

DEPARTA

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

ANO VI
Vol. III — N. 1
Julho 1943

DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO
DO
SERVIÇO
PÚBLICO

Rio de Janeiro
PALÁCIO DO TRABALHO - 6.º andar
Brasil
ENDEREÇO TELEGRÁFICO: DASP

PRESIDENTE :

Luiz Simões Lopes

DIRETORES DE DIVISÃO :

Moacir Ribeiro Briggs
Organização e Coordenação

Paulo de Lira Tavares
Orientação e Fiscalização do Pessoal

Astério Dardeau Vieira
Estudos de Pessoal

Murilo Braga de Carvalho
Seleção

Mario Paulo de Brito
Aperfeiçoamento

Mario Bittencourt Sampaio
Material

DIRETORES DE SERVIÇO :

Paulo Vidal
Administração

Alfredo Nasser
Documentação

Ari Azambuja
Obras



DASP - BIBLIOTECA
BRASILIA

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO VI

JULHO DE 1943

Vol. III - N. 1

SUMÁRIO

EDITORIAL

Mobilização e coordenação.....	Págs. 3
--------------------------------	---------

COLABORAÇÃO

Evolução histórica do seguro social — HELVÉCIO XAVIER LOPES.....	5
Obras públicas de emergência — RICHARD LEWINSOHN	15
Análise do trabalho: O método do estudo dos tempos e dos movimentos — T. V. MONTEIRO LOPES	20
Abonos familiares (II) — ESTANISLAU FISCHLOWITZ	23
Centralização: alguns aspectos — MOACIR DE MATOS PEIXOTO	30
Um caso concreto — CELSO DE MAGALHÃES.....	32
O instinto de poder na ordem social (IX) — ARMANDO GODOI FILHO.....	36
Um quinquênio dos concursos de monografias — FRANCISCO MARTINS DOS SANTOS.....	40
O Instituto Nacional do Livro — ADALBERTO MARIO RIBEIRO	46

ADMINISTRAÇÃO E DIREITO

As cláusulas de revogação e vigência nas Leis — HÉSIO FERNANDES PINHEIRO.....	62
Exposições de motivos — Pareceres — Julgados.....	69

VIDA ADMINISTRATIVA

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO:

Contrôle interno dos agentes da administração.....	90
--	----

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL:

Igualdade de tratamento para todo o pessoal do Serviço Civil do país.....	92
Notas para o funcionário.....	93

APERFEIÇOAMENTO:

Quinta reunião mensal de 1943 — “Justifica-se a existência de um laboratório de ensaios na Administração Pública?”	97
--	----

NOTAS

Coordenação dos orçamentos e balanços das autarquias	106
Associação dos Servidores Cíveis do Brasil.....	107
A instalação do D. S. P. da Baía — A posse do novo diretor.....	110
Semana mínima de 48 horas de trabalho nos Estados Unidos	112

BIBLIOGRAFIA

Crítica — Indicações — Publicações recebidas.....	116
---	-----

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 do Trabalho - 6.º andar -- Tel. 42-6771
Rio de Janeiro — Brasil

Diretor : PAULO LOPES CORRÊA

Expediente

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

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

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

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

A Redação não endossa os conceitos emitidos em artigos assinados.

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

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

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

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

Mobilização e coordenação

NOS últimos dias de maio último, o Presidente Roosevelt baixou um decreto criando o Office of War Mobilization, órgão essencialmente de coordenação, cujo chefe, dotado de ampla autoridade, é responsável somente perante o Presidente da Nação. Trata-se, na realidade e em sentido limitado, de um verdadeiro "gabinete de guerra", destinado a proporcionar maior eficiência ao esforço bélico na frente interna e, ao mesmo tempo, permitir ao Presidente que consagre toda a sua atenção à direção da guerra nos setores militar e diplomático.

Ao novo órgão da Presidência dos Estados Unidos foi, com efeito, atribuída a tarefa de coordenar o trabalho e a atuação de todos os organismos governamentais de guerra que não tenham caráter militar, eliminando dessa forma qualquer duplicação de funções e possíveis atritos, decorrentes da falta de uma delimitação precisa dos campos de atividade dos referidos organismos.

Segundo declaração oficial do próprio Presidente Roosevelt, o Office of War Mobilization terá a seu cargo "o desenvolvimento de programas unificados que fixem normas para a máxima utilização dos recursos naturais e industriais do país tendo em vista as necessidades civis e militares, para a utilização do potencial humano da nação nas forças armadas e para a manutenção e estabilização da economia civil, ajustando-a às necessidades e condições de guerra".

"Estamos entrando em uma fase do esforço de guerra" — prossegue o Presidente dos Estados Unidos — "em que devemos delimitar nossas atividades, evitando duplicações e superposições, eliminando atritos entre os departamentos e adotando com presteza decisões que permitam o desenvolvimento coordenado, e em ritmo elevado, de nossa máquina bélica e de nossa economia civil".

Como se sabe — através de freqüentes críticas e comentários publicados pela imprensa norte-americana — a complexa organização de guerra cujo conjunto a grande nação teve praticamente de improvisar, embora produzindo resultados surpreendentes, não vinha satisfazendo inteiramente a opinião pública do país. O surgimento de várias organizações de emergência, à medida que se faziam sentir as necessidades, trouxe como resultado inevitável certa confusão na frente interna da administração nacional, decorrente de superposições e duplicações de atividades. Ultimamente, essa falta de coordenação se fez sentir com maior premência, dados os constantes atritos verificados entre os vários órgãos encarregados da mobilização dos recursos do país para a guerra. Impôs-se, por conseguinte, como única solução capaz, a instituição de um organismo supervisor, armado da necessária autoridade, que abrangesse em seu âmbito de ação todas as atividades nacionais, coordenando-as em benefício de sua maior eficiência.

E' o que acaba de ser feito com a criação do Office of War Mobilization. Esse super-organismo, cuja direção foi entregue à competência de James F. Byrnes — jornalista, ex-deputado, ex-senador, ministro da Corte Suprema e, até então, diretor da Estabilização Econômica, de onde saiu para seu novo cargo — controlará todas as atividades do mais rico país do mundo no que concerne ao esforço bélico na frente interna. Como chefe do novo órgão, presidirá a um conselho de que fazem parte o Secretário da Guerra (Henry L. Stimson), o Secretário da Marinha (Frank Knox), o Diretor da Distribuição de Munições (Harry L. Hopkins), o Diretor da Produção de Guerra (Donald Nelson) e o novo Diretor da Estabilização Econômica (Fred M. Vinson), o qual, por seu lado, deve coordenar a segunda

linha da frente interna, constituída pelos sete organismos que disciplinam as atividades relativas à mão de obra, ao trabalho bélico, aos alimentos, aos produtos estratégicos (borracha, petróleo), aos transportes e aos preços de toda a produção nacional.

E' interessante recordar, neste momento, que a solução ora adotada nos Estados Unidos é, em linhas gerais, a mesma adotada pelo Governo Brasileiro com a criação, há cerca de nove meses, da Coordenação da Mobilização Econômica.

Efetivamente, sentindo essa necessidade de maior coordenação das atividades nacionais em face da situação presente, o D.A.S.P., em exposição de motivos datada de 31 de julho do ano passado, assinalava que "da observação atenta dos acontecimentos internacionais, das dificuldades internas deles advindas, da necessidade indiscutível de estender a ação de presença do Estado nesta grave conjuntura, de acelerar por todas as formas o preparo da estrutura econômico-social da Nação para enfrentar a crise", ressaltava a urgência de munir-se o Governo do necessário aparelhamento para enfrentar a situação.

"O momento" — prosseguia o D.A.S.P. — "não comporta mais simples medidas de prevenção; requer, ao contrário, sem mais delongas, ação".

E, mais adiante, depois de afirmar que a colaboração do Brasil à causa das Nações Unidas seria, no momento, precipuamente de ordem econômica — e que tal colaboração deveria fazer-se com o mínimo de perturbações na vida interna do país — concluía o D.A.S.P.: "Para um tão alto desideratum é indispensável um organismo que tenha visão de conjunto, que tenha autoridade supervisora sobre quasi todas as atividades nacionais, que possa utilizar toda a aparelhagem administrativa da União, Estados, Municípios, Territórios, todas as organizações privadas, para transformar o nosso Brasil numa grande força coesa, unida, marchando rapidamente para a meta que o Governo deseja alcançar".

Após outras considerações, o D.A.S.P., frisando a necessidade de "unidade de ação", dizia que esta "depende primariamente da existência de um órgão supervisor único, armado de autoridade necessária", e que "é elemento imprescindível para o êxito das atividades em que o governo se empenha".

O D.A.S.P. foi mais além na delimitação da esfera de competência do novo órgão, salientando que ele deveria "agir fora e dentro do país, mantendo contacto direto com os meios consumidores no exterior, auscultando-lhes as necessidades e estudando com eles os meios de supri-las. Dispondo desse conhecimento, fácil lhe será orientar a mobilização econômica, fomentando pesquisas subordinadas a objetivos específicos, auxiliando e impulsionando a mineração, a agricultura e a indústria manufatureira, e agindo diretamente nesses setores, nos casos mais urgentes ou de maior necessidade".

Dentro da ordem de considerações expostas no citado documento, propôs o D.A.S.P. ao Sr. Presidente da República que fôsse "criado um órgão, sob direção singular, com personalidade própria e autonomia administrativa, com jurisdição dentro e fora do Brasil, armado de poderes amplos sobre os órgãos da administração e as entidades privadas, para coordenar", sob sua orientação direta, "a mobilização econômica do País".

Reconhecendo a procedência das razões apresentadas pelo D.A.S.P., o Sr. Presidente da República expediu, em 28 de setembro de 1942, o Decreto-lei n. 4.750, que mobilizou, "a serviço do Brasil, todas as utilidades e recursos econômicos existentes no território nacional, seja qual for a sua origem, caráter, propriedade ou vínculo de subordinação", incluindo nessa mobilização o trabalho humano e incumbindo de sua orientação um Coordenador da Mobilização Econômica.

Lógicamente, dentro da boa técnica de administração, a identidade dos problemas com que se defrontaram o Brasil e os Estados Unidos só poderia conduzir os respectivos governos, como os conduziu, a soluções idênticas. Foi o que realmente se verificou: a solução preconizada pelo D.A.S.P., como resultado de metucioso estudo da questão, e adotada no Brasil há pouco menos de um ano, acaba de ser aplicada nos Estados Unidos, não obstante a vasta extensão que os mesmos problemas assumem na grande república irmã — e que naturalmente fez postergar sua inevitável aceitação.

Evolução histórica do seguro social

HELVECIO XAVIER LOPES

Presidente do I.A.P.E.T.C.

Membro da Comissão Técnica de Orientação Sindical

I. A EVOLUÇÃO DO SEGURO SOCIAL NO ESTRANGEIRO

ESTUDANDO-SE a história do seguro social através o tempo, verifica-se que ela se perde nas trevas da evolução social.

Não se cuidava, evidentemente, nos tempos remotos, de um mecanismo que pudesse ser comparado à técnica moderna do seguro social, adaptada às atuais necessidades da vida econômica e aos hodiernos conhecimentos nos campos da ciência administrativa, atuarial, demográfica, jurídica e médica. Mas, o que hoje o seguro social objetiva alcançar, com processos técnicos aperfeiçoados, procurou-se, em outras épocas, conseguir por meios mais rudimentares que correspondiam a uma organização social muito menos desenvolvida: — proteger os desamparados contra as vicissitudes da vida.

Em numerosas civilizações antigas, o trabalhador pagava sua segurança com o preço da própria liberdade.

Na velha Roma, os *sodalitia* ou *collegia opificum*, imitações dos *éranoi* atenienses, encarregavam-se da assistência aos velhos, aos doentes e aos pobres. Os imperadores criaram obras de beneficência em favor dos órfãos dos legionários. Medidas, oriundas de conceitos religiosos, e ditadas por motivos de higiene, foram tomadas para assegurar uma sepultura condigna aos cidadãos desprovidos de recursos.

O advento do Cristianismo, derramando sobre os povos as luzes de sua filosofia profundamente humanitária, deu novo impulso e, o que é mais importante, um fundamento moral às obras de socorro. O preceito evangélico está sintetizado na palavra de São Paulo: “*alter alterius onera portate, et sic adimplebitis legem Christi*”. Instituições religiosas assumiram a execução desse mandamento através das associações pias, dos mosteiros, dos asilos.

Na Idade Média, as corporações criaram, para os *companheiros*, o dever de assistir-se mutuamente em casos de doença. São dessa época os *jurandes* reconhecidos pelo rei Dagoberto em 630 e por um

capitulário de Carlos Magno em 802, e as *confratries*, cujos primeiros fundamentos remontam aos anos de 1188 e 1270, sendo o seu funcionamento regulamentado por editos do rei Carlos VII da França em 1444, e do rei Henrique III em 1581.

Mais tarde, quando a influência crescente dos mestres conseguiu obter da realeza a interdição das associações de *companheiros*, passaram estes a organizar sociedades secretas. Esses agrupamentos de *companheiros* de diferentes ritos ou *deveres* (Filhos de Salomão, do Mestre Jacques ou do Pai Soubise) tinham, especialmente, o objetivo da prestação de uma assistência mútua.

Com o aparecimento dos primeiros sintomas do capitalismo industrial, tornou-se mais aguda a “questão social”. O Estado viu-se constrangido a cuidar da proteção dos assalariados. Os então ainda fracos poderes públicos delegaram esta tarefa, árdua e delicada, às organizações profissionais. As corporações medievais, de cunho secular, e as confraternidades, de caráter religioso, empenharam-se em assistir os seus associados e membros de sua família nos casos de doença e de velhice. Regime essencialmente patriarcal, não distinguia entre esmola, caridade, beneficência e previdência.

Mas já em 1270, o direito municipal de Hanover previa a obrigatoriedade da assistência dos patrões aos seus servidores enfermos.

Um edito de Hanover de 1279 considerava desumano o reenvio de *companheiros* doentes para seu país de origem e prescrevia o dever de prestar-lhes, no local, os cuidados que seu estado requeria.

Deve ser também focalizada a notável organização das caixas de previdência da inscrição marítima e o importante papel desempenhado pela instituição de Colbert no desenvolvimento do seguro social.

Em 1650 aparecem as sociedades criadas pelo banqueiro genovês Tonti (e, por isso, denominadas *tontinas*), cuja finalidade consistia na distribuição,

em uma data pre-fixada, entre os sobreviventes, das contribuições de todos os seus membros.

A tutela opressiva dos grêmios (*guilds*) desmoronou-se ante o sôpro reformador da Revolução francesa, deixando os trabalhadores livres, é certo, mas isolados e indefesos. Mas, nem porisso o sentimento do dever moral de um amparo organizado aos desafortunados desapareceu da consciência dos reformadores sociais. Manifestou-se, de forma solene na célebre Declaração de 23 de junho de 1793 (*"Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen"*) cujo art. 21 prescrevia :

"Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'existence à ceux qui sont hors d'état de travailler".

Esta Declaração sintetizava um vasto e formoso programa de amparo aos cidadãos em caso de desemprego, doença, invalidez, velhice ou orfandade. Infelizmente, o programa ficou letra morta. A época áurea do ilimitado liberalismo econômico opunha-se a realizações práticas no terreno assistencial. O *"laissez faire"* não permitiu ao Estado uma intervenção direta que conseguisse transformar a grandiloquência doutrinária em amparo real, palpável.

A estrutura econômica não tinha, ainda, exigido medidas enérgicas. E' sômente com o desenvolvimento rápido do maquinismo, com a formação de um proletariado urbano e sua concentração nas grandes fábricas, que, na primeira metade do século XIX, a necessidade de uma previdência social se afirmou como indispensável. Num impulso espontâneo, que honra o tão criticado liberalismo, foram então tomadas várias medidas que constituem as bases imediatas do moderno seguro social.

Evidentemente, as sociedades de socorro mútuo, que se constituíram depois da chamada Grande Revolução, pouco se assemelharam exteriormente aos grupos mutualísticos integrados nas corporações, confraternidades e outras associações, leigas ou religiosas, dos tempos anteriores ao "século da razão". Suas finalidades sociológicas e econômicas não eram, contudo, muito diferentes em relação aos benefícios que se propunham conceder aos sócios. Oriundas de um agudo senso humanitário, combinado com um espírito de associação, e, ao mesmo tempo, de um individualismo igualmente característico para ingleses e franceses, as *"friendly societies"* e as *"mutualités"* tentaram (e, em parte, conseguiram) realizar, sob o lema *"help yourself"* e

com arraigada desconfiança contra o Estado, o amparo dos que, previdentemente, a elas se filiaram.

As sociedades mutualísticas desempenharam, e continuam a desempenhar, relevantes funções em muitos países refratários ao intervencionismo estatal. Mas, a sua base nitidamente voluntária, possibilitando no seu quadro social flutuações prejudiciais à estabilidade financeira da instituição, a falta de previsão das massas trabalhistas, descuidosas do futuro, bem como a suspeição dos poderes públicos contra as atividades, às vezes perigosas, das associações de classe, prejudicaram a atuação generalizada das mutualidades. O problema de uma proteção adequada contra os riscos físicos e econômicos dos trabalhadores, cujo número ia progressivamente aumentando, persistia, e não podia solucionar-se satisfatoriamente enquanto o Estado se desinteressasse do bem estar dos assalariados.

Paliativos, como o fomento concedido à economia individual, as *"poor laws"* ou o seguro comercial, foram condenados ao fracasso. Só raramente, e em condições excepcionais, poderá um trabalhador, pelo próprio esforço ou através de um seguro contratado com uma companhia comercial, economizar somas suficientes ou segurar-se convenientemente para enfrentar os meses, ou mesmo anos, da miséria que o ameaça quando incapacitado para o trabalho. As leis sobre auxílio aos indigentes, quase sempre de um nível bastante modesto, tornaram-se incompatíveis com a dignidade dos trabalhadores que não podiam ser equiparados, em caso de doença ou de velhice, aos miseráveis, vagabundos, ou mendigos recolhidos pela polícia.

O seguro social obrigatório apresentou-se, nestas condições, como único meio capaz de proteger, com eficiência, os economicamente fracos contra as vicissitudes fisiológicas e econômicas da vida moderna. Sua realização, implicava, todavia, nu'a mudança radical nos conceitos gerais sobre as funções e os deveres do Estado, para com a classe trabalhista. A comunidade nacional não podia mais deixar ao arbítrio dos operários serem previdentes ou imprevidentes; devia, antes, no próprio interesse, assumir o papel de orientar e determinar a proteção dos trabalhadores, substituindo uma parte da liberdade individual (que facilmente poderia degenerar em incúria ameaçadora para a coletividade) por um seguro coercitivo, garantido pelo esforço coordenado da sociedade.

Antecedentes neste sentido não faltavam, se bem que limitados a certas classes profissionais que se

distinguiam por uma particular coesão social e se caracterizavam também por um risco agravado e incomum de incapacidade de trabalho. Como exemplos podemos citar, desde logo, os marítimos e os mineiros. E, de fato, as duas primeiras leis modernas de seguro social obrigatório visavam estas duas classes particularmente expostas à doença ou invalidez prematura.

Cabe à Bélgica a glória de ter instituído antes dos mais um regime de aposentadoria em favor dos seus marujos inválidos ou velhos, sendo, a lei belga, de 21 de julho de 1844. A Itália em 1861 e a França em 1885 protegeram, também, os trabalhadores da respectiva marinha mercante contra os riscos de invalidez e velhice. Mas o mérito de ter fundado o primeiro sistema completo de seguro social obrigatório, abrangendo a doença, os acidentes do trabalho, a invalidez, a velhice e a morte, pertence à Austria, que, pela lei de 23 de maio de 1854, criou as "Bruderladen" (caixas de confraternidade mineira) em favor dos assalariados da sua importante indústria mineira.

Em face da incessante e progressiva industrialização, não podia mais o seguro social cingir-se a classes restritas, embora importantes. Devia alargar o seu raio de ação, incluindo ramos inteiros de atividade econômica ou, melhor ainda, todos os trabalhadores assalariados qualquer que fôsse a profissão. Este passo foi realizado na Alemanha com a promulgação da lei imperial de 15 de junho de 1883 sobre o seguro-doença-maternidade dos assalariados da indústria e do comércio, estendido, pelas leis de 5 de maio de 1886 e 10 de abril de 1892, aos da agricultura e dos transportes.

Uma vez implantado o seguro-doença geral e obrigatório, a ampliação dos riscos cobertos seguiu em cadência acelerada. Em 6 de julho de 1884 promulgava a Alemanha a lei imperial sobre o seguro-acidentes, e em 22 de junho de 1889 outra sobre o seguro-invalidez-velhice. Antes disso, a Áustria já havia introduzido, pela lei de 28 de dezembro de 1887, o seguro contra os acidentes no trabalho, e pela lei de 30 de março de 1888 o seguro-doença-maternidade. Destarte, os trabalhadores da Europa Central, entre o Mar do Norte e o Adriático, estavam nos fins do século passado amparados contra os riscos sociais e profissionais.

As outras nações do Velho Continente acompanharam o exemplo recebido e adotaram, nas duas décadas precedentes à primeira guerra mundial, vários regimes de seguro social obrigatório, com um campo de aplicação variável de um país para

outro, e visando os diferentes riscos. Não é o nosso intuito traçar aqui uma história geral do desenvolvimento do seguro social na Europa antes de 1914. Limitar-nos-emos a assinalar as grandes etapas para cada um dos ramos da previdência.

No domínio da indenização das vítimas de acidentes do trabalho, duas correntes distintas, resultando de concepções diferentes, coexistiam e se desenvolveram lado a lado. Uma, podendo ser caracterizada como sistema de responsabilidade patronal legal, freqüentemente chamado também sistema de reparação de acidentes, prevaleceu nos países sob influência ideológica anglo-saxônica e francesa. A outra, estabelecendo um verdadeiro sistema de seguro social contra os acidentes do trabalho, inspirou aos países orientados segundo os modelos da Europa Central.

O primeiro sistema, preparado pela "Employer's Liability Act" de 1880, concretizou-se na Grã-Bretanha na "Workmen's Compensation Act" de 1897, aplicável aos trabalhadores em fábricas, minas, transportes, e construções, e estendida à agricultura em 1900. Na França, a "loi du 9 avril 1898 concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail" englobou os industriários, sendo os comerciários incluídos por uma lei de abril de 1906. Nos mesmos moldes procederam os legisladores belgas e portugueses (leis de 1903 e de 1913, respectivamente).

O segundo sistema logrou maior expansão. Assim a Noruega o adotou em 1894 para a proteção dos industriários e em 1908 para os marítimos; a Finlândia em 1895 para a indústria; a Dinamarca em 1898 para a indústria, em 1905 para a marinha mercante e em 1908 para a agricultura; e a Itália em 1898 para os industriários e os comerciários.

No primeiro decênio do século XX, implantaram o seguro obrigatório contra os acidentes de trabalho: a Hungria (em 1900 para os domésticos e trabalhadores agrícolas, em 1907 para os industriários e comerciários), os Países-Baixos (em 1901 para indústria e comércio), a Suécia (em 1901 para a indústria) e o Luxemburgo (em 1902 para a indústria, em 1904 para o comércio, em 1909 para a agricultura). A lei federal de 13 de junho de 1911 instituiu na Suíça um regime modelar de seguro acidentes.

No campo do seguro-doença-maternidade podem também ser distinguidas duas tendências paralelas que caracterizam a evolução entre o fim do século passado e a guerra mundial de 1914-1918. A primeira tentou conciliar as novas necessidades sociais

com as velhas tradições liberais, favorecendo, e até subvencionando, as mutualidades, sem, porém, tornar a filiação compulsória. A segunda se decidiu francamente para o seguro obrigatório, impelida, talvez, pela falta de um movimento mutualístico bastante forte como o que floresceu nos países do primeiro grupo.

O seguro-doença livre desenvolveu-se com força na Suécia, onde as leis de 1891 e de 1910 o ampararam com o auxílio do Estado; na Bélgica, onde a velha lei de 1851 sobre as sociedades de socorro mútuo foi modernizada em 1894; na França, cuja lei de 1898 regeu durante uma geração as sociedades mutualísticas; e na Dinamarca, onde a matéria foi disciplinada por uma lei de 1892.

O seguro-doença obrigatório conquistou a Hungria em 1891, o Luxemburgo em 1901, a Noruega em 1909, a Sérvia em 1910, a Grã-Bretanha em 1911, e a Rumânia e a Rússia em 1912. A França, rompendo com o sistema mutualístico que prevaleceu para as demais profissões, prescreveu em 1894 o seguro-doença compulsório para os mineiros; os Países-Baixos adotaram o princípio da obrigatoriedade em 1913; e a Itália aceitou em 1911 uma solução parcial com a introdução do seguro-maternidade (sem cobertura do risco doença). A Suíça estabeleceu na lei de 1911 o seguro-doença, delegando, porém, a competência de torná-lo compulsório aos Cantões, que, por sua vez, podiam encarregar os municípios da transformação dos princípios legais em obrigação efetiva.

