saponáceo* — Especificação — E-74 — Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo — 1944.

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	SEMENTRAL	SÉRIE DE 200 FICHAS
Pelo número (tudo que for editado) ..	Cr\$ 400,00	Cr\$ 250,00	—
Por autores (à escolha do assinante) ..	—	—	Cr\$ 50,00
Por assuntos (indicados pelo assinante)	—	—	Cr\$ 70,00

BASES DO S. I. C.

- I — Cada Biblioteca-cooperante fornecerá a catalogação de todo o seu acervo, para que seja impresso e fornecido às demais;
- II — A Imprensa Nacional doará a cada Biblioteca-cooperante 15 fichas gratuitas do livro que houver catalogado;
- III — Cada Biblioteca-cooperante tomará assinatura anual na Imprensa Nacional, bem como cederá seus direitos autorais das fichas dos livros que houver catalogado;
- IV — A Biblioteca do Departamento Administrativo do Serviço Público fará o trabalho de revisão tipográfica do material catalogado, para fins de uniformização;
- V — Os preços de assinatura entendem-se para uma edição de 2.500 fichas, em 1943, podendo ser tomada em qualquer época com direito ao recebimento das fichas já editadas.

INDEPENDENTEMENTE DE QUALQUER COLABORAÇÃO, TODAS AS BIBLIOTECAS PODERÃO SER ASSINANTES DO S. I. C., ADQUIRINDO NA IMPRENSA NACIONAL, QUASI PELO PREÇO DAS FICHAS EM BRANCO, A CATALOGAÇÃO DE SEUS LIVROS.

A REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO ESTÁ SENDO CATALOGADA ANALITICAMENTE PELO S. I. C.