No campo do seguro-invalidadez-velhice-morte, enfim, os progressos alcançados pelas nações européias até o ano de 1914, foram ligeiramente menos rápidos do que os verificados nos outros ramos de seguro social. Assim as leis da Bélgica de 1911 e da França de 1894 somente amparavam a classe mineira, e a lei austríaca de 1907 se aplicava, sem distinção da atividade profissional, aos empregados mas não beneficiava os trabalhadores braçais. A Grã-Bretanha promulgou em 1911 um importante diploma legal que visava todos os assalariados, porém não cobria os riscos velhice e morte, mas unicamente os de doença e invalidez. O Luxemburgo adotou em 1911, e a Rumânia em 1912, um regime de seguro-invalidadez-velhice-morte aplicável à indústria e ao comércio. Uma lei francesa de 1910, que previu aposentadorias e pensões para os assalariados e os agricultores, não logrou ser efetivamente aplicada. Entretanto, a Suécia introduziu em 1912 um novo e mais amplo regime de seguro social contra a invalidez, a velhice e a morte, en-

globando não só os trabalhadores, mas toda a população, sendo, destarte, o primeiro país a realizar um verdadeiro seguro nacional do povo inteiro.

Traçamos, nos parágrafos anteriores, em suas linhas mais vivas, o quadro do seguro social na época anterior à primeira guerra mundial. É surpreendente, entretanto, assinalar que ao surto da previdência nos países europeus não correspondeu uma evolução análoga nas nações extra-europeias. De fato, abstraindo de algumas poucas leis sobre as "friendly societies" na União Sul-africana (1892) e em três estados do Commonwealth australiano (Tasmânia 1888, Nova Gália do Sul 1912, Queensland 1913) bem como da legislação australiana sobre os auxílios à maternidade (1912) e da do Japão sobre os acidentes (1905 e 1911), só houve as medidas tomadas em vários estados da União Norteamericana, do Canadá e do Perú, em favor das vítimas de acidentes do trabalho, que merecessem ser mencionadas num rápido inventário da legislação de previdência fora da Europa e precedentes à grande convulsão de 1914-1918.

A guerra mundial de 1914 veio, porém, modificar profundamente a estrutura econômica e social de todos os países. A proteção social através do seguro obrigatório, anteriormente privilégio das nações européias, se espalhou vitoriosamente por todo o mundo nos dois decênios que se seguiram aos tratados de paz concluídos em 1919, e encontrou um centro de irradiação na obra da Organização Internacional do Trabalho, a qual, direta ou indiretamente, influuiu sobre a legislação de seguro social de quasi todos os povos civilizados, indicando-lhes as diretrizes certas e as bases firmes para a solução satisfatória dos novos problemas decorrentes das transformações sociais, administrativas e políticas e das mudanças econômicas, industriais e demográficas.

Na Europa, onde, na maioria dos países, o nível geral da previdência já havia atingido um grau bastante elevado, os sistemas foram aperfeiçoados e estendidos a novas classes.

Assim, o seguro-acidentes austríaco englobou em 1928 a agricultura e modificou radicalmente em 1935 a sua estrutura unificando-a com os outros ramos de seguro. A Bélgica incluiu em 1929 os marítimos no seu sistema de reparação de acidentes. A Espanha, depois de ter adotado em 1922 a reparação de acidentes, transformou-a em 1931 e 1932 em seguro obrigatório. A França reformou a sua lei antiquada em 1920, 1922, 1926 e 1930. A Grã-Bretanha substituiu em 1934 o sistema de

reparação pelo de seguro no que diz respeito à indústria de carvão. A Itália reorganizou em 1933 a gestão administrativa do seguro-acidentes. Nos Estados bálticos reformas foram adotadas em 1934 e 1936 pela Estônia, em 1927 pela Letônia e em 1936 pela Lituânia. Os Países-Baixos incluíram em 1919 a marinha mercante e em 1922 a agricultura na legislação de seguro-acidentes. A Polônia unificou em 1924 as leis herdadas dos antigos territórios das potências centro-européias, estendendo-as ao território ex-russo. Portugal englobou em 1919 todos os assalariados na lei de 1913. A Romênia coordenou em 1933 o seu seguro. A União Soviética introduziu o seguro-acidentes obrigatório em 1922, e no mesmo ano a Jugoslávia estendeu e unificou a antiga lei austríaca de 1887 em todas as províncias do novo reino.

O seguro-doença encontrou novos adeptos na Bulgária (1924), na Espanha (sob forma de seguro-maternidade, implantado em 1929), na França (1928/30), na Grécia (1934), na Itália (sob forma de seguro-tuberculose, introduzido em 1927) na Lituânia (1926), e na União Soviética (1922). O seu raio de ação foi estendido, ou a novas atividades profissionais, sobretudo à agricultura, na Áustria (1928) e na Tchecoslováquia (1920), ou a novas partes do território nacional, na Polónia (1920) e na Jugoslávia (1922). Reformas substanciais foram efetivadas na Hungria (1927), no Luxemburgo (1925) e na Romênia (1933). O seguro-invalidéz-velhice-doença sofreu importantes melhorias na Áustria (1926) e na Romênia (1924). Novos regimes foram implantados na Bélgica (1924 e 1925) na Bulgária (1924), na Dinamarca (1921), na Espanha (só o seguro-velhice, em 1919), na França (1928 e 1930), na Grã-Bretanha (só o seguro-velhice-morte, em 1925, sendo o seguro-invalidéz de 1911), na Grécia (1934), na Hungria (1928), na Itália (1919), nos Países-Baixos (1919), na Polónia (1927 e 1934), na Tchecoslováquia (1924) e na União Soviética (1922), reformado em 1932).

O continente asiático contribuiu, por sua vez, para o maior florescimento do seguro social, sendo a reparação dos acidentes do trabalho introduzida em 1923 na Índia, e em 1926 na Palestina. O Japão modernizou sua lei em 1923 e adotou também o seguro-doença (1922, 1926).

No hemisfério ocidental, a reparação dos acidentes do trabalho foi prevista nas legislações de, praticamente, todas as nações. A lei argentina e a colombiana datam de 1915, a chilena e a cubana

de 1916, a uruguaia de 1920, a equatoriana de 1921, a mexicana de 1931. Nos Estados Unidos, a maioria das leis provinciais foi promulgada entre 1911 e 1917. A Bolívia adotou medidas neste assunto em 1924, a Costa Rica em 1925, a República Dominicana em 1932, a Nicarágua em 1930, o Paraguai em 1927 e a Venezuela em 1928.

O seguro-doença está funcionando no Chile desde 1924, no Equador desde 1936, no Perú desde 1937, enquanto regimes de seguro-maternidade são aplicados na Argentina e em Cuba desde 1934. Mas, em quasi todos os Estados americanos, estudos preliminares para a implantação do seguro-doença são empreendidos, alguns dos quais se acham muito adiantados, como os procedidos no México e na Colômbia, sendo a respectiva lei já promulgada, desde 1940, na Venezuela.

O seguro-invalidéz-velhice-morte, enfim, encontrou um ambiente favorável entre as nações americanas. Com efeito, tais sistemas, com um campo de aplicação variável, existem na Argentina (1919, 1921, 1923, 1935), na Bolívia (1926), no Chile (1924), na Colômbia (1926), no Equador (1928, 1936), nos Estados Unidos (1935), no Paraguai (1924), no Perú (1937), no Uruguai (1919, 1934).

A segunda guerra mundial interrompeu, até um certo ponto, os progressos do seguro social. Tudo, porém, parece indicar que, depois da vitória, a previdência social vai ser chamada a desempenhar um papel básico na reconstrução. O "plano Beveridge" bem como as referências contidas a esse respeito na "Carta do Atlântico" comprovam a importância que todos os estadistas esclarecidos atribuem ao seguro social como meio racional e eficiente da segurança política, econômica e demográfica.

II. A EVOLUÇÃO DO SEGURO SOCIAL NO BRASIL

Muito propositadamente deixámos, no capítulo precedente, de focalizar o desenvolvimento do seguro social no Brasil, reservando a descrição das suas grandes etapas para um resumo especial.

Em um país onde dominou, nos primórdios de sua organização, o braço escravo e que era caracterizado pela preponderância da agricultura quando outras nações já se encontravam em um processo adiantado de industrialização, não se podia logicamente cogitar de legislação trabalhista e previdência. Mesmo depois da "lei áurea" a política social se chocou contra obstáculos, decorrentes de preconceitos de um liberalismo econômico e de um anti-intervencionismo estatal, que dominaram durante

muito tempo não só no Brasil como também em outros países novos.

Formaram-se, é verdade, algumas poucas sociedades mutualísticas. Fundaram-se, graças ao espírito filantrópico de nossa gente, asilos para pobres, santas casas para doentes. Mas uma verdadeira legislação protetora do trabalho, de assistência ao trabalhador e à sua família, era assunto alheio às cogitações dos governos que se sucediam nas primeiras décadas da República.

Esta mentalidade traduzia-se na própria Constituição de 24 de fevereiro de 1891, cujo art. 72 se contentou em garantir “o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial”, e cujo art. 75 reservou o direito à aposentadoria “aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação”. Na enumeração da competência legislativa da União (art. 34) os problemas de trabalho e de previdência não figuravam, sequer.

Todavia, as necessidades sociais se acentuaram, exigindo providências legais. Como na maioria dos países do nosso hemisfério, foram os problemas de proteção dos assalariados vítimas de acidentes no trabalho que, entre nós, chamaram primeiramente a atenção dos legisladores.

Assim, o deputado Medeiros e Albuquerque, representante de Pernambuco, apresentou, em 3 de setembro de 1904, à Câmara uma proposta de lei (n. 169) regulando as indenizações devidas aos acidentados no trabalho. Apesar da relevância de seu assunto não logrou, sequer, parecer da Comissão de Justiça. Quatro anos mais tarde, na sessão de 22 de agosto de 1908, o deputado Graccho Cardoso submeteu à Câmara novo projeto (n. 273) cujo êxito também não foi feliz. A mesma sorte teve um “regulamento à indenização, nos casos de acidentes no trabalho”, que o deputado Wenceslau Escobar submeteu, em 5 de outubro de 1908, à consideração dos seus pares (n. 337).

Coube ao Senado a iniciativa de um novo projeto (n. 273), apresentado pelo senador Adolpho Gordo na sessão de 25 de junho de 1915 e elaborado com o concurso do Departamento do Trabalho do Estado de São Paulo. Aprovado pela Câmara Alta, a proposta foi encaminhada à Câmara Baixa onde, no estudo com que a apreciou, a Comissão de Justiça aproveitou os diferentes trabalhos precedentes para elaborar novas sugestões, consubstanciadas no projeto n. 284, de 29 de outubro de 1917, relatado pelo deputado Maximiano de Figueiredo. Durante a discussão, este trabalho sofreu diversas emendas, e voltou à Comissão de

Justiça que o substituiu pelo projeto n. 239, de 27 de agosto de 1918, fortemente influenciado pelo deputado Prudente de Moraes. A Câmara criou uma Comissão Especial de Legislação Social, para o fim de proceder “à revisão do projeto n. 239, de 1918, ouvindo as classes diretamente interessadas no assunto e procurando por essa forma acomodar, tanto quanto possível, aquele projeto às condições e necessidades reais da indústria nacional”.

O projeto elaborado pela Comissão Especial foi aprovado, quasi sem alteração, tanto pela Câmara dos Deputados como pelo Senado, vindo a se transformar na lei n. 3.724, de 15 de janeiro de 1919, primeira lei geral que no Brasil tratou problemas de seguro social. A esta lei seguiu-se o decreto n. 13.493, de 5 de março de 1919, que modificou o art. 10 da lei básica, bem como o regulamento, aprovado pelo decreto n. 13.498, de 12 de março de 1919, que foi elaborado por uma Comissão composta dos Senhores deputado Andrade Bezerra, Dr. Dulphe Pinheiro Machado, Dr. Araujo Castro e major Luiz Ferraz, e referendado pelos Drs. Urbano dos Santos e Padua Salles, respectivamente ministros da Justiça e da Agricultura.

A primitiva lei sobre acidentes do trabalho só em parte satisfaz as exigências de um amparo dos trabalhadores incapacitados para o trabalho. Aplicava-se unicamente a determinadas categorias profissionais, e cobria unicamente o risco profissional. Mas os riscos sociais — doença, invalidez, velhice, morte — não resultam apenas de acidentes e ameaçam todos os trabalhadores, e não só os ocupados nas indústrias enumeradas na lei n. 3.724.

Por outro lado, a economia brasileira se transformou em consequência da guerra mundial de 1914 a 1918. O surto industrial criou novos problemas, e um dos maiores decorreu da formação de um proletariado urbano, instável e desamparado. Impunham-se medidas que compensassem a perda de ganho ocasionada pela incapacidade de trabalho daqueles cujo único meio de subsistência reside no desempenho de um trabalho assalariado.

Tornou-se também indispensável dar cumprimento às diretrizes constantes da Parte XIII do Tratado de Versailles (Constituição da Organização Internacional de Trabalho) do qual o Brasil foi um dos signatários. Fazendo-se representar nas conferências internacionais do trabalho realizadas anualmente para discussões dos problemas sociais, o nosso país comprometera-se a concretizar muitas das recomendações ou convenções relativas à legislação do trabalho. E no entanto, mau grado a sole-

nidade dos compromissos assumidos, limitava-se a nossa anêmica Legislação do Trabalho a uma lei de férias e à lei de acidentes no trabalho ocorridos na indústria, ambas de aplicação muito problemática fora das capitais.

Operários mais providentes procuraram formar sociedades de auxílios mútuos em que, mediante uma cotização módica, pudessem obter socorros temporários quando incapacitados para os serviços por motivo de enfermidades ou invalidez. As chamadas "Sociedades de Resistências", precursoras dos atuais sindicatos, previam, em seus estatutos, auxílios em casos de acidentes, doença e morte. Foram impotentes, entretanto, essas sociedades, pelos seus fracos recursos econômicos, para atender às vultosas despesas decorrentes de incapacidades permanentes, de auxílio às viúvas e aos órfãos menores de seus associados.

Necessária foi a intervenção do Estado, criando a Previdência Social, conjunto das energias coletivas, para trazer a todos os que trabalham a tranquilidade no presente e a confiança no futuro.

Antecedentes tímidos, sem plano, visando somente algumas classes relativamente privilegiadas de trabalhadores do serviço do Governo, já haviam sido experimentados.

Assim uma lei, datando ainda do tempo do Império, autorizou o Governo a criar uma "caixa de socorros para o pessoal de cada uma das estradas de ferro do Estado" (lei n. 3.397, de 24 de novembro de 1888). Para o pessoal das oficinas da Imprensa Nacional o decreto n. 10.269, de 20 de julho de 1889, criou um "fundo a pensões" que foi regulamentado pelos decretos n. 1.541 C, de 31 de agosto de 1893, e n. 4.680, de 14 de novembro de 1902. O "Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda" instalado pelo decreto n. 942 A, de 31 de outubro de 1890, assinado pelo Presidente Manoel Deodoro da Fonseca e Ruy Barbosa, amparou uma fração dos funcionários públicos. Os empregados do correio já desfrutavam das regalias previstas pelo decreto número 9.912 A, de 26 de março de 1888. Direito à aposentadoria foi prometido pelo decreto n. 221, de 26 de fevereiro de 1890, aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, sendo o citado decreto regulamentado pelos arts. 73 a 81 do de n. 406, de 17 de maio do mesmo ano. Benefício idêntico foi posteriormente concedido aos assalariados de outras ferrovias (Recife-Caruarú e prolongamento ao S. Francisco) pelo decreto n. 405, de 17 de maio de 1890, e finalmente estendido,

pelo menos em teoria, aos "empregados de todas as estradas de ferro gerais da República, em tráfego ou em estudo", os quais, *ex-vi* do decreto n. 565, de 12 de julho de 1890, teriam direito à aposentadoria nas condições estabelecidas em relação aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, promessa esta que foi realizada com um atraso de mais de trinta anos... Os operários efetivos do Arsenal de Marinha da Capital Federal foram, por um decreto assinado pelo Presidente Floriano Peixoto (n. 127, de 29 de novembro de 1892, com regulamentos várias vezes modificados: decretos n. 2.091, de 13 de setembro de 1895, n. 2.819, de 23 de fevereiro de 1898, n. 6.990, de 15 de junho de 1908), amparados em caso de invalidez e os seus beneficiários em caso de morte do chefe da família. O pessoal das capatazias da alfândega do Rio de Janeiro foi amparado pela "Caixa de Pensões e Empréstimos", instituída em 1910, de conformidade com a autorização contida no art. 33, n. 19, da lei n. 2.050, de 31 de dezembro de 1908, revigorado pelo art. 43 da de n. 2.221, de 30 de dezembro de 1909, e regulamentada pelo decreto n. 9.517, de 17 de abril de 1912. Antes já fôra criada, pelo decreto n. 9.284, de 30 de dezembro de 1911, uma "Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda".

Em todos êstes casos tratava-se de pequenos grupos de trabalhadores, servidores humildes do Estado, e a sua proteção era bastante precária. Mas a grande massa dos assalariados em serviço de particulares não logrou obter uma proteção social eficaz contra as vicissitudes da vida.

Só em 1923 foi dado o primeiro passo neste sentido com o decreto legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido pela denominação de "Lei Eloy Chaves", do nome do autor do respectivo projeto que criou, em cada uma das estradas de ferro existentes no País, uma caixa de aposentadoria e pensões compreendendo como associados obrigatórios todos os empregados desde que tivessem mais de 6 meses de serviço.

Se a criação dessas caixas foi recebida com entusiasmo pelos empregados, já o mesmo não se poderá afirmar em relação aos empregadores, que reagiram contra o onus que a nova lei lhes vinha criar. Algumas companhias estrangeiras procuraram hostilizar a lei, fazendo-lhe primeiramente, de maneira surda e subterrânea, uma campanha contrária à sua execução; depois, ostensivamente, se declararam infensas a essa execução.

Desatendendo a todas as razões humanitárias de solidariedade coletiva e de simpatia pública, uma companhia estrangeira investiu contra a lei tentando no Foro Federal de São Paulo uma ação de anulação dêsse ato do governo. O feito não foi por diante mas o gesto concreto de desobediência à lei ficou registrado nos anais da Justiça.

Em 20 de dezembro de 1926, ano em que já funcionavam 33 caixas, novo passo era dado ampliando o seguro social: o decreto legislativo n. 5.109 prescreveu que todas as estradas de ferro do País a cargo da União, dos Estados, dos Municípios, ou de particulares, teriam caixas de aposentadoria e pensões para os seus ferroviários, sendo tal obrigação extensiva a todas as empresas de navegação marítima ou fluvial e bem assim às explorações de portos pertencentes à União, aos Estados, aos Municípios e a particulares. Outrossim, a lei submeteu as caixas à jurisdição do Conselho Nacional do Trabalho criado pelo decreto n. 16.027, de 30 de abril de 1923, e que passou a ser seu órgão de fiscalização em instância administrativa.

Quasi dois anos depois, em 11 de outubro de 1928, foram aprovados os regulamentos das Caixas de Aposentadoria e Pensões dos Portuários e Ferroviários, respectivamente pelos decretos ns. 17.940 e 17.941.

Além dêstes textos legislativos, a Primeira República nos deixou em matéria de previdência social dois projetos: o de n. 159 de 1927 e o de n. 362 de 1928.

O primeiro, subscrito pelo deputado pernambucano Dr. Agamemnon Magalhães, que posteriormente tanto relêvo emprestou à pasta do Trabalho, objetivava, apenas, a organização de caixas primárias de assistência social destinadas a socorrer, nos casos de moléstia, invalidez e morte, os operários que percebessem um salário anual de 1 a 12 contos de réis, inclusive os que exercessem sua atividade no campo da agricultura e da pecuária. Na justificativa de seu projeto, o autor assinalava que seu objetivo precípuo criando a assistência social, ainda sob a forma facultativa ou o sistema de liberdade subsidiária, era preparar, com essa fase inicial, o ambiente brasileiro para a obrigatoriedade do seguro.

O projeto n. 362 de 1928, de autoria do deputado maranhense Sr. Viriato Corrêa, visava instituir a Carteira Social de Amparo e Aposentadoria das Classes Proletárias, sendo o plano uma reprodução das sugestões expostas pelos próprios ope-

rários nas colunas dos nossos jornais. Daí a falta de orientação técnica do projeto.

A dissolução do Congresso em consequência do triunfo da Revolução de 1930 impediu que se prosseguissem os estudos em torno dessas proposições.

O espaço de tempo entre 1923 e 1930 pode ser qualificado como *Período Inicial* do seguro social no Brasil. Foi no período que se seguiu aos fins de 1930, isto é, no Governo Provisório consequente ao movimento revolucionário chefiado pelo Senhor Getúlio Vargas, que se generalizou e moldou em novos princípios o sistema da nossa previdência social.

Em verdade a instituição do Governo Provisório e a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, pelo decreto n. 19.433, de 26 de novembro de 1930, vieram trazer um novo e vigoroso impulso ao incipiente seguro social brasileiro.

Antes mesmo de assumir a chefia da Nação no novo regime imposto pela revolução nacionalista, já evidenciara o candidato Getúlio Vargas a sua preocupação com o amparo das classes trabalhistas. Base da futura orientação governativa, a "Plataforma da Aliança Liberal" lida na Esplanada do Castelo, na tarde de 2 de janeiro de 1930, assim se exprimiu a respeito da questão social:

"Não se pode negar a existência da questão social no Brasil, como um dos problemas que terão de ser encarados com seriedade pelos poderes públicos.

O pouco que possuímos em matéria de legislação social não é aplicado ou só o é em parte mínima, esporadicamente, apesar dos compromissos que assumimos a respeito, como signatários do Tratado de Versalhes e das responsabilidades que nos adveem da nossa posição de membros do "Bureau Internacional do Trabalho", cujas convenções e conclusões não observamos.

Se o nosso protecionismo favorece os industriais, em proveito da fortuna privada, corremos também o dever de acudir ao proletário com medidas que lhe assegurem relativo conforto, estabilidade e o amparem nas doenças, como na velhice.

Tanto o proletário urbano como o rural necessitam de dispositivos tutelares, aplicáveis a ambos, ressaltadas as respectivas peculiaridades.

Tais medidas devem compreender a instrução, educação, higiene, alimentação, habitação; a proteção às mulheres, às crianças, à invalidez e à velhice;...

Quanto ao operariado das cidades, uma classe numerosa existe, cuja situação é fácil de melhorar. Refiro-me aos que empregam suas atividades nas empresas telefônicas e nas de iluminação e viação urbanas. Basterá que se lhes estenda naturalmente, dada a similitude das ocupações, os benefícios das

caixas de aposentadoria e pensões dos ferroviários, benefício de que já gozam igualmente os portuários.

Idêntica providência deverá abranger também os marítimos e os empregados do comércio, de conformidade com os respectivos projetos que se arrastam nas Casas do Congresso. Os poderes públicos não podem e não devem continuar indiferentes aos apelos dessas duas grandes classes e doutras com iguais direitos e necessidades tanto mais quanto a sua melhoria nenhum onus acarretará aos cofres do País”.

Inspirando-se nessas diretrizes, um dos primeiros atos do Governo Provisório foi o decreto n. 19.497, de 17 de dezembro de 1930, estendendo o regime das caixas de aposentadoria e pensões ao pessoal dos serviços de força, luz, bondes, telefones, a cargo da União, dos Estados, dos Municípios, e de particulares, e ao pessoal dos serviços de telegrafia e radiotelegrafia mantidos por particulares.

Não se deteve porém aí a obra do Governo Provisório. Desde logo o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio empreendeu a premente reforma da legislação das caixas de aposentadoria e pensões.

Iniciados os trabalhos da reforma, prorrogou-se pelo decreto n. 19.554, de 31 de dezembro de 1930, o mandato dos conselhos de administração das caixas de aposentadoria e pensões até 31 de março do próximo ano, suspendendo-se até a mesma data a concessão das aposentadorias ordinárias e extraordinárias. Não havendo sido ultimada a reforma da lei, foi, pelo decreto n. 19.810, de 27 de março de 1931, prorrogada a referida suspensão, que ficou mantida pelo decreto n. 20.048, de 28 de maio do mesmo ano.

No manifesto à Nação, lido em sessão solene, no Teatro Municipal do Rio de Janeiro, em 3 de outubro de 1931, o Senhor Getúlio Vargas fez o inventário do primeiro ano do Governo Provisório e das suas diretrizes. Neste relatório o Presidente destacou dentre as iniciativas tomadas pelo novo Ministério do Trabalho “a reforma da lei de aposentadoria e pensões e ampliação do âmbito dessa lei, fazendo beneficiários dela os trabalhadores empregados marítimos, tranviários, telegráficos, telefonistas e radiotelegrafistas, todos os operários de serviços públicos em suma”. Lembrou que “o exame metódico e contínuo da situação financeira das caixas, cujas despesas teem aumentado de modo considerável, deu margem a que se verificasse ser a mesma precária e reclamar a adoção de providência pronta e eficaz que lhes garantisse melhor funcionamento”.

Como resultado dos estudos de reforma foi assinado em 1.º de outubro de 1931 o decreto n. 20.465, que consolidou a legislação das caixas de aposentadoria e pensões, estendendo o seu regime aos empregados em serviços públicos de água, esgotos, ou outros que viessem a ser considerados como tais. Este decreto foi posteriormente modificado pelo de n. 20.081, de 24 de fevereiro de 1932.

Buscando ampliar ainda mais o campo do seguro social, dois decretos foram assinados no mesmo ano de 1932: o de n. 21.330, de 27 de abril, aprovando o regulamento da Caixa de Aposentadoria e Pensões da Imprensa Nacional, e o de número 22.096, de 16 de novembro, estendendo aos serviços de mineração em geral as disposições do decreto n. 20.465, de 1 de outubro de 1931.

O ano de 1933 viria, entretanto, marcar uma nova e mais importante fase na história do seguro social brasileiro com a criação do primeiro instituto de aposentadoria e pensões.

Abandonando à técnica até então vigente, de caixas agrupando empregados de uma só empresa distribuídos por um mesmo Estado ou região, o Governo decidiu corajosamente reunir, na proteção dos institutos os assalariados exercendo atividades profissionais idênticas, semelhantes ou conexas, disseminados por todo o território nacional.

E, assim, pelo decreto n. 22.872, de 29 de junho de 1933, era criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, abrangendo todo o pessoal da marinha mercante e classes anexas. Se bem que, na parte referente aos benefícios, o Instituto conservasse, em suas linhas gerais, o regime das caixas existentes, foi-lhe, contudo, atribuída a gestão do seguro contra os acidentes do trabalho dos marítimos, até então a cargo de companhias de seguro comercial.

No ano seguinte, pelo decreto n. 24.273, de 22 de maio de 1934, regulamentado pelo decreto número 183, de 26 de dezembro de 1934, surgia o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes, que iria beneficiar todo o pessoal dos estabelecimentos comerciais e equiparados. Esse instituto seria objeto de posteriores modificações, trazidas pelos decretos ns. 55, de 20 de fevereiro de 1935; 591, de 15 de janeiro de 1936; decreto-lei n. 2.122, de 9 de abril de 1940 e decreto n. 5.493, da mesma data.

Também em 22 de maio de 1934, pelos decretos ns. 24.274 e 24.275, regulamentados respectivamente pelos decretos ns. 114, de 5 de abril, e 337 de 12 de setembro de 1935, eram instituídas as

Caixas de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazens de Café e a dos Operários Estivadores. A primeira objetivava proteger os trabalhadores em carga e descarga na zona portuária; a segunda, os estivadores marítimos. Na denominação dessas caixas, verdadeiros institutos, havia manifesta impropriedade de técnica o que foi sanado em leis posteriores.

Realmente a Caixa dos Trabalhadores em Trapiches e Armazens de Café, com a inclusão de todos os condutores de veículos e dos empregados em empresas de petróleo, veio a transformar-se pelo decreto-lei n. 627, de 18 de agosto de 1938, confirmado pelo de n. 651, do mesmo mês e ano, no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, um dos maiores e mais importantes do país.

Igualmente a Caixa dos Estivadores evoluiu no Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva, pelo mesmo decreto-lei n. 627, de 18 de agosto de 1938, reorganizado pelo decreto-lei n. 1.355, de 19 de junho de 1939, e regulamentado pelo decreto n. 4.264, da mesma data. Ainda no mesmo ano criava-se pelo decreto n. 24.615, de 9 de julho de 1934, regulamentado pelo decreto n. 54, de 12 de setembro de 1934, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, reunindo sob a sua proteção o pessoal dos bancos e casas bancárias.

Enquanto se processava assim a implantação do seguro social através de institutos profissionais de aposentadoria e pensões, o Ministério do Trabalho não esquecera a necessidade de reformar a antiquada lei de acidentes no trabalho. Já em 1932 foi nomeada uma comissão sob a presidência do respectivo Consultor Jurídico, Senhor Evaristo de Moraes, para elaborar um anteprojeto de reforma da lei n. 3.724; a comissão tomou por base um projeto que o então deputado Afrânio Peixoto apresentara em 1927 à Câmara e, como elemento subsidiário, um anteprojeto elaborado pelas companhias de seguro comercial. Em dezembro de 1932, ela finalizou o estudo do anteprojeto que, com pequenas modificações, foi aprovado pelo decreto nú-

mero 24.637, de 10 de julho de 1934. Os decretos ns. 85 e 86, ambos de 14 de março de 1935, regulamentavam o citado decreto n. 24.637, que forma atualmente a base da nossa legislação sobre as obrigações resultantes dos acidentes do trabalho.

A mudança radical na opinião pública e na atitude do Estado em relação ao seguro social, traduziu-se na própria Constituição Federal de 16 de julho de 1934, ao traçar diretrizes para a legislação do trabalho, que deveria observar os seguintes preceitos: "...assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e *instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador, e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes do trabalho ou de morte*" (art. 121, § 1.º alínea h).

Tendo a Constituição de 1934 previsto a paridade de contribuições para o seguro social, a lei n. 159, de 30 de dezembro de 1935, regulamentada pelo decreto n. 890, de 9 de junho de 1936, deu execução ao dispositivo constitucional.

Ainda em 31 de dezembro de 1936 foi promulgada a lei n. 357, regulamentada pelo decreto número 1.918, de 27 de agosto de 1937, criando o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, que protege os assalariados nos serviços diretamente ligados à produção manufatureira ou à transformação de utilidade.

Definindo melhor o campo de atividade de cada um dos institutos, foi baixado o decreto-lei n. 627, de 18 de agosto de 1938, completado pelo decreto-lei n. 1.129, de 2 de março de 1939.

A Constituição de 10 de novembro de 1937 consagrou o seguro social, prescrevendo, no capítulo relativo à ordem econômica, que a legislação do trabalho deverá compreender "assistência médica e higiênica ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta, sem prejuízo do salário, um período de repouso antes e depois do parto; a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida, e para os casos de acidentes do trabalho" (art. 137, alíneas l e m).

Obras públicas de emergência

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. PRINCÍPIOS BÁSICOS

QUANDO o Estado empreende a execução de obras públicas, as despesas delas decorrentes devem ser justificadas pela necessidade das obras a serem realizadas. Quando o país necessita de uma estrada, de um dique, de uma nova instalação portuária, tratando-se de trabalhos urgentes, de interesse geral indubitável, o governo se encarrega do seu financiamento e de sua execução. Essa é a regra, tanto em tempo de guerra como em tempo de paz.

Há, todavia, uma exceção. As obras públicas organizadas, financiadas e, na maioria dos casos, também executadas pelo Estado, com o fim de reduzir o desemprego e de animar a conjuntura econômica, não podem ser incluídas na explicação *standard* que acabamos de dar. Essa categoria de obras públicas já havia tomado, antes da guerra, lugar de destaque na administração pública e no orçamento governamental. Nos Estados Unidos as *Federal Work Relief Appropriations*, destinadas essencialmente à criação de trabalho, atingiram de 1935 a 1940 o total de 14 bilhões de dólares — mais de 1/4 de todas as despesas orçamentárias daquele período — e permitiram ocupar continuamente de 1 1/2 a 3 milhões de homens. Pelas razões que expusemos em artigo anterior (1), é muito provável que necessidades análogas, em proporções ainda maiores e mais universais, se manifestem no fim da guerra, durante o período de transição para a economia de paz.

As obras públicas da primeira e da segunda categoria não constituem coisas contraditórias, incompatíveis. Dimanam, entretanto, de dois princípios diferentes. Nas obras públicas “normais” — designando por este termo a primeira categoria — o essencial é a obra realizada, sendo a execução somente o meio. As obras públicas da segunda

categoria — chamêmo-las de “obras de emergência” — o início e a execução dos trabalhos, bem como o seu efeito sobre a conjuntura econômica geral, são o objetivo principal, sendo as obras realizadas, por assim dizer, um resultado acessório. Lord KEYNES, que gosta de ilustrar os princípios e o mecanismo da vida econômica com exemplos pitorescos, propositalmente exagerados, por vezes satíricos, caracterizou o princípio das obras de emergência por esta imagem curiosa: (2)

“Se o Tesouro fôsse encher garrafas vazias com notas de banco, se as sepultasse em profundidades convenientes, dentro de minas de carvão abandonadas que fôsem depois cheias até a superfície com o lixo da cidade, e deixasse que empresas particulares, na base de bem-experimentados princípios de “laissez-faire”, desenterrassem novamente as notas (o direito de assim fazer sendo naturalmente obtido pela oferta de aforamento do terreno onde se achassem as notas), não haveria mais desemprego e, graças às repercussões do fato, a renda real da comunidade, e também o seu capital, haveriam provavelmente de se tornar muito maiores do que atualmente são. Na verdade, seria mais sensato construir casas e obras semelhantes; mas, se há dificuldades de ordem prática e de ordem política para esta solução, a mencionada acima seria melhor do que nada”.

Evidentemente, êsse processo não seria particularmente recomendável. As repartições governamentais que, desde antes da guerra, organizaram em grande escala obras públicas de emergência, acumularam muitas experiências, boas e más, e poder-se-á, com mais segurança do que há dez anos atrás, evitar graves erros que tanto comprometeram outrora os esforços aplicados nessas obras. A *Division of Applications and Informations* (DAI), criada em maio de 1935 nos Estados Unidos como órgão coordenador de todos os projetos de emergência — a serem executados pela

(1) O Estado como criador de trabalho — “Revista do Serviço Público”, junho de 1943, págs. 13-17.

(2) JOHN MAYNARD KEYNES — *The General Theory of Employment Interest and Money* — New York, 1936, pág. 129.

Public Works Administration, pela *Work Projects Administration* e por outras entidades — apesar da sua curta existência (foi extinta em setembro de 1935), estabeleceu algumas normas que merecem atenção ainda hoje. Em sete teses, ela formulou as exigências a que deverão se conformar todos os projetos de obras públicas: (3)

1. Os projetos devem ser úteis.
2. Os projetos devem exigir o emprego de uma proporção considerável do custo total em salários.
3. Serão especialmente favorecidos os projetos que oferecerem perspectivas, ao tesouro federal, de retribuição de parte considerável do custo.
4. Os projetos devem permitir execução imediata, de maneira a que o dinheiro seja gasto prontamente.
5. Os projetos devem prover ocupação para aqueles que se encontram nas listas de socorro.
6. Os projetos devem ser distribuídos por áreas proporcionalmente ao número de trabalhadores constantes das listas de socorro dessas áreas.
7. Os projetos devem ser elaborados de modo a facilitar a transferência do máximo de pessoas, das listas de socorro para o trabalho, no menor prazo possível.

II. CENTRALIZAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO

O único item discutível desse heptálogo é talvez o sexto, que exige uma distribuição regional dos trabalhos na proporção do número de desempregados nas respectivas regiões. Há certamente argumentos em favor dessa tese. A transplantação de operários de uma região a outra ocasiona muitas vezes certas dificuldades de ordem psicológica e social, e despesas suplementares com o transporte e o alojamento. Nem sempre é possível que as famílias sigam imediatamente o trabalhador em seu novo domicílio.

A questão apresenta também um aspecto puramente administrativo. A assistência aos desempregados, não importa sob que forma, sempre constituiu um dos domínios tradicionais da administração estadual e municipal. Nos Estados Unidos, o presidente Hoover manteve o princípio de que

a construção de obras públicas como remédio contra o desemprego pertence à alçada dos Estados e das municipalidades, e não à do governo federal, e manteve-o até o fim de seu período presidencial, isto é, até o ponto culminante da crise, na primavera de 1933. Os raros créditos federais concedidos para esse fim foram postos à disposição dos governos estaduais e locais por intermédio da *Reconstruction Finance Corporation*, como adiantamento sobre os auxílios federais para a construção de estradas. O *Federal Emergency Relief Act* (FERA) de maio de 1933, a primeira grande realização social do presidente Roosevelt, reservava aos Estados a organização e a execução das obras públicas. Somente com a organização da *Public Works Administration*, em junho de 1933, foi que o governo federal assumiu a direção das obras públicas de emergência.

Poder-se-ia imaginar que a descarga de um fardo tão pesado como é o auxílio aos sem-trabalho fôsse considerada pelos governos estaduais e locais como enorme vantagem. Mas esse não foi o caso. A intervenção do governo federal nesse domínio, não somente como órgão de controle, mas como organizador do trabalho e como executor, deu lugar, nos Estados Unidos, a numerosos atritos e controvérsias, e as discussões em torno do problema continuaram até o comêço da guerra (4).

Ainda que ninguém conteste ser desejável e necessária a participação dos órgãos estaduais e locais na elaboração e, em certos casos, também na execução dos programas de emergência, as experiências feitas nos Estados Unidos e em outros países demonstram que a direção da planificação e da execução deve ficar em mãos do governo central. A centralização se justifica não apenas porque o governo central assume os principais encargos financeiros; ela se impõe sobretudo porque as questões a resolver envolvem os interesses de todo o país.

A qualquer tempo pode acontecer que uma ação de emergência em favor de uma região delimitada deva ser empreendida com a assistência financeira do governo central. Nesse caso, é bem possível que este se limite a um papel antes consultivo e deixe às autoridades regionais a responsabilidade

(3) ARTHUR W. MACMAHON, JOHN D. MELLET, GLADYS OGDEN — *The Administration of Federal Work Relief* — Public Administration Service, Chicago, 1941, pág. 89.

(4) Cf. LEVERETT S. LYON and VICTOR ABRAMSON — *Government and Economic Life* — The Brookings Institution, Washington, 1940, Vol. II, pág. 1.203 e segs.

da elaboração do programa e a direção de sua execução. No quadro bem mais vasto das obras de emergência que serão realizadas depois da guerra, tal descentralização implicaria sem dúvida em grandes riscos. Porque não se pode supor que os interesses regionais e locais concordem em todos os casos com os interesses de toda a economia nacional.

A indústria de guerra deu origem a novos núcleos, cuja conservação em tempo de paz não será de interesse permanente para o país. E' provável que precisamente nesses novos centros industriais o desemprego será muito sensível, uma vez cessada a produção de guerra. Em certos casos, poderá ser indicado transformá-los e desenvolvê-los como centros permanentes da produção industrial, seja para utilizar as fábricas construídas durante a guerra, seja para descongestionar os velhos centros industriais superpovoados e às vezes insalubres. Em outros casos, será mais racional reduzir e mesmo desmontar completamente as instalações industriais criadas para as necessidades da guerra, em vez de sustentá-las artificialmente a expensas do governo, depois de se haverem tornado obsoletas. E' evidente que a decisão sobre tais questões não deve ser deixada às instâncias regionais e locais, mas incumbe ao governo central.

A centralização administrativa é a melhor condição para uma localização razoável das obras públicas de emergência. A intensidade regional do desemprego não poderá servir de critério absoluto para a distribuição das obras. O desejo dos "chômeurs" em obter trabalho no lugar onde estão no momento não é sempre conciliável com o princípio da utilidade pública, que deve dominar todas as atividades governamentais, aí compreendidas as obras de emergência.

Na primeira fase do após-guerra, éste inconveniente de terem os operários que mudar de domicílio para se ocuparem nas obras públicas será, aliás, menos incômodo, porque a desmobilização de milhões de homens acarretará inevitavelmente uma grande migração interna. Os homens que voltam do *front* são em geral dotados de mais mobilidade e dispostos a ir de uma cidade ou de uma região a outra, e êsse espírito se reflete em toda a população. Para os organizadores das obras públicas de emergência a mobilidade constitue grande vantagem. O trabalhador sedentário é um dos elementos mais preciosos para a vida econômica e

social; sem êle, o bom trabalho especializado não é possível. O desempregado sedentário é um elemento nefasto, porque acaba se tornando um sem-trabalho profissional.

Quando chegar o fim da guerra, haverá provavelmente menos sem-trabalho dessa espécie e o engajamento dos homens longe de seu domicílio habitual será por conseguinte mais fácil. As obras de emergência poderão assim ser executadas onde ofereçam perspectivas de proporcionar o máximo de utilidade. Ao mesmo tempo, elas podem ainda prestar ao país um serviço dos mais importantes: por meio das obras públicas o governo terá a possibilidade de dirigir a migração dos desmobilizados para as regiões que tenham necessidade de aumento da população.

III. DURAÇÃO E FLEXIBILIDADE

A organização racional das obras de emergência no espaço é, apesar de todos os obstáculos, mais fácil do que a sua realização em tempo delimitado. Em princípio, as obras de emergência deverão naturalmente, como todas as obras públicas, ser terminadas em um espaço mínimo de tempo e, já por razões orçamentárias, já por força dos contratos sobre a entrega de material, é preciso fixar exatamente a demora para as diferentes fases da construção. Tal ritmização é sobretudo indispensável para evitar que o trabalho de emergência não degenerem em um pseudo-trabalho inútil.

Conta-se que o famoso financista e filantropo Stephen Girard, o maior empreendedor norte-americano ao tempo de Jefferson, contratava desempregados para remover lixo de um monte para outro e dêste novamente para o primeiro (*to move dirt from one pile to another and back*) (5). Ainda se acha muito espalhada a opinião de que todas as obras públicas empreendidas com o fim de ocupar os sem-trabalho são mais ou menos do tipo das de Stephen Girard. Mesmo um homem da experiência de Edouard Herriot, que foi durante trinta anos prefeito de Lyon — a cidade mais bem administrada da França — dizia na véspera da guerra, em um debate parlamentar sobre o *chômage*, que as obras de emergência consistem essencialmente em cavar a terra para enchê-la de novo. Afim de desmentir a opinião de que as obras de

(5) PAUL H. DOUGLAS — *Controlling Depressions* — New York, 1935, pág. 123.

emergência são muitas vezes mais caras do que a assistência direta aos desempregados, sem serem mais eficazes, a administração deverá mostrar resultados prontos e palpáveis. E' preciso que as obras públicas de emergência sejam não apenas iniciadas imediatamente, mas também terminadas em tempo previsto.

Ora, a aplicação dêsse princípio implica questões muito delicadas. Para a execução de suas construções, a administração pública tem normalmente à sua disposição todos os meios de que também dispõe um construtor particular. Nos casos de urgência, ela pode até se atribuir prioridades para o fornecimento de material e para o transporte. Mas pode ela razoavelmente pretender tais privilégios para as obras de emergência também? E' provável — ainda que de modo algum certo — que a escassez de material e de combustíveis não exista mais depois da guerra, no momento em que as obras de emergência devam se efetuar. Mas haverá falta de técnicos e de operários especializados se, ao mesmo tempo que a indústria for reorganizada para as necessidades da economia de paz, o govêrno tiver que executar êle próprio, com urgência, numerosos trabalhos de reconstrução.

As obras de emergência tomarão inevitavelmente um lugar secundário no sistema das prioridades. Deverão contentar-se com pessoal menos qualificado, com mão de obra composta de homens que veem de profissões as mais diversas, sem nenhuma preparação nem dotados para suas novas tarefas. Certamente, a colocação do "right man in the right place" dependerá, em larga medida, da habilidade dos dirigentes. Mas não se deve ter ilusões: os bons métodos de seleção, normalmente utilizados para assegurar às atividades do govêrno o máximo de eficiência, não serão aplicáveis senão em escala muito restrita. Em geral, a administração das obras de emergência deve executar o seu programa com operários e técnicos que recebe, e não com os que deseja ter.

Para atenuar êsse grave inconveniente, a *Work Projects Administration* (WPA) dos Estados Unidos experimentou adaptar o seu próprio programa à diversidade das capacidades profissionais dos desempregados. Foi-se até muito longe nesse caminho e estabeleceu-se um "WPA art program", um "WPA music program", um "WPA writer's program", um "WPA records survey program", dizendo que os artistas, escritores, sábios sem emprego,

podem prestar ao país um serviço mais útil, se forem empregados em sua própria profissão, do que se o forem na construção de estradas ou de canais.

A intenção é das mais louváveis, mas há sempre o perigo de que, quanto mais se especializam os trabalhos em consideração aos "chômeurs", mais as obras de emergência se transformem em uma instituição perpétua. Sob êsse aspecto, a questão da especialização não constitui senão uma parte dum problema mais vasto e mais complexo: deve-se conservar o pessoal ocupado nas obras de emergência pelo tempo em que tais obras estiverem em construção, ou deve-se fazer esforços para reduzi-lo e encorajá-lo a procurar uma ocupação regular na economia privada?

Lógicamente, o segundo modo de proceder parece mais conforme à idéia de base de emergência. Na prática, não se poderá aplicá-lo sempre. Os homens ocupados na construção de um sistema de irrigação em região afastada dos centros industriais acham-se virtualmente impedidos de procurar trabalho na indústria privada. E se se estabelecesse no local uma agência de engajamento, as conseqüências poderiam ser das mais embaraçosas para a administração. As flutuações do pessoal poderiam entravar grandemente a eficiência do trabalho, sem falar das despesas de transporte causadas pelo vai-e-vem dos operários. Uma certa estabilidade no efetivo dos operários é, pois, indispensável.

Não se deve perder de vista, contudo, que as obras de emergência não são mais do que uma substituição do trabalho normal. Se — hipótese pouco provável — a economia do país recebesse súbitamente um impulso extraordinário, em conseqüência duma nova invenção ou de outra causa imprevista, e fôsse capaz de absorver imediatamente todos os desempregados, as obras de emergência teriam perdido sua principal razão de ser. Neste caso também não se poderia sustá-las ou liquidá-las dum dia para o outro, mas o programa deveria ser reduzido a um mínimo. Se a execução não pudesse ser rapidamente terminada, deveria prosseguir num ritmo diminuído.

O programa das obras de emergência requer, portanto, grande flexibilidade quanto às dimensões e quanto à duração da execução dos projetos. Os trabalhos que não correspondem a essas condições básicas — por exemplo os que exigem tratamento contínuo do material e não toleram qualquer mo-

dificação — não são adequados a um programa de emergência.

A posição intermediária das obras de emergência entre o desemprego integral e o trabalho normal deve exprimir-se também pela fixação dos salários. Os homens que trabalham no quadro das obras de emergência, prestando ao país um serviço útil, recebem naturalmente uma remuneração superior à assistência pública aos sem-trabalho não ocupados pelo governo. Mas seus salários deverão permanecer abaixo dos salários médios pagos na indústria do país, afim de que o trabalho normal não perca seu atrativo.

O sistema dos salários nos Estados Unidos, onde as obras de emergência jamais absorveram mais de um terço do total de desempregados, tem sido alterado várias vezes. Durante algum tempo, a *Work Projects Administration* pagava um "salário de segurança" (*security wage*), uma espécie de salário mensal mínimo, adaptado ao custo da vida nas diferentes regiões e com suplementos para os operários com famílias numerosas. Depois passou-se a um salário por hora, mais ou menos correspondente ao salário usualmente pago para trabalho similar. Esta regulamentação nem sempre era mais vantajosa para os operários, porque o número de horas de trabalho era bastante reduzido. Por fim, voltou-se aos salários de segurança. Sob ambos os sistemas, havia um escalonamento entre a mão de obra ordinária e os operários empregados em trabalho qualificado.

Os administradores das obras de emergência nos Estados Unidos pleitearam o reconhecimento de tais obras pelo menos como instituição "semi-permanente", com um orçamento bi-anual. Em particular Mr. CORRINGTON GILL, desde 1933 *Assistant Administrator* de diversas agências de emergência que se sucederam sob a direção geral de Mr. Harry Hopkins, insistiu nesse ponto, referindo-se ao fato de que, independentemente das flutuações da conjuntura econômica, é preciso contar — em tempo de paz, bem entendido — com um desemprego "crônico" de dois a quatro milhões de

homens capazes e dispostos a trabalhar, mas que não tem trabalho (6). O Congresso, porém, sempre recusou reconhecer a organização de emergência como instituição perpétua. As obras de emergência, por mais necessárias que sejam, não deveriam jamais perder seu caráter excepcional e temporário.

A divergência entre esses dois pontos de vista é menos uma diferença de fato — pois o Congresso tem votado todos os anos somas importantes para a *Work Projects Administration* — que de princípio. Os partidários da permanência ou semi-permanência das obras de emergência consideram o desemprego como um mal social lamentável mas inevitável, contra o qual é preciso estabelecer instituições de remédio permanentes, como se mantem hospitais contra as doenças físicas. Os adversários da permanência objetam que toda instituição permanente tende a ocupar-se para justificar sua necessidade. Se os hospitais não tivessem doentes — o que infelizmente não é o caso — talvez tentassem também conservar seus clientes por mais tempo que o necessário. Para uma organização permanente de emergência, a tentação seria maior de ocupar, para manter-se ela própria ocupada, homens que, sem ela, encontrariam mais facilmente um trabalho normal.

A solução desse dilema parece consistir numa separação mais estrita entre a planificação e a execução das obras de emergência. Para a primeira, são necessários organismos permanentes, porque a execução será mais eficiente e menos dispendiosa, à medida que for mais bem preparada. Com essa condição, poder-se-á renunciar a uma administração permanente para a execução e criá-la somente em caso de necessidade imediata. Sob essa forma se preparam atualmente os numerosos planos oficiais e particulares para o após-guerra, de que tentaremos dar um resumo em nosso próximo artigo.

(6) CORRINGTON GILL — *Wasted Manpower* — New York, 1939, pág. 274.

Análise do trabalho

O método do estudo dos tempos e dos movimentos

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

Técnico de Administração

O ESTUDO dos tempos e dos movimentos é a base de um dos mais antigos e desenvolvidos métodos de análise do trabalho. Servindo, com especial proveito, às organizações industriais, sobretudo àquelas cuja produção apresenta os característicos de uniformidade, de organização à base de "standards", o estudo dos tempos e dos movimentos foi largamente beneficiado por uma série de pesquisas, algumas das quais iniciadas e concluídas muito recentemente.

O método que se baseia no aludido estudo, não obstante apresentar certas deficiências quando estudado menos superficialmente, possui os seguintes atrativos: 1) revela-se, à primeira vista, mais seguro, mais objetivo; 2) a precisão dos instrumentos de medida postos a serviço do analista é, geralmente, bastante elevada; 3) o registo gráfico dos elementos estudados pode ser feito de modo direto, sem necessidade de maiores elaborações matemáticas, e em termos adequados a um exato e minucioso tratamento dos resultados obtidos; 4) a influência dos fatores subjetivos, em quasi todas as fases da análise, é relativamente baixa; 5) são maiores as possibilidades de aplicação de novas descobertas e novos recursos técnicos (como v.g. sucedeu em relação à cinematografia, à microfotografia etc.).

Os tempos e os movimentos despendidos pelo trabalhador na execução do trabalho estão diretamente relacionados a problemas já hoje enquadrados entre os fins do Estado, ou situados entre os interesses fundamentais e imediatos das organizações industriais. Por isso mesmo, as fontes alimentadoras da evolução e aperfeiçoamento do método do estudo dos tempos e dos movimentos tendem a ampliar-se dia a dia.

O MÉTODO DE TAYLOR

O método do estudo dos tempos e dos movimentos, segundo TAYLOR, compreende duas ordens de

operações: a) *trabalho analítico*; b) *trabalho sintético*. Para efeito de realização da primeira TAYLOR propõe:

1. Dividir em elementos simples o trabalho executado pelo operador;
2. Distinguir e pôr de parte todos os movimentos inúteis;
3. Estudar a maneira pela qual diversos operadores executam cada um dos movimentos elementares e, com emprêgo da cronometragem, escolher a mais rápida e melhor maneira de executar cada um dos citados movimentos;
4. Descrever, registrar e relacionar cada um dos movimentos elementares, com a sua duração;
5. Estudar e registrar o tempo a ser abonado como compensação de inevitáveis retardamentos, acidentes, interrupções, etc.;
6. Estudar e registrar a porcentagem a ser abonada, a título de compensação, ao bom trabalhador ainda recente no exercício do trabalho; e
7. Estudar e registrar o tempo a ser adicionado para contrabalançar os períodos de repouso e os intervalos verificados na marcha da execução.

O *trabalho analítico*, como acabamos de ver, envolve um processo de decomposição, cronometragem e seleção de movimentos. Já o *trabalho construtivo* envolve um processo de composição, para o qual TAYLOR sugere:

1. Reünir em vários grupos as combinações de movimentos elementares, obedecendo-se à sequência com que elas, freqüentemente, se apresentam na prática;
2. Organizar, partindo dos diversos registros feitos, as mais convenientes séries de movimen-

tos que um operador pode executar na realização de determinado trabalho;

3. Somar os tempos correspondentes a esses movimentos e os tempos calculados para efeito de abono.

TAYLOR põe em relêvo a necessidade de ser dispensada a devida consideração às condições ambientes e a outros fatores suscetíveis de exercer uma influência desfavorável sobre a análise (v.g. imperfeição dos instrumentos de trabalho: máquinas, ferramentas, etc.).

A versão tayloriana do método do estudo dos tempos e dos movimentos tem sido fortemente atacada em virtude do seu "anti-humanismo". Dizem os críticos que TAYLOR encarava o trabalhador como um ocioso, cujo tempo devia ser regulado com precisão mecânica, durante toda a jornada de trabalho, e cujos esforços somente poderiam ser aumentados, mediante estímulos de ordem pecuniária.

Talvez a crítica não peque por excesso de severidade. Evidentemente, não se pode negar que TAYLOR não cogitou de dignificar o trabalhador e proporcionar-lhe maior bem estar, pois deixou-se absorver pela preocupação de aumentar e baratear a produção, por meio da organização de mais convenientes séries de movimentos e redução dos respectivos tempos de execução.

Em face dos fatores TRABALHO-HOMEM-PRODUÇÃO, a atitude de TAYLOR, rigorosamente falando, foi de absoluto e meticuloso interesse em relação ao primeiro e ao terceiro e de quasi total incompreensão em relação ao segundo. Por isso mesmo, o processo de seleção tayloriana foi dos mais arbitrários. TAYLOR — nota LEON WALTHER — selecionava os trabalhadores tão somente pelo rendimento. Depois de estudo minucioso dos tempos elementares, estabelecia o tempo de tarefa normal (sempre acima da capacidade do operário médio) e despedia todos os que não atingissem a esse mínimo. ("Techno-Psychologia do Trabalho Industrial" — Trad. do Prof. LOURENÇO FILHO — Comp. Melhoramentos de São Paulo — 1929).

O erro fundamental desse processo repousa no fato de serem os padrões fornecidos, unicamente, pelos melhores trabalhadores, não se levando em linha de conta os trabalhadores médios.

O MÉTODO DE GILBRETH

O método de GILBRETH para o estudo dos tempos e dos movimentos, que para certos autores não

é mais do que uma forma aperfeiçoada do método de TAYLOR, apresenta em relação a este, pontos de profunda divergência.

Assim é que, por exemplo, GILBRETH:

1. Numa concepção humanística do trabalho, considerou o trabalhador como sendo o centro da atividade criadora. As ferramentas, máquinas e outros equipamentos de trabalho foram por ele reduzidos à condição de simples instrumentos a serviço do trabalhador;
2. Encarou o trabalho como uma combinação de movimentos, mensurável em termos de produção, boa execução e conseqüentes satisfações. (O que importa não são os movimentos mais curtos e mais rápidos e *sim a melhor maneira para o melhor trabalhador disponível, com o melhor material e os melhores equipamentos e sob as melhores condições de trabalho, realizar determinada operação*);
3. Substituiu a idéia *tempo por unidade*, básica no método de TAYLOR, pela idéia *movimentos por operação*.

As fases principais da aplicação do método de GILBRETH podem ser resumidas do seguinte modo:

1. Anotar as práticas de fato adotadas na execução do trabalho;
2. Fotografar ou desenhar o local de trabalho, indicando, na fotografia ou desenho, os pontos de localização das diversas etapas por que passa o trabalho;
3. Levantar o *gráfico de marcha das operações* (usamos esta expressão para designar aquilo que os americanos denominam *process chart*), empregando os símbolos dos diversos *therbligs* (*);
4. Em face da referida tabela, determinar o grau de detalhe do estudo a ser realizado e os recursos a empregar (v.g. cronômetros, micro-cronômetros, câmara estereoscópica, etc.);
5. Realizar o estudo mencionado no item anterior;
6. Interpretar os dados coligidos no referido estudo, de modo a determinar a melhor maneira de executar o trabalho.

(*) Elementos simples em que o trabalho pode ser decomposto.

VANTAGENS DO MÉTODO DO ESTUDO DOS TEMPOS E DOS MOVIMENTOS

A observação do que se tem conseguido obter com o auxílio do método do estudo dos tempos e dos movimentos leva a reconhecer, de um ponto de vista puramente pragmático, que o aludido método apresenta apreciáveis vantagens, porque :

1. E' o mais apropriado à análise de certos trabalhos, como, v.g., os predominantemente manuais (tipo ofício) ;
2. Permite uma divisão mais racional do trabalho, com o fornecer os elementos necessários para a organização dos movimentos em grupos mais adequados ;
3. Contribue, pela simplificação dos movimentos e gradação dos tempos de execução, para aumentar a produção e baixar o respectivo preço ;
4. Ajuda a identificar e eliminar certas causas de fadiga, acidentes, doenças profissionais, etc.;
5. Facilita a previsão, em termos satisfatoriamente precisos, do volume da produção para determinado período ;
6. Fornece valiosas informações para revisão e aperfeiçoamento das máquinas, ferramentas e outros instrumentos de trabalho ;
7. Concorre para o maior refinamento do sistema de salário à base do trabalho produzido ;
8. Fornece bases racionais e objetivas para a standardização dos métodos e processos de trabalho ;
9. Auxilia a aprendizagem, porque põe a serviço da mesma processos e métodos de trabalho cientificamente selecionados, diminuindo, assim, a necessidade de constante apêlo à prática do *ensaio e erro*.

CRÍTICA AOS FUNDAMENTOS DO MÉTODO DE ANÁLISE DO TRABALHO PELO ESTUDO DOS TEMPOS E DOS MOVIMENTOS

O método do estudo dos tempos e dos movimentos é criticável nos seus próprios fundamentos, dizem alguns autores.

Com efeito, êle se baseia na falsa suposição de que o trabalho é a resultante da soma de diversas operações parciais. Em realidade, porém, há uma "situação total" a considerar. E o método do estudo dos tempos e dos movimentos, conduzindo a uma fragmentação do trabalho, não nos assegura o conhecimento dessa "situação total" que resulta de um processo *integrativo* e não de um processo meramente *aditivo*.

FRANZISKA BAUMGARTEN — cujo ponto de vista a respeito dos fundamentos do método do estudo dos tempos e dos movimentos é idêntico ao de LIPPMAN, STERN, GIESE e os gestaltistas em geral — observa : "cada trabalho tem sua estrutura característica. No tipo *atomístico* de análise do trabalho esta estrutura, isto é, a forma específica de integração das funções singulares, é destruída".

No citado processo integrativo, a personalidade do trabalhador desempenha um papel de mais alta importância. Por não se ter apercebido dêste fato — continuam os críticos — o método do estudo dos tempos e dos movimentos, errôneamente :

a) não respeita as diferenças individuais, motivo pelo qual impõe a todos os trabalhadores, sem distinção, uma determinada "melhor maneira" de executar o trabalho ;

b) admite, como princípio, que simplificando os movimentos e reduzindo os respectivos tempos de duração se consegue aperfeiçoar a execução do trabalho.

Parece-nos que a crítica em aprêço focaliza o método do estudo dos tempos e dos movimentos mais como uma *interpretação* do trabalho e do comportamento do trabalhador, do que, propriamente, como um *recurso de investigação*. Isso explica, talvez, o rigor de suas conclusões. E' evidente que, como interpretação de situações totais, o estudo dos tempos e dos movimentos não corresponde à realidade. Como recurso de investigação, porém, considerando-se o estado atual dos conhecimentos humanos a respeito das questões que são objeto do presente estudo, êle é ainda necessário e presta inestimáveis serviços, desde que saibamos utilizá-lo convenientemente.

ABONOS FAMILIARES

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

Técnico especializado em Previdência Social

II. ORIGEM DOS ABONOS FAMILIARES E SUA APLICAÇÃO NO ESTRANGEIRO

O ABONO familiar constitui o mais recente setor da política social. Extremamente promissor e interessante, mas ainda inexperimentado, existe, como instrumento da moderna legislação social, há não mais de 15 a 17 anos (1). Sua expansão, no curso do último decênio, revela progressos impressionantes. De fato, presentemente, o abono familiar constitui parte integrante da ordem social de elevado número de países membros da comunidade da civilização ocidental. Assim é que, no ano que estamos vivendo, existe e funciona — além do Brasil — na Bélgica, Chile, Espanha, França, Holanda, Hungria, Itália, U.R.S.S., Portugal, não se devendo, de modo algum, considerar como exaustiva esta relação de países.

Cada vez mais em voga, são os abonos familiares objeto de múltiplos e interessantes estudos científicos e de deliberações na esfera internacional (2). E', com efeito, nesse campo que se cruzam, de modo digno de todo o interesse, a política social e a política demográfica dos países economicamente adiantados. A profunda diversidade das soluções adotadas sobre o assunto, pelos países interessados, assim como as freqüentes alterações verificadas nas próprias bases fundamentais da legislação vigente na matéria — talvez mais típicas na França — provam, de outra parte, que a instituição social em aprêço se encontra ainda em fase

de experimentação inicial. Seria prematuro, portanto, pretender estabelecer de forma definitiva sua própria função, seus efeitos econômicos, demográficos e sociais, suas modalidades preferíveis e soluções mais indicadas.

Não é, todavia, impossível traçar, desde já, certas idéias gerais, que parecem constituir o denominador comum dos abonos familiares.

*
* *

1. O desenvolvimento da presente política social acusa um traço característico que opõe o seu atual período às épocas anteriores: o que se garante agora, quasi por completo, é o amparo ao trabalhador e sua família, contra todos os riscos, contra acontecimentos incertos quanto à realização (desemprego), ou à data da realização (morte), ou à gravidade (acidente), duração e conseqüências da sua realização (doença). Os fatores de instabilidade na vida dos assalariados, com todas as perturbações que acarretam, ficaram limitados ao mínimo possível, graças ao funcionamento dos seguros obrigatórios de caráter social.

Hoje em dia, quasi por toda parte, o operário (e sua família) atingido por um dos riscos físicos, econômicos ou profissionais, pode estar certo de que receberá importâncias pecuniárias que lhe ressarirão o salário reduzido ou suprimido, de que terá tratamento médico e remédios necessários para o restabelecimento de sua saúde, de que, caso o exigir seu estado físico, será instalado num hospital ou sanatório onde, muitas vezes, lhe serão proporcionadas condições superiores às de sua existência normal.

Surge aqui, porém, um problema cuja gravidade e cuja complexidade não poderiam de modo algum ser superestimadas. A política social pode, com efeito, cuidar com grande êxito do trabalhador e dos onus relacionados com a subsistência de sua família numerosa, nas situações extraordinárias. A tais situações, por sua própria natureza, não pode corresponder senão uma parte limitada do total da

(1) A primeira lei sobre abonos familiares aplicável aos assalariados foi a da Nova Zelândia, de 1926, precedida apenas por iniciativas da indústria, especialmente na França e na Bélgica, antes e durante a primeira guerra mundial.

(2) V.p.ex. a Conferência Panamericana realizada em Lima, que, na resolução de 21-12-938, acentuando que "a remuneração do trabalho não pode basear-se exclusivamente no valor dos serviços prestados, mas deve também corresponder às necessidades dos trabalhadores e das suas famílias", recomenda aos governos das repúblicas americanas a instituição, nos respectivos países, do sistema dos abonos familiares. Essa constitui, aliás, no sentido social, uma das raras manifestações desse órgão de colaboração interamericana.

vida humana. O que se impõe aqui, por conseguinte, é a extensão da proteção aos períodos de atividade econômica do trabalhador, evidentemente a parte mais longa da existência do assalariado (3).

Os instrumentos ao alcance do legislador são, nesse sentido, muito mais limitados. Sem avaliar criticamente a atuação da proteção trabalhista em geral, em todas as suas tão diversas formas e medidas, sem negar a influência do salário mínimo (a meu ver, o maior sucesso da política social no Brasil), sem contestar a contribuição para esse efeito das demais instituições protetoras, — a parte da política social destinada a acompanhar o trabalhador na sua vida quotidiana, no período de sua atividade econômica, tem eficácia prática incomparavelmente menor do que os seguros sociais, aplicáveis nos períodos de passividade do trabalhador. Os instrumentos de proteção trabalhista apresentam um defeito principal: neles não se trata senão das obrigações impostas pelos poderes públicos, unilateralmente, a empregadores isolados, sem responsabilidade coletiva no que diz respeito ao financiamento da proteção social, o que dificulta imensamente a aplicação efetiva das medidas protetoras.

2. Ora, o abono familiar afasta-se desses métodos da proteção ao trabalho, transplantando para esse setor a técnica da Previdência Social.

O que esse novo instrumento pretende conseguir se relaciona com um elemento especial da existência econômica do trabalhador, a saber, com os seus onus familiares.

No chamado regime de economia capitalista, o salário não pode ser — no jogo normal das forças econômicas — senão individual. Todavia, as necessidades para cuja satisfação serve o salário, principal fonte de rendas do assalariado, variam sensivelmente segundo a situação familiar do mesmo e segundo o grau de dependência econômica dos membros da família operária em relação a seu chefe e arrimo. O desequilíbrio entre o salário uniforme — determinado em dependência exclusiva das forças econômicas, como resultado, em primeiro lugar, da procura e oferta no mercado de trabalho — e o número de pessoas a cuja subsistência

deve atender constitui, com efeito, um dos principais motivos da pobreza. Segundo as observações de Sir William Beveridge (4), baseadas em inquéritos efetuados nas principais cidades inglesas, a miséria nas classes populares resulta, em 3/4 a 4/5 dos casos, dos diversos riscos que atingem os economicamente fracos e socialmente dependentes; a proporção restante é devida ao desequilíbrio oriundo do aumento da família não acompanhado do aumento paralelo do salário. A regulamentação da proteção social não pode, por conseguinte, resolver o problema social sem resolver a situação do trabalhador com família numerosa, tanto no período de atividade como no de passividade econômica. A conclusão natural a que chegou Beveridge é a implantação, como complemento do sistema de salários, de um regime de abonos familiares financiados pelos fundos públicos. Tais abonos seriam concedidos por cada filho até a idade de 15 anos (e até 16 anos para os que continuam os estudos), a partir do primeiro filho para os trabalhadores em passividade econômica, e do segundo para os trabalhadores em atividade.

Parece-me interessante a propósito da referência anterior ao plano Beveridge, passar uma vista de relance pelos últimos trabalhos surgidos em torno da remodelação social de após-guerra, principalmente sobre a atitude manifestada em tais trabalhos relativamente ao problema do abono familiar ou do “seguro de famílias”.

O “Plano Delano” (elaborado pelo *National Resources Planning Board*, de que é presidente o Sr. Frederic A. Delano, tio do presidente Roosevelt), apresentado ao Congresso norte-americano em 10 de março último, rejeita nitidamente a idéia da extensão do regime da “Segurança Social” ao abono familiar.

O terceiro grande Plano nacional canadense (5), incomparavelmente mais substancial, profundo e tecnicamente superior ao supramencionado, pronuncia-se em favor dessa idéia, dedicando especial atenção ao problema. O Plano canadense, elaborado pelo *Advisory Committee on Reconstruction*, que é presidido pelo “premier”, sugere a instituição de abonos familiares — com escala variável, segun-

(3) “As things are at present, the existence and needs of the dependent family are recognised when the man is unemployed — but are ignored when he is employed”. — JOSEPH L. COHEN, *Family Income Insurance*, 1929, págs. 3-4.

(4) *Social Insurance and Allied Services* — Report by Sir WILLIAM BEVERIDGE — His Majesty's Stationery Office.

(5) *Report on Social Security for Canada: The Requirements for Post-War Planning*, por L.C. MARSH — V. também artigo a esse respeito, a ser publicado no n. 5 do Vol. XXVII da “Revue Internationale du Travail”, por L.C. MARSH.

do a idade da criança a partir do segundo filho — de 5 até 12.50 dólares mensais, a serem financiados pelo Domínio. Faria jus aos abonos familiares o chefe de família, tanto em atividade como em passividade econômica, habilitado aos benefícios do seguro-invalidez, velhice, doença e desemprego, não excluída a situação da família depois do falecimento de seu arrimo. A taxa do abono seria a mesma para a população urbana e rural — não obstante o padrão inferior do custo de vida da segunda — em virtude do desenvolvimento mais defeituoso dos serviços de assistência social nas zonas agrícolas do país, e no intuito de prevenir a migração interna da população rural para os centros urbanos. Convém salientar ainda uma observação contida na exposição do projeto canadense, a qual, a meu ver, é interessantíssima do ponto de vista da aplicação da última reforma brasileira. Os autores do Plano canadense ressaltam que a aplicação da medida por eles sugerida possivelmente se defrontará com certas situações paradoxais: não é impossível, por exemplo, que “em certas regiões o padrão de vida seja tão baixo que os abonos familiares possam, por si só, proporcionar meios de subsistência à família numerosa”. Essa e outras situações em que pode haver possibilidades de abusos e fraudes (só em parte evitáveis) não devem, todavia, ser consideradas como obstáculo intransponível, que seja invocado como argumento contra a própria idéia dos abonos familiares.

3. Como se sabe, duas noções básicas do salário se opõem:

1) salário atribuído segundo o rendimento do trabalho (noção coletivista); e 2) salário atribuído segundo as necessidades do assalariado (postulado da escola social católica). Ora, o sistema dos abonos familiares prende-se à segunda dessas duas noções, garantindo a correção, nesse sentido, do regime normal dos salários, baseados mais nas idéias da primeira noção.

Assegurar aos trabalhadores com maiores onus de família maiores rendas regulares, superiores àquelas garantidas aos trabalhadores com menores ou nenhuns encargos de família — eis a principal, se bem que (como veremos adiante) não exclusiva, finalidade dos abonos familiares.

A principal função do abono familiar é, portanto, a seguinte: redistribuir, dentro do “fundo geral de salários”, segundo as necessidades sociais dos

indivíduos amparados, as rendas provenientes do trabalho, que resultam, no mecanismo normal e espontâneo da vida econômica, unicamente da participação do trabalhador nos processos da produção de bens, da sua distribuição entre os consumidores, etc.

4. Nos primeiros tempos de sua existência, a política social moderna, implantada no regime econômico liberal e individualista, sofria as influências das idéias do mesmo regime. Considerava como seu objetivo o indivíduo, sem levar em conta sua ligação com a entidade maior, a família, encarada — pelo desenvolvimento do capitalismo, das novas formas sociais e morais de vida que trouxe consigo (novo papel econômico da mulher emancipada, p.ex.) — como ente destinado à desagregação completa.

Foi a Igreja católica, em primeiro lugar, que conseguiu imprimir à legislação social um rumo diferente, contribuindo ativamente para a orientação familiar de todos os setores da política social. A família — real célula básica do organismo social e da vida econômica — constitui, neste segundo quartel do século XX, o próprio objetivo da política social. O abono familiar não é senão uma parte da legislação social subordinada às necessidades da família. Qual é, por conseguinte, a sua esfera própria de ação, como delimitar-se o seu campo de aplicação relativamente aos demais instrumentos da legislação social?

5. Para bem sistematizar todas as situações da vida da família operária, no que concerne aos diversos setores da legislação social que devem distribuir entre si o amparo eficaz à família numerosa, é preciso distinguir nitidamente diversos períodos da existência do assalariado. Há que distinguir, primeiramente, o período ativo do período passivo; depois, dentro do último, é mister encarar separadamente duas fases subseqüentes: uma, correspondente à inatividade profissional do chefe da família (velhice, invalidez, etc.) e outra, posterior ao seu falecimento. A cada um desses períodos deveriam corresponder, sob o aspecto do amparo social à família, benefícios de tipos diferentes.

No período de atividade, os abonos familiares teem um “monopólio” absoluto, sem qualquer concorrência por parte de outro setor congênere da política social.

A situação torna-se mais difícil quando se examinam as situações correspondentes ao período de

passividade da existência do assalariado chefe de família. Aquí pode, incontestavelmente, atuar tanto o abono familiar como o seguro social. A meu ver, a preferência deve ser dada, em tese, à atuação do segurador social. Concedendo benefícios a título dos riscos cobertos por cada um dos ramos da Previdência Social, o segurador social deveria atender não só às necessidades abstratas e individuais da vítima do risco, mas também às necessidades da família, cujo orçamento foi atingido pelas consequências econômicas da invalidez, do acidente do trabalho, etc. Em outros termos, os benefícios da Previdência Social devem ser graduados segundo a situação familiar do inativo aposentado, do segurado recebendo auxílio-doença, indenização por acidente de trabalho, por desemprego, etc.

A participação dos seguros sociais na grande obra do amparo familiar pode, porém, ser obtida, apenas, com a observância rigorosa de duas condições preliminares :

a) que não somente o salário "puro", mas também o abono familiar percebido na época de atividade econômica do segurado seja submetido ao desconto das contribuições para fins de seguro social;

b) que a importância da aposentadoria varie segundo os encargos familiares do aposentado.

Mutatis mutandis, esse problema apresenta-se de modo semelhante ao das pensões concedidas pelo seguro-morte aos beneficiários do segurado. Por sua própria natureza, os benefícios desse ramo de seguros destinam-se justamente à cobertura dos encargos da família, que ficou privada de seu arrimo. Nem por isso, entretanto, o sistema dos benefícios outorgados por motivo do falecimento do segurado pode, necessariamente, assumir uma das seguintes formas : 1) uma importância global calculada sem tomar em consideração os verdadeiros onus da família, em determinados casos, e distribuída proporcionalmente entre a viúva, os órfãos, etc.; 2) benefícios crescentes ou decrescentes segundo o número, a idade e outras condições individuais análogas dos beneficiários.

Aos abonos familiares deveria caber, nas situações abrangidas pela intervenção dos seguros sociais, o papel de instrumento substitutivo, chamado a atuar só quando as necessidades em questão não

estejam cobertas pela ação dos seguros sociais, inspirada nas idéias de proteção à família.

6. O quadro da instituição dos abonos familiares seria incompleto e inexato se nos limitássemos ao exame das suas bases sociais, sem encará-la sob aspecto nitidamente diferente, a saber, sob o ponto de vista da política demográfica. Sem isso, a razão de ser dos abonos familiares, a sua expansão no último decênio, seriam incompreensíveis.

E' difícil resumir em poucas palavras os graves e complexos problemas relacionados com as mudanças que se efetuam na composição das sociedades contemporâneas em decorrência das alterações verificadas na proporção entre os nascimentos e os óbitos. Para destacar a magnitude dessa questão, é bastante registrar que, segundo opinião hoje quase unânime, a presente guerra mundial relaciona-se, mais do que com qualquer outro fator, com o profundo desequilíbrio existente entre os países membros da comunidade internacional, no que diz respeito às bases estáticas e dinâmicas da sua demografia. A situação dos diversos países a esse respeito é bem diversa. Em alguns — França, Bélgica, Grã-Bretanha, países escandinavos — os abonos familiares tem como objetivo fomentar a natalidade deficiente, que não somente paralisa o aumento natural da população como também lhe acarreta o envelhecimento, estabelecendo proporção cada vez maior dos grupos de idade avançada. Em outros países — Espanha, Hungria, Itália, Rússia, países sul-americanos — não se trata tanto de incentivar a natalidade, que não lhes é desfavorável, mas de manter a já existente, contrabalançando certas tendências contrárias, e de melhorar a sobrevivência da prole. Nesses países com natalidade forte mas também com forte mortalidade infantil, impõe-se outra função aos abonos familiares : a de proporcionar a melhoria das condições econômicas e sanitárias da vida dos recém-nascidos e menores, para aumentar-lhes as probabilidades de atingirem a idade fecunda (6).

Todas as experiências dos dois últimos decênios demonstraram a superioridade dos abonos familiares, como instrumento eficaz da política demográfica, sobre diversos outros processos a que se tem

(6) Como acaba de demonstrar, com tanto acerto, o Dr. LIRA MADEIRA, no seu estudo dedicado aos *Subsídios da Demografia Pura para a Orientação da Política Demográfica* — Rio de Janeiro, 1942.

recorrido para o mesmo fim. De qualquer forma, o elemento demográfico inspirado em tais e outras considerações constitui parte integrante da filosofia dos abonos familiares. Os *consideranda* do decreto real italiano de 17 de junho de 1937 demonstram eloqüentemente essa asserção, salientando que não se trata aqui senão da "consagração do princípio do salário familiar como instrumento eficaz do aumento demográfico da nação, assim como de medida de justiça social".

*
* *

Após haver assim delineado o denominador comum dos abonos familiares, cumpre-nos agora passar um ligeiro relance de olhos sobre seus vários e tão diversos numeradores. Os sistemas de abono familiar não acusam ainda traços comuns, como já ocorre, até certo grau, com quasi todos os sistemas da Previdência Social, muito parecidos uns com os outros (7).

Para sistematizar certos tipos da legislação que rege os abonos familiares, vamos passar em revista os problemas fundamentais dessa instituição, tentando delinear a tendência que prevalece para a sua solução.

No que diz respeito ao campo de aplicação, a tendência geral do desenvolvimento é muito clara. Aplicável na primeira fase a certas profissões e a determinados setores da indústria, estende-se depois, quasi sempre, ao conjunto de assalariados, para abranger, em etapa posterior, certas categorias de trabalhadores economicamente independentes com recursos limitados. O progresso, entretanto, não se detem aqui. Muitas reformas já realizadas (França e Rússia, p.ex.) ou preparadas (projetos britânico, canadense e escandinavos) ultrapassam esses limites, transformando os abonos familiares numa instituição de âmbito nacional, abrangendo a totalidade da população; qualquer que seja o campo pessoal de aplicação do sistema, porém, as classes amparadas pelos abonos familiares não abrangem nunca todos os componentes da população independentemente de sua situação financeira, mas, sim, os economicamente fracos com rendas limitadas. Muitas vezes, o benefício do abo-

no familiar fica reservado aos trabalhadores cuja remuneração não ultrapassa uma determinada proporção em confronto com o salário mínimo, o que confere àquele um caráter supletivo dêste.

Os benefícios dêsse sistema constituem importâncias pecuniárias de caráter periódico, pagas aos chefes de família por cada filho menor. Só raramente esses benefícios tomam a forma de concessão gratuita de gêneros alimentícios, vestuário e outros benefícios em natureza (Escandinávia).

Fazem jus aos abonos, na maior parte das legislações, os chefes de família com dois a três filhos menores até a idade de 14-15 anos, limite êste prorrogado caso o filho prossiga nos estudos. A legislação de alguns países consigna a concessão de abonos, além dos filhos, a irmãos, pai e esposa. Na Rússia soviética (lei de 27-6-936), o abono é concedido à família numerosa com pelo menos sete filhos.

As bases financeiras dos sistemas de abono familiar, muito divergentes no presente momento, são, mais que qualquer outro elemento do seu mecanismo, capazes de nos dar uma idéia sobre suas finalidades e os meios de atingi-las.

Alguns países redistribuem simplesmente entre a coletividade dos empregadores os onus dos abonos familiares, sem fazer apêlo a outras classes.

Em outros países o financiamento opera-se por intermédio de contribuições impostas aos trabalhadores e aos empregadores, freqüentemente com a participação dos fundos públicos, o que aproxima o abono familiar dos seguros sociais (8). A tendência neste sentido torna-se, aliás, cada vez mais acentuada, concretizando-se p.ex. no Chile, na Hungria, na Itália, em Portugal e na Espanha, onde o Instituto de Previdência Nacional, criado em 15-6-938, iniciou sua atividade com a implantação dos abonos familiares.

A essa tendência não é contrária uma outra, imensamente interessante, aliás já realizada há muito tempo e justamente nos países que deram início à política social familiar ativa: Nova Zelândia e Nova Gália. Aludimos à transformação

(7) CLAUDE HOFFNER, *Allocations familiales*, "Revue Internationale du Travail", Avril 1941.

(8) "The problem of the large family can be best met in the same manner as other economic contingencies — through social insurance". — ABRAHAM EPSTEIN, *Insecurity, a challenge to America*, 1938, pág. 639.

dos abonos familiares numa vasta instituição de âmbito nacional, financiada exclusivamente pelos fundos orçamentários do Estado. À luz da recente reforma (9) francesa (decreto de 29-7-939), das sugestões do Plano Beveridge e de numerosas manifestações semelhantes, não é pouco provável que, de futuro, os abonos familiares evoluam nesse sentido.

Por fim, é mais que oportuno fazer aqui uma especial menção à solução que precedeu imediatamente a reforma brasileira, isto é, a instituição dos abonos familiares em Portugal, pelo decreto-lei número 32.192, de 13-8-42, que cumpriu os princípios dos arts. 11 e 15 da Constituição portuguesa de 19 de março de 1933. De acordo com esse diploma legal, terão direito ao abono familiar os chefes de família, assalariados da indústria, comércio e profissões liberais, por cada filho até 14 anos (até 18 anos no caso de continuarem os estudos). A aplicação da lei foi confiada às caixas de abono familiar, de caráter preferentemente regional, sendo os fundos para o financiamento constituídos por contribuições dos empregadores e trabalhadores, com intervenção complementar do Fundo Nacional dos abonos familiares.

III. CONCLUSÕES

Como se pode facilmente depreender da exposição da solução brasileira e das estrangeiras, o decreto n. 12.299 baseia-se em princípios gerais que correspondem com exatidão às tendências mais modernas e tecnicamente mais razoáveis do desenvolvimento desse novo setor da política social.

Ao mesmo tempo e sem qualquer dúvida, representa uma valiosa e original contribuição do pensamento brasileiro para a solução de grandes e complexos problemas demográfico-sociais da humanidade contemporânea.

Em confronto com outras legislações vigentes sobre o assunto, quais os traços característicos da reforma brasileira e que contribuem para lhe dar o seu caráter individual tão interessante?

As características mais originais da legislação brasileira, como se me deparam da análise do decreto n. 12.299, são as três seguintes :

1) O caráter universal da reforma. E' inconteste a orientação universal da atual política social. Raramente, porém, os abonos familiares estão sendo estendidos — fora das legislações australianas — de modo tão geral a todo o proletariado, termo este que, na sua origem latina — *proles* — se cinge tão estreitamente à proliferação característica dessa camada da população.

2) O entrosamento entre os abonos familiares e o salário mínimo. Também sob este aspecto, a solução brasileira não poderia ser considerada como desprovida de quaisquer precedentes nas legislações estrangeiras. Cumpre, todavia, salientar que nunca esses dois instrumentos da política social estiveram tão estreitamente ligados como na última reforma brasileira. O motivo que inspirou essa forma tão interessante da solução brasileira é claro e evidente. Poucos países no mundo conseguiram solucionar como o Brasil, de modo tecnicamente impecável, o difícil problema do salário mínimo — completado ultimamente, de modo particularmente feliz, pela instituição do salário adicional para a indústria. O salário mínimo pode, por conseguinte, ser aproveitado no Brasil, para a reforma relativa aos abonos familiares, com vantagens muito maiores do que ofereceria se fôsse utilizado, para o mesmo efeito, nas legislações estrangeiras.

3) A meu ver, o que merece destacar-se como característica mais saliente e original da solução brasileira é a sua íntima ligação com as demais medidas destinadas a garantir a proteção à família. Os abonos familiares brasileiros devem ser encarados mais como instituição da política familiar do que da política social e demográfica. Não se trata aqui somente da origem do decreto n. 12.299, da sua base legal, o decreto-lei n. 3.200, o qual, além dos abonos familiares, recorreu paralelamente a muitos outros métodos de proteção à família, ameaçada por tantos e tão diversos fatores no clima específico da época contemporânea. Essa idéia básica exerceu, com efeito, influência decisiva sobre o conteúdo do diploma legal em aprêço, em particular sobre os dispositivos dos arts. 2.º, 3.º e 4.º. Foram incontestavelmente as idéias pessoais do

(9) "Allocation égale pour tous les Français à quelque classe qu'ils appartiennent assurée par la contribution de tous les Français quelle que soit leur profession" — segundo a exposição dos motivos dessa reforma.

grande reformador e renovador do Brasil, o Presidente Getulio Vargas, que orientaram nesse sentido a reforma em questão.

Os abonos familiares :

a) garantindo, na medida do possível, o sustento e a educação da prole numerosa ;

b) prevenindo a evasão prematura do lar pelos menores à procura de trabalho e o abandono das famílias numerosas pelos seus chefes ; e

c) limitando a internação de menores, pelos estabelecimentos de assistência, às situações em que isso se torne de fato inevitável, fortalecerão a coesão do lar e a resistência da família numerosa contra todos os fatores que poderiam contribuir para sua desintegração.

A solução dada pelo decreto n. 12.299 — para cuja preparação contribuíram de modo decisivo o Dr. Oscar Saraiva, consultor jurídico do Ministério do Trabalho, e presidente da respectiva Comissão, e o Dr. Osvaldo da Costa Miranda, diretor do Serviço de Estatística desse Ministério — não pode ser considerada como definitiva, conforme judiciosamente ponderou o D.A.S.P. (item 12 da exposição de motivos de 13 de abril de 1943).

Para tornar mais eficaz êsse novo instrumento da legislação brasileira, será de toda a conveniência acompanhar-lhe a aplicação com o maior cuidado, afim de que, das experiências colhidas, se possam valer as futuras reformas, para as quais o decreto n. 12.299 constitui, sem dúvida alguma, excelente ponto de partida.

Centralização : Alguns aspectos

MOACIR DE MATOS PEIXOTO

Técnico de Administração

A FUNÇÃO principal do Estado Moderno, a sua primordial razão de ser, é servir ou proteger. Divergem os autores quanto a êstes termos. Mas, de modo geral, o significado de ambos é o mesmo, pois, de qualquer maneira, é a coletividade beneficiada pelo objetivo precípua do Estado em servi-la ou protegê-la.

Para isto, é mister ampliar o campo de ação do Governo, algumas vezes intervindo nas atividades privadas, outras dirigindo-as e levando essa ingerência até onde for exigido pelo bem geral.

Esse fenômeno de ampliação do âmbito das atividades governamentais comporta o complexo problema da centralização.

De modo geral, a centralização consiste em reunir, em fonte única de poder ou de ação, as atribuições de mando ou de decisão nos negócios públicos. Como o próprio nome indica, a descentralização é justamente o inverso : a distribuição, por diversos órgãos, da competência decisória ou de comando.

O assunto, porém, poderá ser encarado do ponto de vista político ou sob o prisma administrativo.

Em sentido político, a centralização e a descentralização envolvem os múltiplos aspectos da distribuição ou da separação de poderes. É comum o emprêgo indistinto dessas duas expressões ; na realidade, porém, ambas se diferenciam. Assim, a *distribuição* ou *divisão de poderes* diz respeito aos diversos níveis de Governo (União, Estados e Municípios) ; ao passo que a *separação de poderes* indica discriminação, por órgãos governamentais diferentes, de atribuições e competências diversas (há *separação* entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário).

Politicamente, a centralização exprime o funcionamento de um Governo, cujo poder dirige os interesses de toda a coletividade nacional ; é o caso do Estado Unitário, em que não há distribuição de poderes, por só existir o poder central. A descentralização implica, pelo contrário, a instituição de Governos de diferentes níveis, pelos quais se *distri-*

buem as diversas atribuições estatais e aos quais compete decidir dos negócios públicos, concernentes à respectiva órbita de autoridade ; é exemplo típico de descentralização política o Estado Federal.

O processo de centralização política obedece a uma força centrípeta, isto é, da periferia ou dos Estados-membros para o centro ou a União ; a descentralização decorre de força centrífuga, ou seja, da União ou do centro para os Estados-membros ou a periferia.

Deu-se, por exemplo, um processo de centralização política no caso de colônias inglesas que, para resistir à metrópole durante a guerra de independência, delegaram certa parcela dos próprios poderes à União delas resultante, formando os Estados Unidos da América do Norte. No Brasil, inversamente, processou-se a descentralização política pois, quando da proclamação da República, passámos de Estado Unitário, que éramos, ao Estado Federal, que somos ; quer dizer, em virtude de conveniências políticas e administrativas, a União, dada a considerável extensão do nosso território, cedeu parte do seu próprio poder às antigas províncias que, destarte, se transformaram nos atuais Estados-membros ou autônomos.

Em sentido administrativo, torna-se bem nítido o fenômeno da centralização ou descentralização, quando aumenta o âmbito da autoridade estatal, isto é, quando o Governo, com o objetivo de atender aos supremos interesses da coletividade, passa a superintender ou supervisionar aspectos especiais da vida nacional.

Neste caso, quando a autoridade e a responsabilidade se enfeixam numa só pessoa ou num só órgão, há centralização ; quando, porém, existe delegação de poder, há descentralização.

Depois das grandes invenções e como consequência do extraordinário desenvolvimento tecnológico que se seguiu às mesmas, foi mister que o Governo cada vez mais ampliasse seu campo de ação, afim de desincumbir-se, com justeza, da sua

finalidade precípua de servir ou proteger a população.

Este imperativo de majoração da órbita de atividade governamental decorre de novas relações jurídicas que se suscitaram e da necessidade de solucionar novos problemas, conseqüentes, umas e outros, daquele desenvolvimento tecnológico.

Ora, a única entidade capaz de resolver as dificuldades surgidas e, exatamente, a mais indicada para tal fim, era o Estado, por intermédio do Governo e da Administração Pública. E isto porque o Governo deve ser, e é, equidistante dos interesses particulares em choque e, além disso, alia ao poder coercitivo, que lhe é peculiar, o fato de possuir a confiança da Nação, de que é o representante legítimo, e o de dispor de recursos econômicos e financeiros bastantes para levar a cabo os mais árduos empreendimentos, no sentido do bem geral.

Assim é que, antes da invenção do aeroplano, não havia o direito aéreo; antes do desenvolvimento tecnológico resultante da invenção da máquina-a-vapor, não eram complexas, como hoje, as relações entre o público, os empregados e os empregadores da indústria de transportes, entre outras. Desde, porém, que surgiram tais e vários outros problemas similares, forçoso foi resolvê-los, disso se incumbindo o Estado.

O Estado moderno tem imperiosa necessidade de fazer face a êsse incremento de atribuições. Para tal, cumpre-lhe centralizar as mais importantes fases dessas atividades. E' bem de ver, com efeito, não ser possível implantar de modo absoluto, a centralização, de sorte que todas as dificuldades tenham de ser solucionadas pelo poder central. Como, por outro lado, não é aconselhável deixar que se desperdicem todas as forças vivas da Nação, em tentativas improficuas de solução diversa para problemas semelhantes, foi mister adotar certa centralização, de maneira que o Governo pudesse imprimir orientação uniforme aos diferentes aspectos do momento atual.

De fato, sendo materialmente impossível que o Governo cumprisse, diretamente, tantos e tão variados encargos, forçoso lhe foi instituir um princípio, que assegurasse aos seus órgãos a orientação geral, desobrigando-os, todavia, dos pormenores de ordem prática.

Esse princípio foi o da centralização de direção e descentralização de execução. De acôrdo com o mesmo, o Governo, personalizado pelo Presidente da República, estabelece as normas gerais, fixa as

diretrizes a seguir na identificação e solução dos problemas, reservando-se sempre o poder, diretamente ou por delegação, de dirigir, de coordenar, de fiscalizar a ação dos seus auxiliares imediatos, de decidir o que não estiver ainda prefixado; a Administração Pública, pelos seus representantes, os agentes do Poder Público ou servidores do Estado, e as entidades delegadas executam as ordens da suprema autoridade, nos moldes fixados e de acôrdo com as instruções recebidas.

Aliás, como sistema administrativo, a centralização, em si mesma, não é boa ou má. Existe sempre, em maior ou menor grau, dadas as próprias limitações humanas.

Seu objetivo é assegurar sempre a uniformidade de orientação geral e a melhor utilização do pessoal.

Relativamente a êste último ponto, no sistema centralizado há maiores possibilidades de utilizar melhor os funcionários reduzindo-lhes o número e, conseqüentemente, o custo, de vez que lhes ficam afetas todas as atribuições relativas aos respectivos encargos. No sistema descentralizado, porém, o pessoal tem de ater-se ao campo de competência do órgão de que faz parte. Assim, por exemplo, se fôsse centralizado o serviço de arrecadação da União e da Prefeitura do Distrito Federal, as rendas de uma e outra seriam recolhidas pelos mesmos funcionários, daí advindo a possibilidade de ser diminuído o número daqueles que atualmente se incumbem de tais encargos.

A dificuldade, entretanto, não está em centralizar ou descentralizar a execução. Na prática, surgem tremendas dificuldades, não na aplicação das linhas gerais dêste princípio, mas na gradação da sua intensidade, na fixação do grau de centralização necessária, isto é, em indicar quais os aspectos de determinado problema que devem ser decididos pelo poder central.

O critério de sua aplicação é, portanto, questão de medida, de limitação imposta pelas circunstâncias, de sorte que se possa aquilatar, com precisão, como e quando convém aumentar ou diminuir as atribuições do auxiliar, do subordinado, do chefe, do diretor, do Ministro de Estado.

Esse é o critério que preside à ação do Estado moderno, ao utilizar a descentralização administrativa, condicionando a execução às atividades fiscalizadoras e coordenadoras do Governo por intermédio dos órgãos apropriados da Administração Pública.

UM CASO CONCRETO

CELSO DE MAGALHÃES

Técnico de Administração

PEDIRAM-ME que tratasse objetivamente dum problema de organização, para que tivessem uma idéia da técnica de trabalho, os iniciantes nessa especialidade.

Vou procurar atender ao pedido, tomando para tema um estudo a respeito da Marinha Mercante.

*
* *

A Marinha Mercante pode ser encarada sob duplo ponto de vista :

- a) é meio de transporte ;
- b) é reserva militar .

Relativamente ao transporte, seu papel é extraordinariamente importante, dado que ela assegura o tráfego comercial, complemento indispensável da agricultura e indústria.

Na qualidade de reserva militar, seu papel é decisivo nos choques armados, pois, sem ela, as grandes movimentações de tropas e materiais bélicos seriam praticamente impossíveis, o que dificultaria os grandes planos logísticos para solução de problemas estratégicos vitais.

A Marinha Mercante é um todo e, como tal, deveria aparecer no mecanismo econômico e no sistema de defesa nacional ; todavia, não é isto que sucede.

Com efeito, várias são, atualmente, as entidades que superintendem serviços da Marinha Mercante.

Em primeiro lugar se coloca o Ministério da Viação e Obras Públicas, com o Departamento Nacional de Portos e Navegação, cujas atividades podem ser assim resumidas :

- a) estudar e projetar obras de melhoramento de portos e vias navegáveis ;
- b) estudar o regime dos mares e correntes d'água ;
- c) superintender ou fiscalizar administrações de portos ;
- d) orientar a contabilidade de portos e navegação ;

e) fazer a estatística do material a ser adquirido no estrangeiro ;

f) propor medidas para evitar guerra de tarifas ;

g) acompanhar e fiscalizar as atividades da navegação em regime autônomo ;

h) opinar em aforamentos de terrenos de marinha .

Logo após, na importância de sua interferência, e no mesmo Ministério, coloca-se a autárquica Comissão de Marinha Mercante, cujas atribuições são estas :

- a) organizar tabela de tráfego ;
- b) fixar linhas de navegação para cada empresa ou armador ;
- c) determinar escalas, ajustes, tonelagem utilizável ;
- d) fixar tarifas obrigatórias ;
- e) subvencionar serviços deficitários ;
- f) autorizar a compra de material de importação ;
- g) conceder licença para viagens extraordinárias ;
- h) arrecadar rendas e impor multas .

O Ministério da Marinha, por sua vez, cuida dos negócios da Marinha Mercante, através de quatro departamentos seus :

- a) Estado Maior da Armada ;
- b) Diretoria da Marinha Mercante ;
- c) Diretoria do Ensino Naval ;
- d) Diretoria de Navegação .

E, por intermédio dessas entidades,

- a) regula o emprêgo dos navios mercantes nas operações de guerra ;
- b) superintende a polícia naval ;
- c) inscreve embarcações, faz vistorias, inspeciona, licencia ;
- d) cuida do socorro marítimo ;

- e) permite a instalação de estaleiros e oficinas, ou a realização de obras sobre águas;
- f) faz exames e alista todo o pessoal das tripulações;
- g) expede cartas de habilitação profissional;
- h) fiscaliza o serviço de praticagem dos portos, rios e canais;
- i) instala e conserva os faróis e balisamentos;
- j) regula aparelhos e instrumentos de navegação;
- l) impõe e arrecada multas;
- m) opina nos pedidos de aforamento dos terrenos de marinha.

O Ministério da Educação e Saúde também jurisdiciona serviços da Marinha Mercante, por meio da Saúde dos Portos, cujas atribuições são:

- a) verificar o estado de saúde dos passageiros e tripulantes;
- b) examinar as condições de higiene a bordo;
- c) procurar fatores que facilitam transmissão de doenças;
- d) pôr em execução medidas para impedir o surto de doenças transmissíveis;
- e) fornecer passes sanitários às embarcações.

O Ministério da Fazenda (alfândegas), o Ministério da Justiça e Negócios Interiores (Polícia Civil), o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (Imigração e Legislação Social), cada um através de órgãos próprios, também exercem parcela de autoridade sobre a Marinha Mercante.

Nisto consiste a primeira fase do trabalho do técnico — verificar o que existe a respeito do assunto; é o LEVANTAMENTO.

*
* *

A seguir começa a fase de CRÍTICA ou ANÁLISE: é preciso verificar se o que existe está bem disposto, ou se apresenta defeitos.

Como toda organização, a Marinha Mercante deve obedecer a princípios científicos ensinados pela Ciência da Administração. Entre estes, coloca-se, em primeiro lugar, o velho princípio da *divisão do trabalho*.

Ora, na Marinha Mercante há problemas que interessam:

à Marinha de Guerra;
ao Exército;

ao Comércio e Indústria;
aos Serviços de Portos;
à Saúde Pública;
ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio;
às Alfândegas;
à Polícia.

São assuntos de defesa e segurança nacional, de fomento e distribuição de riqueza, de ordem pública, de proteção à saúde, de preservação de rendas, de aspectos tão diversos que não poderiam, evidentemente, caber a uma só entidade, incapaz de lhes dar o devido tratamento.

Esses assuntos são eminentemente técnicos; carecem do apóio de uma vasta organização para que se exerçam individualmente, pois reclamam o auxílio indispensável de inúmeros recursos.

Só para atender, por exemplo, aos reclamos do Comércio e da Indústria, fixando tarifas, distribuindo praças, estabelecendo linhas de transporte, etc., há que existir um organismo adequado. O mesmo acontece com todos os outros.

De acôrdo com o princípio da *divisão do trabalho*, que aqui melhor se diria *distribuição*, cada assunto deve ser realmente entregue ao órgão técnico especializado para resolvê-lo, como ora se vem fazendo.

Assim, à primeira vista, parece que a Marinha Mercante está muito bem estruturada na sua organização atual.

*
* *

Se a Ciência da Administração adota como princípio básico o da *divisão do trabalho* (distribuição, no nosso caso), também ensina que a adoção desse princípio exige imediatamente a adoção de outro sem o qual de nada valerá o primeiro, ou, até mesmo, resultará prejudicial: o trabalho dividido, distribuído, deve ser *coordenado*.

Por este outro princípio da *coordenação de esforços* é que se evitam atritos, perdas de energia, atividades paralelas, a anarquia, a desorientação dos serviços. Trabalho dividido ou distribuído precisa ser coordenado. É um profundo erro técnico desprezar este imperativo de ordem científica; quando o fazem alguns, a organização resulta ineficiente, danosa mesma ou, para ser mais incisivo — não há organização, porque organização pressupõe harmonia de funcionamento.

Nos serviços da Marinha Mercante não existe coordenação. Cada entidade responsável por um dos setores, age independentemente, ignorando ou fingindo ignorar a existência das demais; e quando assim não sucede, deve-se o fato mais ao bom senso do administrador, que a imposições legais inexistentes.

A Marinha Mercante, deve, pois, ser estruturada em novas bases.

*
* *

Terminado o trabalho de análise e crítica e reconhecida a necessidade de uma reestruturação, vai começar a terceira fase, aquela a que se dá o nome de — PLANEJAMENTO.

Na estruturação dos grandes órgãos administrativos, o critério adotado é o da departamentalização, valendo o neologismo pelo processo de dispor, em departamento, todos os serviços que tenham ligação imediata com o fim a atingir.

Um Ministério, seja da Fazenda, da Guerra, ou da Agricultura, obedece ao princípio da departamentalização; em cada um deles se reúne tudo quanto é necessário para realizar o objetivo visado.

Assim, na Guerra, por exemplo, há serviços de saúde, de educação, de indústria e transporte, de relações exteriores — tudo, porém, intimamente ligado à preparação bélica das forças de terra, o que constitui o objetivo único do referido Ministério.

Mas a departamentalização é um processo nem sempre aconselhável, pelo aspecto anti-econômico que apresenta: há um Ministério de Educação, com professores, escolas, normas e métodos para ministrar ensinamentos, isto é, traçados já com o fim exclusivo de instruir e educar. Para isto existe uma aparelhagem custosa, montada com sacrifícios e para a qual se faz mister ainda uma grande utilização especial.

Assim sendo, pareceria melhor — se outras razões em contrário não existissem — que todos os outros setores da administração, Exército inclusive, se servissem desse equipamento já montado e em plena atividade, para instruir e educar a sua gente, invés de gastar dinheiro público naquilo que o público já comprou, embora destinado a outra esfera de administração.

Não obstante, ao lado desse inconveniente, apresenta a departamentalização a grande vantagem de permitir a aplicação integral do princípio da *coordenação de esforços*, razão maior de sua existência.

Dentro do Ministério da Guerra, por exemplo, tudo é imediata e facilmente coordenado para conseguir rápida e eficiente preparação bélica das forças armadas. E, assim, nos outros Ministérios.

Ora, os serviços da Marinha Mercante precisam de coordenação, sem o que resultam ineficientes; seria, pois, de concluir que a Marinha Mercante deveria constituir um departamento especial, onde se concentrasse tudo quanto indispensável fôsse ao exercício de suas atividades.

Todavia, este processo — o mais simples — vai colidir com os interesses de outros departamentos, pois, tendo muitos setores da Administração Pública seus negócios correlacionados com os da Marinha Mercante, precisam cuidar diretamente deles, sem o que falhará a respectiva organização departamental.

Por este motivo, acrescido de outro também relevante — o aumento das despesas com os novos equipamentos — o processo de departamentalização não convém aos interesses da Marinha Mercante.

*
* *

A coordenação de esforços constitui uma das atribuições mais importantes daquilo a que já se convencionou chamar de — *chefia executiva*.

Há quem estranhe o emprego desta expressão — *chefia executiva*, alegando que não existe chefe sem autoridade, isto é, chefe sem capacidade para executar. A objeção não procede: nos regimes parlamentares, o Chefe do Estado não é um chefe executivo. Há uma grande diferença entre as atribuições do rei Jorge VI e as de Mr. Churchill.

E' exato que uma das principais funções do chefe executivo é a de coordenar todos os esforços esparsos, orientando-os conforme a finalidade a atingir.

Quando falta no órgão um chefe executivo, há de faltar infalivelmente a coordenação, pois que o agente é sempre indispensável ao exercício da função, qualquer que ela seja.

Na Marinha Mercante não há coordenação de esforços porque ali não existe uma *chefia executiva* necessária à aplicação desse princípio científico.

A *chefia executiva* é uma entidade que se sobrepõe a todas as demais indispensáveis à consecução de um dado objetivo, orientando-as; portanto, a *chefia executiva*, dentro da Marinha Mercante, seria uma entidade encarregada de superin-

tender-lhe os respectivos serviços, canalizando todos os esforços para a finalidade comum.

A Marinha Mercante precisa dessa entidade superior a cuja autoridade se subordinem quaisquer órgãos que com ela se correlacionem, tenham interesse.

Contudo, uma chefia executiva singular é incompatível com a própria estruturação da Marinha Mercante, de vez que seus assuntos se diluem por muitos departamentos da Administração. Não seria assim possível subordinar a Marinha Mercante a um indivíduo encarregado de superintender-lhe, como chefe executivo, todos os serviços — salvo o caso da departamentalização, já afastado.

Mas a chefia executiva não se exerce apenas através de um órgão singular, isto é, por intermédio de um só indivíduo; também existem as chefias constituídas por órgãos colegiais, por grupos de pessoas, cujas deliberações têm a força das decisões executivas: conselhos, comissões...

A forma de comissão não parece aconselhável para órgão de caráter permanente; só se deveria adotar esse tipo de chefia executiva, quando se tratasse de situações transitórias a exigirem atividades de duração curta ou limitada.

O termo — comissão — dentro da praxe administrativa brasileira, já tinha sentido próprio, encanecido, bem diferente do — *commission* — do direito americano, donde parece ter provindo o uso atual.

E' por este motivo que um órgão permanente e autárquico, como é a atual Comissão de Marinha Mercante, tem se prestado a muitas confusões, consequência da técnica defeituosa do nome: — quando se fala em comissão, sempre se pensa que é coisa para acabar logo.

Pois bem; não sendo aconselhável usar o título de comissão — mesmo porque já existe um órgão assim denominado e que deve continuar a existir — a chefia executiva para superintender os negócios da Marinha Mercante seria então do tipo *board*, criando-se, para isso, o *Conselho da Marinha Mercante*, cujos membros seriam escolhidos de modo a que ali tivesse representação cada entidade interessada.

Contra esse Conselho poderia surgir a objeção de comportar muitos elementos, o que demoraria a solução dos problemas. A objeção não procede: até em assuntos de guerra, onde se exigem rapidez e precisão, há reuniões de dezenas de pessoas, sem nenhum prejuízo para o que se debate e decide.

Um Regimento elaborado com habilidade técnica evitaria conflitos e delongas, mas... *it is another story*...

Assim teria concluído o técnico, na fase final de seu trabalho, origem que seria de novos trabalhos complementares.

Em organização, a seqüência não tem fim.

O instinto de poder na ordem social

ARMANDO GODOI FILHO
Eng. cl. L, do Q.P. do M.F.

IX

IX — MÉRITO RELATIVO E SALÁRIO

VAMOS agora tratar do problema do salário, na sua íntima relação com a idéia do mérito individual.

Nesse sentido, procuraremos projetar um sistema ideal de salário, teórico por conseguinte, que possa servir de meta de chegada na evolução progressiva dos processos usuais de pagamento de alguém pelo trabalho realizado.

Um sistema, assim imaginado, deve guiar-se por condições de justiça e de equidade, tanto quanto possível perfeitas, na verificação do mérito profissional dos que trabalham.

A grande dificuldade do problema, porém, está justamente no *modus* de se apurar o mérito individual. Mas não importa; vamos tratar da questão do salário, em primeiro lugar, e depois examinaremos o problema de sua aplicação, lembrando a necessidade, talvez, de ser criada e aperfeiçoada uma justiça trabalhista específica, que se destine à apuração do mérito real de cada pessoa no trabalho, como um dos principais meios capazes de resolver os problemas sociais da nossa época, sem fugir muito das instituições consagradas por milhares de anos de vida do *homo-sapiens*.

Há instituições, porém, que perdem o seu valor com o tempo, por se mostrarem incapazes de corresponder às necessidades humanas de cada época. E, nesse particular, a história é a grande experiência onde podemos encontrar exemplos, os mais variados, da oscilação dos costumes.

Cabe aqui a transcrição de alguns trechos extraídos da magnífica obra de WILL DURANT sobre a *História da Civilização*, pelos ótimos ensinamentos que deles podemos tirar para o objetivo em mira neste capítulo.

Assim, diz êle:

"Nos mais antigos estágios do desenvolvimento econômico, a propriedade era limitada, na maior parte, às coisas de uso pessoal; o senso de propriedade mostrava-se tão forte em relação a essas coisas que, freqüentemente, eram elas, inclusive as espôsas, enterradas com o possuidor; já nas coisas fora do uso pessoal êsse senso revela-se fraco; teve de ser inculcado e constantemente fortalecido — não era inato".

"As terras, diziam os índios de Omaha, são como a água e o vento, que não podem ser vendidos". (43)

"O professor Rivers encontrou o comunismo territorial na Melanésia e na Polinésia; e no interior da Libéria ainda está hoje em vigor". (44)

"Por que, à medida que os homens foram entrando no que chamamos civilização, êste primitivo comunismo desapareceu? Summer supõe que o comunismo se revelou antibiológico, um embaraço na luta pela existência, proporcionador de pouco estímulo à inventiva, à indústria, à poupança; e que o fato de não dar mais ao mais hábil, e de não castigar o menos hábil, trazia um nivelamento de capacidade, o que é hostil ao desenvolvimento dos grupos, ou os prejudica na competição com outros".

"Loskiel, analisando a situação de tribus muito atrasadas de índios do norte, disse: Desde que os industriais não gozam dos frutos do seu trabalho e ficam equiparados aos não-industriais, a tendência é para plantar cada ano menos".

(43) *Obra citada* — Tomo 1.º, pág. 19.

(44) *Obra citada* — 1.ª parte, Tomo 1.º, pág. 20.

"Para Darwin, a perfeita igualdade entre os fúguinos impediu-os de se civilizarem". (45)

WILL DURANT, tecendo ainda considerações em torno da organização econômica da coletividade humana, assim se manifesta:

"Uma das razões de aparecer o comunismo no comêço das civilizações talvez seja o fato de que êle floresce mais vivamente nos tempos de carestia, quando o perigo comum da fome funde o indivíduo no grupo. Se a abundância sobrevém e o perigo passa, a coesão social afrouxa e cresce o individualismo. À proporção que a sociedade se torna mais complexa e a divisão do trabalho diferencia os homens em diversas ocupações e tráficos, torna-se cada vez menos provável que todos êsses serviços possam ser igualmente valiosos para o grupo; inevitavelmente aqueles cuja maior habilidade os habilita a realizar as funções mais importantes tomam mais que a sua parte na crescente riqueza do grupo. Cada civilização em crescimento é um palco de multiplicação das desigualdades; as naturais diferenças do indivíduo se unem às diferenças de oportunidade para criar diferenças artificiais de poder e riqueza; e onde nem as leis nem os déspotas suprimem estas desigualdades artificiais, elas se acentuam até chegarem ao ponto de explosão, em que o pobre, nada tendo a perder com a violência, promove o caos da revolução — e o comunismo de novo nivela os homens na pobreza.

Por isso o sonho do comunismo subsiste em todas as modernas sociedades como uma recordação racial de vida mais simples e mais igualitária; e onde a desigualdade ou a insegurança chegam aos extremos, os homens aceitam o retôrno a uma condição já conhecida no passado — lembrando-se da igualdade que nela reinava, mas esquecidos da pobreza que a afligia. Periódicamente as terras foram redistribuídas, legalmente ou não, ora pelos Gracos em Roma, ora pelos jacobinos na França, ora pelos comunistas na Rússia; periodicamente a riqueza tem sido redistribuída, ora pelo confisco violento, ora pela agravação dos impostos sôbre a renda e as heranças. E então a corrida para a riqueza começa de novo; e vence o mais hábil. Sob qualquer lei a que esteja submetido, o mais hábil acaba se aposando do melhor solo, do melhor ponto — fica com a parte do leão; e breve se sente com a força necessária para dominar o estado e refazer ou inter-

pretar a seu modo as leis; e a desigualdade retorna ainda mais forte que antes. Sob êste aspecto, toda a história econômica não passa do lento pulsar do coração do organismo social, uma vasta sístole e diástole da natural concentração da riqueza e da natural revolução explosiva". (46)

Antes de abordarmos a questão matemática ou monetária do salário, vamos ainda fazer algumas considerações iniciais, de modo a preparar convenientemente o terreno filosófico indispensável a uma edificação segura da teoria por nós imaginada a respeito do assunto em causa.

O progresso vem se caracterizando, na evolução da existência social do homem, principalmente, de ano para ano, de século para século, por uma grande tendência para a precisão apreciativa dos fatos naturais, com o auxílio de processos de medida cada vez mais exatos, que permitem uma comparação ou relação cada vez mais perfeita entre êsses fatos, tendo em vista o ideal científico de traduzir semelhante relação por leis simples, de ordem matemática ou sob caracterização algébrica.

A vida social, em si mesma, não passa de um esforço permanente dirigido no sentido de ajustar ou relacionar interesses ou conveniências, desejos ou sentimentos, aspirações ou ideais, temores ou restrições morais dos indivíduos, em busca de um estado de perfeita satisfação pessoal de cada um.

No ajuste dessas relações, o homem tem lutado tenazmente em busca não só de processos de medida satisfatórios, como também de unidades de comparação para essa medida, tanto quanto possível de utilização geral.

Um dos resultados mais importantes e úteis desse esforço, no campo econômico, incontestavelmente foi a invenção do dinheiro.

Assim, o dinheiro tem, socialmente falando, uma função de denominador comum na apreciação do valor das coisas úteis que são negociadas ou trocadas entre os homens.

O dinheiro e o capital são, portanto, instituições úteis à Humanidade e, por isso, estarão, segundo nos parece, mais destinados a permanecer e a

(45) *Obra citada* — 1.^a parte, Tomo 1.^o, pág. 21.

(46) *Obra citada* — Pág. 22.

aperfeiçoar-se do que a desaparecer, no correr dos tempos, como instrumento de relação econômica.

Se conceituarmos o progresso social como uma aproximação da ordem coletiva de um certo estado das relações humanas, em que impere uma justiça perfeita no julgamento do mérito ou do esforço de cada um no trabalho, certamente esse ideal de justiça, como meta de progresso, conduzirá os homens, no correr dos séculos, ao estabelecimento de uma moeda universal ou à fixação de valores respectivamente para as moedas dos vários povos, a partir de uma só unidade de comparação que seja regulada mais por um espírito de justiça internacional no reconhecimento do esforço de cada povo, do que pelo desejo insensato de predomínio exagerado de uns sobre os outros, que cria a escravidão indireta de nação para nação, gera ódios e pode provocar guerras.

O progresso, segundo pensamos, marcará um aperfeiçoamento na utilização sensata do dinheiro nas relações harmônicas da existência coletiva, estabelecendo métodos mais justos de avaliar o mérito de cada esforço ou de cada trabalho no conjunto das atividades úteis da vida social, aperfeiçoando os aparelhos ou processos de medida desses esforços ou desse trabalho e, possivelmente, desenvolvendo mais do que restringindo a aplicação do dinheiro.

Acreditamos, da mesma forma, que o progresso social marcará uma tendência para o desenvolvimento e aperfeiçoamento da justiça do trabalho, que passará a abranger uma área muito mais vasta das atividades sociais, regulando profundamente o problema do salário, tendo em vista o mérito mais social ou mais geral do trabalho de cada um, em graus de utilidades, reduzidas a equivalentes monetários.

Assim, por exemplo, certos inventores, que produzem trabalhos em benefício da Humanidade, de extensão considerável, como no caso de Edison, Bell, Hertz, Marconi, Curie, etc., devem merecer não só a imortalidade na História dos Grandes Homens como também uma recompensa monetária

relativa ao mérito social dos resultados desse trabalho.

Na prática, ou diante dos fatos observados diariamente no dinamismo social, o que verificamos é um verdadeiro disparate no julgamento do mérito de cada gênero de atividade, não só quanto à intensidade como também quanto à qualidade do trabalho realizado, em relação à área dos benefícios sociais dele decorrentes.

De fato, tanto o trabalho do mais humilde servente ou do lixeiro, quanto aquele produzido por qualquer gênio da ciência, tem sua utilidade social ou um mérito próprio, relativo aos benefícios causados pelos seus efeitos à ordem coletiva. Mas, evidentemente, o mérito do segundo, pela sua raridade e pela sua qualidade, deve merecer um julgamento social superior, à base de dinheiro ou de salário.

O capital privado, o lucro, a propriedade, são instituições que prestaram e ainda continuarão prestando os seus úteis serviços à espécie humana, mas, incontestavelmente, todos nós sentimos que se torna necessário um reajustamento dessas instituições sob bases mais justas ou sensatas, quanto ao reconhecimento do mérito ou do esforço de cada indivíduo ou trabalhador dentro da ordem coletiva.

Não parece, assim, justo, que um homem que reserva ou acumula mercadorias para forçar a alta em prejuízo do bem coletivo, ganhe milhões, enquanto outro que, por exemplo, dedicou a existência inteira à pesquisa, à ciência, em benefício da Humanidade, venha a morrer pobre ou mesmo na miséria, sem ter podido educar condignamente a sua prole.

O problema social é mais de justiça ou de direito, do que de revolução radical ou supressão de certas instituições sociais consagradas pelos milênios de vida do *homo-sapiens*.

Depois dessas considerações e diante de um ideal de justiça na apuração do mérito de cada elemento da ordem humana, de felicidade e de harmonia para esses elementos mais do que de

competição, de ódios ou de guerra, podemos passar à exposição do sistema de salário que imaginamos. (Aliás bem próximo da orientação seguida pelo nosso Governo no tratamento dessa matéria, principalmente no que diz respeito ao salário-mínimo).

A maior dificuldade do problema está, porém, na incorporação ao salário, dos vários fatores que devem pesar na apuração do mérito de cada indivíduo na realização de seu trabalho.

O salário, além disso, deve servir de estímulo, tanto quanto possível permanente, ou em qualquer tempo, ao trabalhador para uma produção eficiente, em quantidade e em qualidade.

Ele deve ser proporcional à capacidade técnica exigida da pessoa que realiza certa tarefa (capacidade essa que representa uma capitalização do esforço individual para adquirir conhecimentos básicos e eficiência técnica) e atender ao mérito acumulado pelo ente humano no curso da sua existência produtiva.

Cabe, ainda, no salário, uma parcela de ordem humanitária, fruto da solidariedade humana que deve existir entre os indivíduos do grupo social, segundo a qual os mais aptos, capazes ou eficientes, concorrem com certa dose do seu esforço ou da sua energia, para auxiliar os menos capazes, permitindo a êsses uma existência digna e compatível com as exigências biológicas normais da pessoa — parcela essa representada pelo salário-mínimo. Essa concepção, aliás, tem servido de base a todo o desenvolvimento do notável edifício de previdência e assistência social que, sistematicamente, vem construindo o Governo do Brasil.

Reunindo todas essas idéias e procurando caracterizá-las em fórmula matemática, chegamos a uma certa expressão para o salário, embora reconhecendo que a sua aplicação prática, no caso geral, isto é, para qualquer profissão, talvez só venha a ser possível no dia em que a estatística passar a ter de fato o seu lugar de honra no trono da administração.

Procurando-se, porém, simplificações ou adaptações dessa fórmula aos casos práticos, acreditamos

que possa servir de norma ideal de salário para o mais justo pagamento do trabalho realizado por alguém.

A fórmula é a seguinte:

$$S = S_m + C (i_p + i_q + i_r + i_{mt}) \text{ onde:}$$

S = salário total;

S_m = salário-mínimo, função das responsabilidades de família do trabalhador, do padrão médio de vida das classes menos abastadas e das condições econômicas regionais;

C = padrão ou coeficiente monetário característico da classe social do indivíduo, ou equivalente profissional, que se relaciona não só com o grau de dificuldade das provas de capacidade bio-psicológica a que se deve submeter o trabalhador para o alcance de certa posição social da ordem produtiva de utilidades, como também à capitalização do mérito cultural dêsse indivíduo na aquisição de conhecimentos e experiências indispensáveis ao exercício da profissão em causa;

i_p = parâmetro que depende da quantidade da coisa produzida;

i_q = parâmetro que depende da qualidade da coisa produzida;

i_r — parâmetro de responsabilidade ou relativo aos sacrifícios excepcionais do indivíduo no trabalho, próprio dos cargos de chefia, dos trabalhos em zonas insalubres ou em regiões desprovidas de conforto ou de recurso, por exemplo;

i_m = índice de mérito efetivo do trabalhador no curso de sua vida profissional, e que depende da apuração estatística dos parâmetros anteriores;

t = tempo de serviço;

i_{mt} = fator de mérito profissional acumulado, apurado de tempos em tempos, de três em três anos por exemplo, e que, por princípio, substitue ou pode vir a substituir o atual critério das promoções.

No próximo número esperamos fazer um exame mais detalhado dos elementos componentes dessa fórmula.

Um quinquênio dos Concursos de Monografias

FRANCISCO MARTINS DOS SANTOS

Do Serviço de Documentação do D.A.S.P.

ADMINISTRAÇÃO, como ciência, como arte, ou como ambas as cousas, quer se pense com White, Gulick, Willoughby ou com outros mestres, é cousa que só nestes últimos anos assumiu no Brasil a precisa importância. Acaso? Determinismo histórico-social?

As evoluções não se processam por acaso. Ensina Ingenieros que os organismos pluricelulares atuam como baterias de acumuladores energéticos, que não há movimentos espontâneos e que todos os que se produzem nos seres vivos são transformações da energia ambiente, reações determinadas por excitações externas.

Assim, a evolução do organismo administrativo, composto de seres vivos, deixava de ser um movimento espontâneo, para ser uma reação necessária determinada pelo ambiente, provocada por apelos externos.

Sendo a vida humana, cientificamente, uma ordenação de movimentos, que se complicam à medida que o indivíduo cresce, a vida do organismo administrativo não será outra cousa ante o crescimento do Estado.

O setor da Administração Pública, mais que o particular, abrangia delicados e profundos problemas de pessoal. O fator humano assumia nele aspectos especialíssimos. Urgia selecionar o homem para melhorar o trabalho, aperfeiçoá-lo para aumentar e manter a produção, adequá-lo para o trabalho adequado, instituir o sistema do mérito, numa palavra — dar bases científicas à Administração, começando pelo indivíduo.

Amaro Cavalcanti, já em 1896, em seus "Elementos de Finanças", lamentava a falta de pendor da nossa mocidade para os estudos de natureza econômica e financeira, administrativa, prevendo que por isso mesmo "os progressos da instrução comum a esse respeito continuariam por muito tempo a ser pouco satisfatórios", sem esquecer todavia o motivo primacial dêsse despendor: "os re-

sultados mais certos e imediatos do saber profissional em outros ramos de estudos, na vida prática".

Era o caso sociologicamente interpretado, e permaneceu assim por muitos anos.

Racionalização e técnica estavam, então, longe, bem longe, de seu brilhante advento, e eram palavras inexpressivas no Serviço Civil Brasileiro.

Um dia, porém, o determinismo social venceu. E' conhecida a metamorfose, e mais do que isso, a metempsicose nacional. Veio o novo regime. Veio o Estado, que sendo Novo no nome, iria ser novo nos métodos e na ação, e tudo se foi renovando ao bafejo de suas modernas vibrações.

Surgiu aí, constitucional, fruto de mentalidades evoluídas e em dia com as conquistas do mundo moderno, o Departamento Administrativo do Serviço Público, consubstanciando as idéias cosmológicas de autênticos legisladores.

Na estruturação do novo organismo eminentemente técnico, fruto de influências externas, criava-se uma *Divisão de Aperfeiçoamento*, complemento lógico da outra — *de Seleção* — fazendo sorrir talvez aos heróis da rotina, mas positivando e delineando a evolução.

Preparava-se uma obra de conjunto com todas as características de reforma. A lição dos mestres não podia deixar de presidir ao desenvolvimento da nova ordem administrativa. "La marche normale des services doit comprendre l'étude des nouveaux procédés etc., qui marquent un progrès réel sur les précédents", ensinava Chevalier. E, mais além, Seneuil completava a sabedoria do colega afirmando: "C'est par des détails que périclitent la plupart des entreprises qui échouent".

O que houve depois, todos viram — um desbaste inexorável, dentro do possível — e em seguida — o reflorestamento, metódico, gradual, científico.

Valem como consagração à obra realizada, as palavras do Prof. John Patterson, em junho de

1942, falando em nome da *American University*, referindo-se a um dos principais realizadores dessa obra, o Dr. Luiz Simões Lopes — palavras que caracterizam, principalmente, a grande, a terrível luta que ela representara contra o obscurantismo, e o ânimo de lutador e de apóstolo de quem pudera vencê-la: — “Pela coragem tantas vezes demonstrada nas suas investidas contra a rotina, o descontrôle, a inércia e a incompetência”.

A obra administrativa equiparava-se à obra política do governo, racionalizava-se; estabelecia-se o equilíbrio técnico do Estado, o sincronismo dos Poderes, a que se juntava um quarto, modernamente aceito — o Poder Administrativo.

Aí, no setor do Aperfeiçoamento, entre as muitas iniciativas do órgão constitucional, destinadas a resultados imediatos ou futuros, salientou-se logo ao seu primeiro ano de existência (1938), a dos Concursos de Monografias, convidando os cérebros novos ao torneio das idéias que seriam sementeiras — os modernos jogos florais — concitando-os, sob o atrativo dos assuntos e dos prêmios, a uma atividade espontânea e construtiva. Viria isso a formar um dos elos da cadeia de inovações destinadas a racionalizar os serviços públicos, rematando a obra dos Cursos intensivos, inteiramente grátis e liberalmente abertos à frequência de quaisquer cidadãos dotados de um mínimo preestabelecido de instrução. E neste ponto, a organização brasileira avançava a alturas ainda não atingidas por outros povos, apresentando-se como a primeira a proporcionar aos patrícios uma cultura útil e lucrativa, inteiramente grátis, apenas por considerá-la de interesse nacional.

Não há como e porque disfarçar a importância dessa criação do D.A.S.P., permitindo um exercício remunerador aos estudos por êle mesmo proporcionados, dando campo à inteligência, à vocação, à pesquisa, à cultura, e dando luzes, por meio das obras selecionadas, às novas gerações do Serviço Civil Brasileiro.

Cinco anos já decorrem sobre aquele início; é um quinquênio ilustre que não devia passar despercebido, no momento em que, fiel ao programa que produziu bons frutos, o D.A.S.P. faz abrir as inscrições ao Concurso de 1943, o sexto, e em condições ainda melhores para os participantes;

desta vez todos os brasileiros, ligados ou não ao Serviço Público.

É o próprio D.A.S.P. quem justifica essa continuação, que representa uma regular despesa, afirmando que “os resultados advindos da adoção dessa medida tem sido excelentes” e que “o alto valor de algumas das contribuições que, por esse meio, tem sido oferecidas à administração federal, justifica amplamente a realização sistemática de competições desse gênero, como parte integrante do programa geral de aperfeiçoamento” (*In “Rev. Serv. Público”, maio, 1943, pág. 103*).

A lógica e o bom senso também o justificam. As colheitas exigem sementeiras. A conquista já está realizada, mas o importante é saber manter essa conquista. O terreno é árido; o ambiente ecológico não é de todo propício; só a continuação da luta pela ozonização desse ambiente proporcionará o triunfo definitivo, pela definitiva adaptação da nossa flora humana.

Essa é a nossa impressão no estudo do caso, e foi assim que, empolgados pelo panorama, resolvemos concorrer para a divulgação dessa obra nem de todo revelada em seus efeitos. Para realçar o seu valor, nada melhor do que o retrospecto histórico-estatístico, que é a própria biografia do fato, eloquente e convincente por si só.

Constitue esse retrospecto uma viagem pelo passado desses Concursos anuais, que desdobrarão aos olhos perscrutadores, não só o panorama integral, mas seus aspectos isolados, revelando os detalhes que iluminam o conjunto.

O que se segue é, pois, o resultado de pequena pesquisa, oferecida aos estudiosos e pesquisadores, aos curiosos e aos futuros candidatos, que terão à sua frente, comodamente, datas, nomes, inscrições, temas e seções, títulos, dotações, classificações, resultados, prêmios, publicações, e tudo quanto, histórica, técnica ou estatisticamente, lhes possa interessar, constituindo, de nossa parte, uma primeira contribuição para o conhecimento íntimo da moderna obra administrativa do Brasil.

OS CONCURSOS REALIZADOS

PRIMEIRO CONCURSO DE MONOGRAFIAS — 1938

Os trabalhos deviam enquadrar-se nos seguintes temas ou grupos:

- 1) Assistência social aos servidores do Estado.
- 2) Racionalização de métodos e normas de trabalho.

3) Padronização e abastecimento de material às repartições.

Dotação — Cr\$ 30.000,00.

Prêmios — Cr\$ 8.000,00 e Cr\$ 2.000,00 respectivamente aos primeiros e segundos colocados em cada grupo.

Inscrições encerradas em 30 de novembro de 1938. Candidatos inscritos: 54. Monografias apresentadas: 55.

Resultado final (publicado no D.O. de 24 de dezembro de 1938): 1.º lugar — nenhum candidato classificado; 2.º lugar — 3 classificados; 2 menções especiais; 6 menções simples.

Primeiro Grupo — Monografia premiada: — “O fator humano do trabalho”, por Ari de Castro Fernandes, oficial administrativo do M.A. — Prêmio: Cr\$ 2.000,00 — Publicada na “Rev. do Serv. Púb.”, junho de 1939 — Foi tirada separata.

Monografias classificadas: “Os abonos familiares”, por Paulo Acioli de Sá, tecnologista do M.T.I. Publicada na R.S.P., julho-agosto de 1939; — “Assistência social dos servidores do Estado”, por Eloi Franqueira Soares, oficial administrativo do M.A.; — “A alimentação nas nossas coletividades oficiais”, por Rubens de Siqueira, oficial administrativo do M.M.

Segundo Grupo — Monografia premiada: “Racionalização dos métodos de trabalho — A organização racional dos serviços”, por Paulo Acioli de Sá, tecnologista do M.T.I. C. — Prêmio: Cr\$ 2.000,00 — Publicada na R.S.P., fevereiro-março de 1939 — Foi tirada separata.

Monografias classificadas: — “A racionalização do trabalho nas repartições públicas”, por Celso de Magalhães, oficial administrativo do M.M.; — “A racionalização de métodos e normas de trabalho”, por Altamirando Nunes Pereira, Tenente-Coronel, professor do Colégio Militar; — “Racionalização dos métodos e normas de trabalho”, por Ernani da Mota Rezende, engenheiro da E.F.C.B.; — “Racionalização de métodos e normas de trabalho”, por Jorge Figueiredo Machado, membro da C.E. do M.G.; — “Racionalização do trabalho ocular nas repartições e oficinas do Estado”, por Hermínio de Moraes Brito Conde, médico adjunto do D.N.S.

Terceiro Grupo — Monografia premiada: “Abastecimento das repartições”, por Eudoro Lincoln Berlinck, assistente técnico da C.C.C. — Prêmio: Cr\$ 2.000,00 — Publicada na R.S.P., abril-maio de 1939 — Foi tirada separata.

Monografias classificadas: — “Padronização e abastecimento do material para as repartições”, por Valter Vieira dos Santos, escriturário da E.F.C.B.; — “Padronização e abastecimento do material das repartições”, por Pedro Lessa Spyer, professor da Escola Nacional de Química, M.E.S.; — “Padronização e abastecimento de material para as repartições públicas”, por Fausto Ferreira da Cunha, auxiliar de escrita do M.E.S.; — “Padronização do Material e abastecimento das repartições”, por Lucílio Briggs Brito, assistente técnico do D.A.S.P.

SEGUNDO CONCURSO DE MONOGRAFIAS — 1939

Os trabalhos deviam enquadrar-se nos seguintes temas ou grupos:

- 1) Seleção de pessoal e promoções de funcionários.
- 2) Racionalização dos serviços de comunicações e arquivos.
- 3) Elaboração do orçamento da República.
- 4) Abastecimento de material dos serviços públicos.
- 5) Organização dos serviços industriais do Estado.

Dotação — Cr\$ 50.000,00.

Prêmios — Cr\$ 6.000,00, Cr\$ 3.000,00 e Cr\$ 1.000,00 para os primeiros, segundos e terceiros colocados em cada tema ou grupo.

Inscrições encerradas em 31 de julho de 1939. Foram apresentadas 35 monografias.

Resultado final (publicado no D.O. de 24 de novembro de 1939): 1.º lugar — 2 candidatos; 2.º lugar — 7 candidatos; 3.º lugar — 4 candidatos; todos premiados.

Primeiro Grupo — Monografias premiadas: — “Da seleção específica e racionalização das promoções”, por José Moacir de Andrade Sobrinho, engenheiro da E.F.C.B. — Prêmio: Cr\$ 6.000,00 — Publicada na R.S.P., março de 1940 — Foi tirada separata.

“Seleção do pessoal e promoções de funcionários”, por Astério Dardeau Vieira, oficial administrativo do M.E.S. — Prêmio: Cr\$ 3.000,00 — Publicada na R.S.P., abril de 1940 — Foi tirada separata.

“Promoções de funcionários”, por Salomão Serebrenick, meteorologista do M.A. — Prêmio: Cr\$ 1.000,00 — Publicada na R.S.P., dezembro de 1940. Foi tirada separata.

Segundo Grupo — Monografia premiada:

“Racionalização dos serviços de comunicações e arquivos”, por Marcílio Vaz Tôres, oficial administrativo do M.G. — Prêmio: Cr\$ 3.000,00 — Publicada na R.S.P., agosto de 1940 — Foi tirada separata.

Terceiro Grupo — Monografias premiadas:

“Orçamento da despesa”, por Oscar Vitorino Moreira, chefe da Secção de Requisições da C.C.C. — Prêmio: Cr\$ 3.000,00 — Publicada na R.S.P., junho de 1940 — Foi tirada separata.

“Elaboração do orçamento da República”, por Sebastião de Santana e Silva, escriturário do M.F. — Prêmio: Cr\$ 3.000,00 — Publicada na R.S.P., junho de 1940 — Foi tirada separata.

“Elaboração do orçamento no Estado Novo”, por Eudoro Lincoln Berlinck, intendente do Instituto Nacional de Tecnologia, M.T.I.C. — Prêmio: Cr\$ 1.000,00 — Publicada na R.S.P., outubro de 1940 — Foi tirada separata.

“Em busca do equilíbrio orçamentário”, por Arízio de Viana, ajudante técnico do D.A.S.P. — Prêmio: Cr\$ 1.000,00 — Publicada na R.S.P., novembro de 1940 — Foi tirada separata.

Quarto Grupo — Monografias premiadas:

“Especificação e recebimento de materiais”, por Eudoro Lincoln Berlink, intendente do I.N.T. — Prêmio: Cr\$ 6.000,00 — Publicada na R.S.P., janeiro e fevereiro de 1940 — Foi tirada separata.

“Fornecimento e controle dos gêneros alimentícios nas repartições públicas”, por João de Albuquerque, assistente da Faculdade Nacional de Medicina — Prêmio: Cr\$ 3.000,00 — Publicada na R.S.P., junho de 1941 — Foi tirada separata.

Quinto Grupo — Monografias premiadas:

“Organização dos serviços industriais do Estado”, por Newton Correia Ramalho, oficial administrativo do M.E.S. — Prêmio: Cr\$ 3.000,00 — Publicada na R.S.P., junho de 1940 — Foi tirada separata.

“A organização dos serviços industriais do Estado”, por Ernani da Mota Rezende, engenheiro da E.F.C.B. — Prêmio: Cr\$ 3.000,00 — Publicada na R.S.P., setembro de 1940 — Foi tirada separata.

“Organização dos serviços industriais do Estado”, por Viterbo de Carvalho, diretor da Imprensa Nacional — Prêmio: 1.000,00 — Publicada na R.S.P., outubro de 1940 — Foi tirada separata.

TERCEIRO CONCURSO DE MONOGRAFIAS — 1940

Os trabalhos deviam enquadrar-se nos seguintes temas ou grupos:

1) Estudo comparativo e projeto relativo aos níveis de remuneração para as carreiras profissionais existentes nos quadros do funcionalismo público federal.

2) Técnica orçamentária: especialização e discriminação das despesas de material.

3) Estrutura das carreiras: determinação das probabilidades de acesso nas carreiras profissionais existentes no Serviço Civil Federal.

4) Projeto original de legislação sobre os acidentes de trabalho no serviço público.

5) Regulamentação das carreiras profissionais.

Dotação — Cr\$ 35.000,00.

Prêmios — Cr\$ 5.000,00, Cr\$ 1.500,00 e Cr\$ 500,00 para os classificados em 1.º, 2.º e 3.º lugares de cada grupo.

Inscrições encerradas em 16 de setembro de 1940. Concorreram 15 monografias.

As instruções reguladoras do concurso estabeleciam o grau mínimo de 70 pontos para classificação. Posteriormente, porém, a D.S. sugeriu e o presidente do D.A.S.P. aprovou que se atribuisse aos concorrentes que obtivessem até o mínimo de 40 pontos, um prêmio de estímulo e compensação, no valor de Cr\$ 500,00.

Resultado final:

Primeiro Grupo — Monografia premiada: “Composição do vencimento e níveis de remuneração do funcionário público”, por José Moacir de Andrade Sobrinho, engenheiro da E.F.C.B. — Prêmio: Cr\$ 5.000,00 — Publicada na R.S.P., fevereiro de 1941 — Foi tirada separata.

Segundo Grupo — Monografia premiada: “Técnica orçamentária para o Brasil — O material”, por Oscar Vitorino Moreira, escrivão do D.F.C. — Prêmio: Cr\$ 5.000,00 — Publicada na R.S.P., julho e agosto de 1941 — Foi tirada separata.

Terceiro Grupo — Monografias premiadas: “Estrutura das carreiras e probabilidades de acesso”, por Nilo Martins Rodrigues, técnico de administração extranumerário do D.A.S.P. — Prêmio: Cr\$ 500,00.

“Estruturação das carreiras e reclassificação dos cargos”, por Fenelon Nonato da Silva, escrivão do D.C.T., M.V.O.P. — Prêmio: Cr\$ 500,00.

Quarto Grupo — Monografias premiadas: “Dos riscos profissionais”, por Osvaldo Fettermann, oficial administrativo do M.E.S. — Prêmio: Cr\$ 5.000,00 — Publicada na R.S.P., março de 1941 — Foi tirada separata.

“Da legislação sobre acidentes de trabalho no serviço público”, por Marcílio Vaz Torres, oficial administrativo do M.G. — Prêmio: Cr\$ 1.500,00.

“Projeto original de legislação sobre os acidentes de trabalho no serviço público”, por Alcírio Dardeau de Carvalho, escrivão de Polícia, M.J.N.I. — Prêmio: Cr\$ 500,00.

“Acidentes de trabalho no serviço público”, por Laura Simões Lopes, escrivão do M.T.I.C. — Prêmio: Cr\$ 500,00.

“Acidentes de trabalho no serviço público”, por Togo de Albuquerque, oficial administrativo do M.F. — Prêmio: Cr\$ 500,00.

“Acidentes de trabalho no serviço público”, por Benjamim de Aguiar Machado, telegrafista do D.C.T., M.V.O.P. — Prêmio: Cr\$ 500,00.

Quinto Grupo — Monografias premiadas: “As carreiras profissionais no serviço público”, por Ernani da Mota Rezende, engenheiro da E.F.C.B. — Prêmio: Cr\$ 5.000,00 — Publicada na R.S.P., janeiro de 1941 — Foi tirada separata.

“Da carreira do magistério na Faculdade de Medicina”, por João de Albuquerque, assistente da Faculdade Nacional de Medicina — Prêmio: Cr\$ 1.500,00.

QUARTO CONCURSO DE MONOGRAFIAS — 1941

As monografias deviam enquadrar-se em qualquer dos temas incluídos nos seguintes grupos:

Grupo 1 — Organização:

- a) Lotação de repartições;
- b) Concessão de serviços de utilidade pública;
- c) Serviços industriais do Estado;
- d) Sistemas de abastecimento nos serviços públicos.

Grupo 2 — Pessoal:

- a) Promoções e melhorias de salário;
- b) Sistemas de remuneração. Estudo sobre as atuais séries funcionais;

- c) Ajuda de custo, diárias e gratificações;
- d) Licenças;
- e) Aposentadorias;
- f) Seleção;
- g) Orientação profissional;
- h) Readaptação profissional;
- i) Estrutura racional das carreiras profissionais.

Grupo 3 — Material:

- a) Padronização e simplificação de material;
- b) Catálogo de material;
- c) Requisição, emprêgo e recebimento de material;
- d) Desperdício de material;
- e) Compras;
- f) Estatística e controle de preços.

Grupo 4 — Orçamento:

- a) Técnica orçamentária;
- b) Classificação da receita e da despesa pública;
- c) Operações extra-orçamentárias;
- d) Controle da arrecadação e do pagamento;
- e) Padrões para balanços do Estado;
- f) Mecanização dos serviços de contabilidade da União;
- g) Critério de estimação da receita e fixação da despesa.

Dotação — Cr\$ 32.000,00.

Prêmios — Cr\$ 5.000,00, Cr\$ 2.000,00 e Cr\$ 1.000,00 para os primeiros, segundos e terceiros colocados em cada grupo.

Inscrições encerradas em 6 de setembro de 1941. Foram apresentadas 15 monografias: 3 sobre Organização, 9 sobre Pessoal, 2 sobre Material e 1 sobre Orçamento.

Para efeito da concessão de prêmios, a classificação foi limitada ao grau mínimo de 60 pontos.

Resultado final:

Primeiro Grupo — Não houve concessão de prêmios. Os três concorrentes não obtiveram classificação: dois, por não haverem satisfeito as exigências das Instruções; e um, por não haver atingido o mínimo de 60 pontos.

Segundo Grupo — Monografias premiadas: "Racionalização das carreiras profissionais no serviço público", por Salomão Serebrenick, engenheiro do M.A. — Prêmio: Cr\$ 5.000,00 — Publicada pelo Serviço de Documentação do D.A.S.P.: publicação avulsa n. 34, fevereiro de 1943.

"Da reabilitação profissional", por Osvaldo Fettermann, oficial administrativo do M.E.S. — Prêmio: Cr\$ 2.000,00 — Está sendo publicada pelo S.D. do D.A.S.P.: no prelo.

"Das aposentadorias", por Marcílio Vaz Tôrres, oficial administrativo do M.G. — Prêmio: Cr\$ 500,00.

"Da seleção de pessoal para o Serviço Exterior", por Donatelo Grieco, diplomata, M.R.E. — Prêmio: Cr\$ 500,00.

"Seleção médica", por Assad Mameri Abdemur, médico do M.F. — Prêmio: Cr\$ 500,00.

"Organização das carreiras profissionais", por Ernani da Mota Rezende, engenheiro da E.F.C.B. — Prêmio: Cr\$ 500,00.

"Das aposentadorias por invalidez", por Rubens de Siqueira, oficial administrativo do M.M. — Prêmio: Cr\$ 500,00.

Terceiro Grupo — Monografias premiadas: "Do desperdício do material alimentar — Suas causas — Meios que devem ser empregados para evitá-lo", por Rubens de Siqueira, oficial administrativo do M.M. — Prêmio: Cr\$ 5.000,00 — Publicada pelo S.D. do D.A.S.P.: publicação avulsa n. 35, fevereiro de 1943.

"Desperdício do material no serviço público", por Lucílio Briggs Brito, assistente técnico de material do D.A.S.P. — Prêmio: Cr\$ 2.000,00.

Quarto Grupo — Monografia premiada: "O controle da execução do orçamento", por Sebastião de Santana e Silva, escriturário do M.F. — Prêmio: Cr\$ 5.000,00

QUINTO CONCURSO DE MONOGRAFIAS — 1942

As monografias deviam enquadrar-se nos seguintes temas ou grupos:

- 1) Organização e funcionamento dos serviços públicos.
- 2) Pessoal.
- 3) Material.
- 4) Orçamento e contabilidade pública.

Dotação — Cr\$ 32.000,00.

Prêmios — Cr\$ 5.000,00, Cr\$ 2.000,00 e Cr\$ 1.000,00, para os primeiros, segundos e terceiros colocados em cada grupo.

Inscrições encerradas em 31 de julho de 1942. Concorreram 44 monografias.

Resultado final — 2 primeiros, 2 segundos, 2 terceiros prêmios e 1 prêmio de estímulo.

Primeiro Grupo — Não houve monografia classificada.

Segundo Grupo — Monografias premiadas: "Readaptação profissional por incapacidade física", por Ari de Castro Fernandes, técnico de administração do D.A.S.P. — Prêmio: Cr\$ 5.000,00.

"Remuneração das carreiras no serviço público", por Salomão Serebrenick, engenheiro do M.A. — Prêmio: Cr\$ 2.000,00.

"Da mobilização do funcionalismo público em casos de guerra", por Leão de Sales Machado — Prêmio Cr\$ 1.000,00.

"A oportunidade da criação da carreira de técnico de Educação Física", por Inezil Pena Marinho — Prêmio: Cr\$ 500,00 (estímulo).

Terceiro Grupo — Monografia premiada: "O órgão centralizador das compras e sua legislação", por Henrique Vieira de Rezende — Prêmio: Cr\$ 5.000,00.

Quarto Grupo — Monografias premiadas: "O lançamento do imposto predial", por Elmano Rodrigues Alves Barbosa — Prêmio: Cr\$ 2.000,00.

"Orçamento e contabilidade pública", por Ranulfo Augusto Pereira da Silva, oficial administrativo do M.F. — Prêmio: Cr\$ 1.000,00.

O 6.º Concurso de Monografias — 1943, cujas inscrições estão abertas, apresenta sobre os anteriores a vantagem de poderem concorrer todos os brasileiros, independentemente de ligação com o Serviço Público.

QUADRO SINÓTICO DOS CONCURSOS DE MONOGRAFIAS

ANOS	DOTAÇÕES	INSCRIÇÕES	MONO- GRAFIAS APRESEN- TADAS	GRUPOS OU SECÇÕES PARA INSCRIÇÃO	PREMIOS ESTABELECIDOS	PREMIOS CONCEDIDOS	TOTAL DOS PREMIOS PAGOS	SALDO DAS DOTAÇÕES (3)
	Cr\$				Cr\$	Cr\$	Cr\$	Cr\$
1938.....	30.000,00	54	55	3	3 de 8.000,00 3 de 2.000,00	3 de 2.000,00	6.000,00	24.000,00
1939.....	50.000,00	36	36	5	5 de 6.000,00 5 de 3.000,00 5 de 1.000,00	2 de 6.000,00 7 de 3.000,00 4 de 1.000,00	37.000,00	13.000,00
1940.....	35.000,00	15 (1)	15	5	5 de 5.000,00 5 de 1.500,00 5 de 500,00	4 de 5.000,00 2 de 1.500,00 6 de 500,00	26.000,00	9.000,00
1941.....	32.000,00	15 (1)	15	4	4 de 5.000,00 4 de 2.000,00 4 de 1.000,00	3 de 5.000,00 2 de 2.000,00 1 de 1.000,00	20.000,00	12.000,00
1942.....	32.000,00	44 (2)	44	4	4 de 5.000,00 4 de 2.000,00 4 de 1.000,00	2 de 5.000,00 2 de 2.000,00 2 de 1.000,00 1 de 500,00	16.500,00	15.500,00
TOTAL.....	179.000,00	164	165	—	60	41	105.500,00	73.500,00

(1) O decréscimo de inscrições verificado nestes dois anos foi, com razão, atribuído à abertura dos concursos para a carreira de Técnico de Administração, que implicava na apresentação de Teses, em tudo e por tudo semelhantes às Monografias, afastando assim candidatos que preferiam as perspectivas da nova carreira, cuja classificação era de cima para baixo.

(2) O aumento das inscrições deste ano fundou-se principalmente nos desenganos proporcionados pelas dificuldades verificadas nos dois concursos de Técnico de Administração em 1940 e 1941, demonstradas sobejamente pela baixa porcentagem de suas aprovações.

(3) A simples verificação destes saldos revela o alto critério dos julgamentos e utilização das verbas votadas, mostrando uma dignificante preocupação de obter o máximo de rendimento e valor com o mínimo de despesa.

O Instituto Nacional do Livro (*)

Reportagem de ADALBERTO MÁRIO RIBEIRO.

"A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e à de associações ou pessoas coletivas, públicas e particulares.

E' dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino" (*Constituição* — artigo 128).

O Instituto Nacional do Livro oferece, sem dúvida, apreciável contribuição ao cumprimento desse dispositivo constitucional, como se pode inferir das atribuições que lhe competem.

Incentivar a organização e auxiliar a manutenção de bibliotecas públicas em todo o território nacional é função do Instituto, que a vem desempenhando desde dezembro de 1937, juntamente com outras, em obediência às determinações do decreto que o criou.

De todas falaremos em seguida, ao descrever o que vimos nas três seções do I.N.L., assim denominadas: Seção da Enciclopédia e do Dicionário, Seção de Publicações e Seção das Bibliotecas.

Vamos começar pela última, não porque seja a mais importante, pois as três, cada uma no seu setor de atividades,

(*) A propósito da reportagem sobre o Laboratório Central de Enologia, publicada em nosso número anterior, o diretor dessa repartição do Ministério da Agricultura enviou ao diretor da *Revista do Serviço Público*, com data de 12 de junho findo, um ofício nos seguintes termos:

"Este Laboratório Central de Enologia vem de receber a *Revista do Serviço Público*, referente ao mês de junho corrente, da qual somos assinantes, e que é editada sob a vossa sábia orientação.

Nesse número acha-se inserida uma reportagem especial, feita nesta repartição, pelo redator desse órgão oficial, senhor Adalberto Mario Ribeiro, cuja capacidade de observação em tudo aquilo que pode verificar nesta dependência do Ministério da Agricultura foi de grande proveito, não só para o Laboratório em si, como também para o país de um modo geral, dada a maneira pela qual se conduziu nessa feliz reportagem.

Lí, com o devido carinho, tão útil trabalho de divulgação, e aprecio devidamente a grande contribuição que, para a viti-vinicultura brasileira, proporcionou a *Revista do Serviço Público*. Por isso, não posso deixar de congratular-me, mais uma vez, com o D.A.S.P., pela grandiosa obra que vem realizando em bem de tudo que faz parte da Pública Administração.

Assim, Sr. Diretor, quero deixar aqui patente os meus sinceros agradecimentos e, bem assim, do Laboratório Central de Enologia, pelo grande benefício que prestastes a esta Repartição, divulgando, desse modo, o que vem sendo a atuação deste Laboratório naquele terreno da agricultura nacional, o qual engrandece, cada vez mais, o nosso querido Brasil.

Aproveito este ensejo para hipotecar-vos os meus protestos de estima e consideração. — Manoel Mendes da Fonseca, diretor".

(N. DA R.)

conjugam-se harmoniosamente e têm o mesmo papel de relêvo na estrutura daquele novo órgão do Ministério da Educação.

Justificamos a prioridade à Seção das Bibliotecas não só porque foi a primeira que visitámos, como também pela expressão social de seus serviços, de largo âmbito de ação por todo o país, através de constante e permanente correspondência com centenas de municípios brasileiros onde se encontrem bibliotecas devidamente registradas no Instituto.

Antes, porém, de tratar da Seção das Bibliotecas, devemos dizer alguma coisa sobre

A SEDE DO I.N.L.

O Instituto Nacional do Livro tem a sede de seus trabalhos no edifício da Biblioteca Nacional.

Como se vê, não poderia ser mais adequada a escolha do local. Não houve improvisação ou pressa de acomodar o Instituto ali, mas resolução firme de fazê-lo funcionar no grande e tradicional palácio dos livros, conforme consta do próprio texto do decreto-lei n. 93, de 21 de dezembro de 1937, que criou o I.N.L.

Procurou-se ressaltar essa exigência, antes mesmo de definir-se a finalidade da nova repartição.

Está lá no art. 1.º do referido decreto-lei:

Parágrafo único. O Instituto Nacional do Livro terá a sede de seus trabalhos no edifício da Biblioteca Nacional.

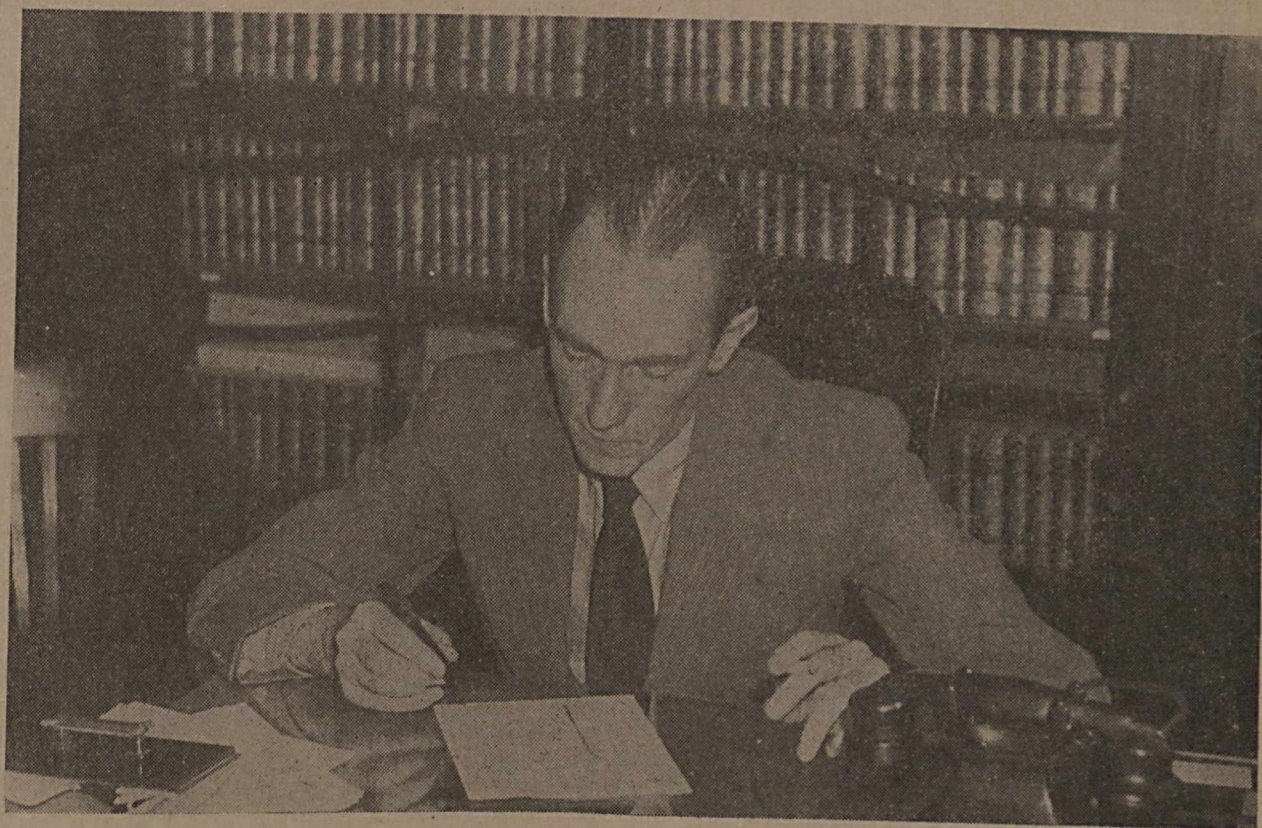
Sente-se à distância, só em ler esse dispositivo constitucional, o acerto da escolha, porque há realmente perfeita afinidade de objetivos das duas instituições onde se cuida do livro. Numa, a Biblioteca Nacional, ele é acessível ao público para ser lido na sua sede; noutra, no Instituto do Livro, ele é fornecido a bibliotecas. O I.N.L. faz mais ainda: as obras escolhidas, raras ou preciosas, que sejam de grande interesse para a cultura nacional, são editadas novamente pelo Instituto e depois oferecidas às bibliotecas públicas do país. A seleção dessas obras é feita por uma comissão especial.

AINDA ERA CEDO PARA UMA REPORTAGEM

Há três anos atrás fizemos tentativa de escrever sobre o Instituto Nacional do Livro, que então funcionava nos fundos do primeiro andar da Biblioteca Nacional.

Um dia fomos até lá e conversámos a respeito com o diretor.

O Sr. Augusto Meyer recebe-nos com gentileza; fala-nos sobre livros, bibliotecas, etc. e também no programa do Instituto. Os verbos são sempre soltos no futuro. No presente não conseguem ser conjugados.



O diretor do Instituto Nacional do Livro, Sr. Augusto Meyer, à sua mesa de trabalho

Nada feito. Nem uma nota para a reportagem nesse dia. Não desanimámos e voltámos lá novamente.

Num canto, meio envergonhado, velho sofá suporta-nos com resignação até que o diretor nos possa atender. Esse móvel já devia estar aposentado, num porão qualquer, coberto de poeira e envolvido em teias de aranha. Mas ainda lhe estavam exigindo apurmo e compostura...

E, afinal, o Sr. Augusto Meyer vem ao nosso encontro, admirado talvez de nossa persistência. Com finura sabe dissimular a caceteação de que iria ser vítima:

— Vamos reeditar algumas obras que, não encontrando quem as queira publicar como negócio, precisam, no entanto, voltar a ser lidas de forma fácil e não permanecer entesouradas como preciosas relíquias em mãos de bibliógrafos.

— Realmente, será êsse um grande serviço... (Mas aquele "vamos editar" confirmava a observação do repórter no dia anterior...).

— Nosso programa será bem mais amplo, pois pretendemos verbas suficientes para compra no mercado de livros, que serão distribuídos regularmente às bibliotecas públicas do interior do país.

— Iniciativa muito simpática, não há dúvida...

(Excusado será dizer que continuávamos a ver bem longe as realizações e a contemplar bem perto a doce miragem de promissor futuro...).

Nada feito novamente. Não valia a pena insistir mais naquela ocasião.

NOVA VISITA AO I.N.L.

Três anos depois voltámos à Biblioteca Nacional.

— Uma informação, por obséquio: O Instituto do Livro não está mais ali naquele canto?

— Não, senhor. Agora é no terceiro andar. Pode tomar aquele elevador.

E, rapidamente, alcançámos a sede do Instituto Nacional do Livro.

Que diferença do que era há três anos atrás! Transformação completa. Lá nas alturas, a ter perene céu azul em amplo teto de arcadas ogivais, encontra-se a nova instalação da casa dirigida pelo escritor Augusto Meyer.

Que ambiente agradável!

Nem sombra do sofazinho manhoso! Na portaria sente-se logo a renovação do ambiente e que deve estender-se a toda a casa.

À esquerda de quem entra esta indicação: "Secções Técnicas" e, à direita, "Gabinete do Diretor".

O Sr. Augusto Meyer leva-nos à sua mesa de trabalho. Passamos por um grupo de "maples" elegantes, ostensivos de importância.

Amplas janelas espalham ar e luz a todos os recantos da casa.

AGORA É SÓ NO PRESENTE

— Tenho aqui à mão todos os dados estatísticos do nosso movimento. O senhor pode ver o que o Instituto está fazendo nesta Capital e no resto do país.

Observaram bem? Tudo mudado, até o tempo dos verbos...

— Evandro, você já tem mimeografado o movimento de maio?

E acrescentou em seguida :

— O Sr. Evandro Pequeno, chefe da Secção das Bibliotecas, e aqui o Sr. Ribeiro, redator da *Revista do Serviço Público*. Tenho com êle velha dívida, que agora precisa ser saldada de forma satisfatória. Uma vez o Sr. Ribeiro pre-



Funcionárias da Secção das Bibliotecas no manuseio diário de fichas de expedição de livros às bibliotecas do interior

tendeu fazer uma reportagem sobre nossos serviços. Isso foi há uns três anos atrás, mas então, como você sabe, não havia muito que dizer-se desta casa.

Feita a primeira apresentação, seguida logo da segunda ao Dr. Américo Facó, chefe da Secção da Enciclopédia e do Dicionário, começámos a tomar notas.

COMO TRABALHA A SECÇÃO DAS BIBLIOTECAS

O I.N.L. resolveu incentivar a organização e auxiliar a manutenção de bibliotecas desta forma prática : fornecendo-lhes livros, cuja distribuição se faz de acordo com certas normas estudadas atentamente, afim de que não haja dispersão dos resultados em vista.

Primeiro procura inteirar-se das condições de funcionamento de cada biblioteca e depois procede à necessária classificação de todas que responderem aos questionários remetidos em devido tempo.

CLASSIFICAÇÃO DE BIBLIOTECAS

Assim, pois, foi estabelecido o seguinte critério para classificação de bibliotecas :

Biblioteca Particular — Por particular entende o I.N.L. a biblioteca pertencente a pessoa privada, isto é, aquela que qualquer cidadão pode possuir para benefício próprio. O I.N.L. não toma conhecimento de pedidos de auxílio a bibliotecas dessa natureza. Os particulares interessados poderão dirigir-se ao Serviço de Vendas do I.N.L. para fins de aquisição de obras.

Biblioteca Privativa — É considerada privativa a biblioteca que, mantida por associação, grêmio, sindicato, sociedade, estabelecimento de ensino, ou repartição pública federal, estadual ou municipal, não é franqueada ao público em geral, limitando as facilidades de consulta e leitura aos seus associados ou funcionários. A Biblioteca Privativa só tem direito às publicações oficiais do Ministério da Educação e Saúde. Não lhe é assegurada regularidade de doações, nem quanto à periodicidade, nem quanto ao número de volumes.

Biblioteca Pública — É considerada pública a biblioteca mantida por qualquer das entidades referidas no parágrafo anterior e que estende ao público em geral suas facilidades de consulta e leitura na sede. Não lhe é exigida, porém, a condição de manter serviço de empréstimo de livros a domicílio.

O I.N.L. estabeleceu esta tolerância para as bibliotecas escolares (de colégios, institutos, grupos escolares, etc.) que não possam manter uma secção popular destinada ao público em geral : considera-as também como públicas, desde que possuam uma secção educacional e outra infantil ou juvenil, ou ao menos esta última, franqueadas a professores, alunos e, sendo possível, também às suas famílias.

REGISTRADAS 1.848 BIBLIOTECAS NO I.N.L.

As bibliotecas registradas no Instituto, desde a sua criação (dezembro de 1937) até 31 de maio de 1943, alcançam este número : 1.848, dentre as quais 188 são bibliotecas públicas municipais, criadas pelo próprio Instituto, em entendimento com as Prefeituras.

A DISTRIBUIÇÃO DE LIVROS

Obedece ao seguinte critério a distribuição de livros a bibliotecas já existentes e registradas no I.N.L.

Municipais — Recebem a doação inicial de cerca de 50 volumes ao preencherem as formalidades de registro ; doações mensais de 15 volumes durante o primeiro ano e de oito do segundo em diante.

Estaduais — O número de volumes é variável, a critério do I.N.L. e de acordo com as necessidades da biblioteca.

Escolares — Sete volumes mensais, sendo três infantis, se a biblioteca mantiver uma secção infantil.

Infantis — Seis volumes infantis por mês.

Públicas de Instituições Privadas — Sete volumes mensais, inclusive infantis, se mantiverem uma secção infantil.

Populares Escolares — Nove volumes mensais, sendo três para a secção popular, três para a secção educacional e três para a secção infantil.

As bibliotecas públicas recebem doações regulares mensais, assim constituídas : 10% de obras de edição oficial

do Ministério da Educação e 90% de obras adquiridas no mercado.

LIVROS PARA PRISÕES, HOSPITAIS, ETC.

Agrada-nos registrar que o I.N.L. também envia gratuitamente livros para bibliotecas de instituições humanitárias e caritativas, assim como para hospitais, prisões, etc., desde que devidamente registradas.

Se para nós outros "as bibliotecas são os tesouros dos remédios da alma", como as definiam os antigos egípcios, os presos e os doentes de certo que as têm ainda em maior conta, pelo afastamento e solidão em que geralmente vivem.

JÁ FORAM DISTRIBUÍDOS 215.763 VOLUMES

Em maio último o Instituto fez a seguinte distribuição de livros:

Às Bibliotecas Privativas	22
Às Bibliotecas Públicas e Semi-Públicas..	7.090
A Biblioteca e Instituições no estrangeiro	304
Total.....	7.416

Volumes distribuídos desde dezembro de 1937 até 31 de maio de 1943: 215.763.

LIVROS QUE FIGURAM NA DOAÇÃO INICIAL ÀS BIBLIOTECAS MUNICIPAIS

Vamos dar abaixo a relação dos livros que constituem a doação inicial às Bibliotecas Municipais, quando estas preenchem as condições de registro exigidas pelo I.N.L.

Bibliografia Brasileira (1938-39) — I.N.L. ..
Guia das Bibliotecas Brasileiras — I.N.L.
História de Cristo — Papini.
Christus, história das religiões (4 vols.) — José Huby.
ABC da Psicologia — Armand Cuvillier.
História da Filosofia — William James Durant.
Manual de Filosofia — D. Ludgero Jaspers, O.S.B.
Princípios elementares de direito público — Cid Peixoto.
Raízes do Brasil — Sergio Buarque de Holanda.
Sobrados e Mucambos — Gilberto Freyre.
Princípios de Sociologia — Fernando de Azevedo.
Curso de apologetica cristã — Pe. W. Devivier, S.J.
Lições de português — Sousa da Silveira.
Pequeno dicionário brasileiro da língua portuguesa — H. Lima e G. Barroso.
Aprende tu mesmo a redigir — Estevão Cruz.
Trechos seletos — Sousa da Silveira.
Biologia geral — Melo Leitão.
Pequena história da ciência — F. Sherwood Taylor.
Coleção "A Ciência da Vida" — (9 vols.) — Wells, Huxley, Wells.
Compêndio de higiene — J.P. Fontenelle.
Como devemos viver — Fischer e Emerson.
O novo guia das mães — Dr. Bela Schick.
Guia prático do pequeno lavrador — Dr. Nilo Cairo.
Três titãs — Emil Ludwig.

As artes — Van Loon.

Noções de história das literaturas — Manuel Bandeira.

Pequena história da música — Mário de Andrade.

Dom Casmurro — M. de Assis.

O romance brasileiro — Olivio Montenegro.

Pequena história da literatura brasileira — Ronald de Carvalho.

O Guarani — José de Alencar.

O mundo em que vivemos — Van Loon.

História Universal (3 vols.) — H.G. Wells.

Corografia do Brasil para o curso comercial — A. de Azevedo.

História do Brasil (Curso superior) — João Ribeiro.

América — Van Loon.

Napoleão — Emil Ludwig.

Bibliografia das bibliografias brasileiras — Simões dos Reis.

Instruções para a organização das bibliotecas municipais — I.N.L.

Instruções para uso da ficha impressa, com coleção de fichas. — I.N.L.

AS BIBLIOTECAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

São Paulo é o Estado que conta maior número de bibliotecas registradas no I.N.L.

Até 8 de junho último foram estas as bibliotecas que receberam auxílio atribuído a bibliotecas públicas:

Municipais.....	38
Escolares.....	93
Infantis.....	34
De instituições privativas.....	52
Populares escolares.....	24
Estaduais.....	2
De fins caritativos.....	4
Total.....	247

As bibliotecas *privativas* paulistas eram 182. O número total de bibliotecas registradas até 8 de junho era de 429 ou sejam 21,8% do total de bibliotecas de todo o país registradas no Instituto.

Às bibliotecas em São Paulo já foram enviados mais de 40 mil volumes.

ALÉM DE LIVROS, O MATERIAL QUE É DISTRIBUÍDO

Convém ainda observar que o auxílio do I.N.L. não se limita à distribuição de livros, mas compreende também assistência técnica permanente, representada por instruções impressas ou mimeografadas, circulares, respostas a consultas e, principalmente, distribuição gratuita de fichas catalográficas impressas.

PODE SER AMPLIADA A ASSISTÊNCIA TÉCNICA

Apesar de o I.N.L. dar assistência técnica permanente às bibliotecas, como registramos acima, através de correspondência que com elas mantém, sua ação poderia fazer-se sentir ainda de forma mais eficiente se fôsse ministrada pessoalmente por bibliotecários, distribuídos por várias regiões do país.

Esses assistentes regionais teriam a seu cargo umas tantas bibliotecas, que visitariam periodicamente e nas quais realizariam preleções sobre biblioteconomia e outros temas a ela concernentes.

Por outro lado, as falhas de cada biblioteca quanto à sua organização e estoque de livros seriam, assim, de mais fácil verificação.

Ao D.A.S.P., que hoje está estendendo seus concursos aos Estados, não pode ser indiferente a organização das bibliotecas do interior, nas quais se nota ausência de obras de grande interesse para candidatos ao nosso Serviço Civil. Os assistentes regionais do I.N.L., trabalhando em cooperação com a Divisão de Seleção do D.A.S.P., ficariam a corrente dessas dificuldades e capazes, até certo ponto, de removê-las com relativa facilidade.

Soubemos que desde 1941 bate-se o Instituto pela criação dos cargos de assistentes regionais, cujas atribuições de certo seriam bem mais amplas do que as imaginadas pelo jornalista, bisonho em assuntos de biblioteconomia...

FORMA PRÁTICA DE ORGANIZAR-SE UM FICHÁRIO

A Secção das Bibliotecas, ao enviar uma partida de livros a biblioteca registrada no Instituto, fornece já impresso ao destinatário o recibo correspondente, em cartolina, e no qual se encontram os claros necessários para citação do nome de cada obra recebida.

Esse recibo passará depois a figurar no fichário de remessas do Instituto, conforme se vê pelo modelo reproduzido no clichê da página seguinte.

VERBAS PARA AQUISIÇÃO DE LIVROS PELO I.N.L.

A princípio as verbas concedidas ao I.N.L., para compra no mercado de obras destinadas às bibliotecas por esse órgão

assistidas, eram diminutas. Hoje, já vão se tornando mais apreciáveis, o que revela, sem dúvida, o interesse do Governo pela vida de nossas bibliotecas.

Eis as verbas que lhe têm sido concedidas:

	Cr\$
1939.....	127.510,00
1940.....	267.338,00
1941.....	500.000,00
1942.....	1.000.000,00
1943.....	1.000.000,00

O INTERESSE DAS CRIANÇAS PELO LIVRO

O Chefe da Secção das Bibliotecas, levando-nos a ver a correspondência que recebe do interior, de pessoas interessadas na formação ou desenvolvimento de bibliotecas, resalta o interesse de nossas crianças pelo livro e o seu acentuado espírito de cooperação com o Instituto.

Para comprovar esse interesse, basta esta carta:

"Campanha, 18 de março de 1942.

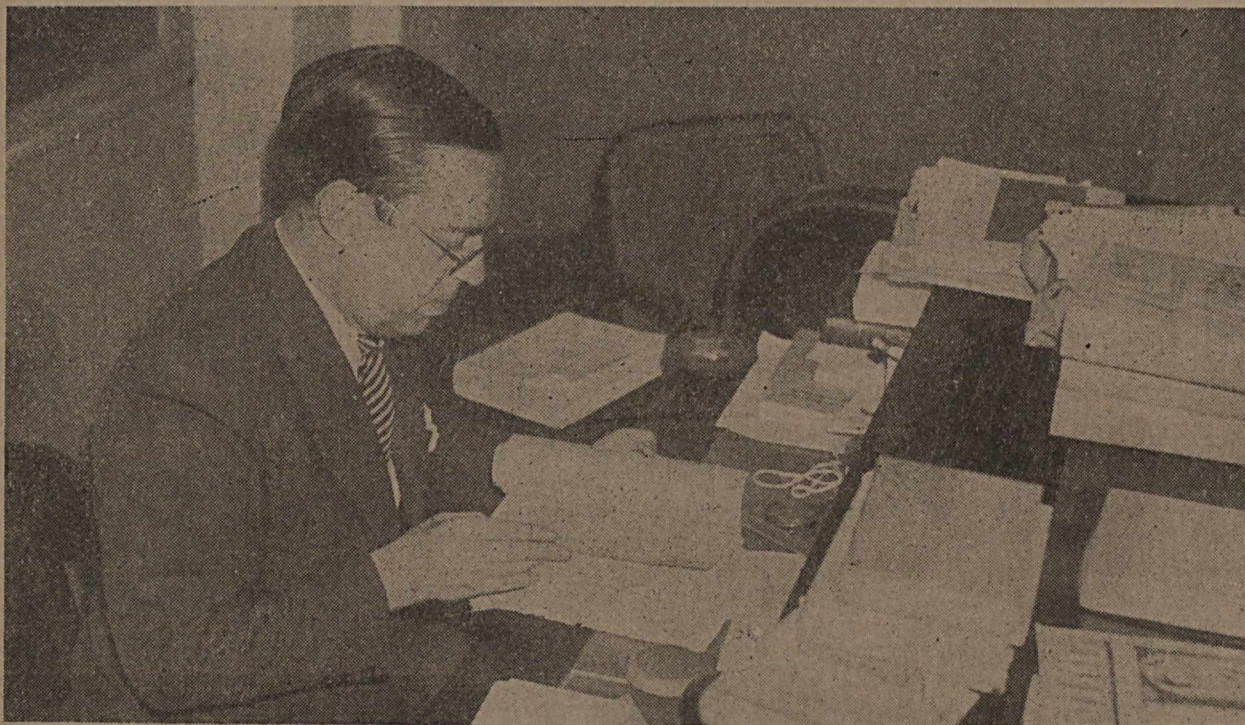
Ilmos. Srs.

Como temos uma biblioteca no nosso clube, venho pedir-lhes que nos enviem um livrinho para aumentá-la. Meus colegas e eu gostamos muito de ler e prometemos enviar-lhes nossas impressões sobre os livros recebidos.

Nosso clube de leitura tem Olavo Bilac como patrono; não acham bem escolhido o nome? Pois foi escolhido por nós. Ficaremos à espera de uma resposta dos senhores e desde já muito gratos.

Pelos alunos do 4.º ano,

Maria de Lourdes Santos."



O chefe da Secção de Publicações, Sr. Sérgio Buarque de Holanda, revendo as últimas provas do livro "A Vida do Venerável P. José de Anchieta", que o I.N.L. vai reeditar



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE
INSTITUTO NACIONAL DO LIVRO

Senhor bibliotecário:

Comunico-vos que remeti para essa biblioteca, no dia.....de.....
os livros constantes da relação anexa, cujo recebimento rogo acusardes observando as instruções abaixo

[Assinatura]
Diretor

É indispensável devolver, sem demora, a parte inferior destacável deste formulário, devidamente preenchida com a data do recebimento, os N.ºs dos registados postais e os títulos por extenso dos livros recebidos. O não recebimento pelo I. N. L. dentro de um prazo razoável, desse talão-recibo ou de uma reclamação de falta, suspende automaticamente as doações. Também será motivo de suspensão das doações o seu preenchimento incompleto, isto é, a omissão de qualquer livro, sem uma observação sobre se foi ou não entregue pelo Correio. Já possuindo essa biblioteca qualquer das obras ora remetidas, poderá conservá-la se achar que o seu movimento de consultas justifica a existência de uma duplicata. Em caso contrário, poderá devolvê-la ao I. N. L., que providenciará a remessa de outra, em permuta.

(Preencher, destacar e devolver esta parte, conforme as instruções acima)

Ilmo. Snr. Diretor do INSTITUTO NACIONAL DO LIVRO
AVENIDA RIO BRANCO, 219 - DISTRITO FEDERAL

A BIBLIOTECA.....

acusados recebidos no dia....., sob registados postais
N.ºs....., os seguintes livros (continuar a relação nas
costas, se este espaço for insuficiente):.....

PERMUTA - - Por já possuir um exemplar esta Biblioteca e não ser considerada necessária uma duplicata
devolvo, para permuta os seguintes livros.....

Assinatura do bibliotecário ou responsável:.....

Reprodução do recibo-ficha

INTERESSANTE TRABALHO
PUBLICADO NA "REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO"

A *Revista do Serviço Público*, no seu número de fevereiro de 1940, publicou interessante trabalho do Dr. Liberato Soares Pinto, então chefe da Secção das Bibliotecas do I.N.L., sobre bibliotecas populares, abordando o assunto sob vários aspectos. Primeiro fala-nos no desenvolvimento das bibliotecas americanas na penúltima década do

século passado, que atribue principalmente à iniciativa de particulares e à generosidade de alguns homens de fortuna. E a propósito dessa contribuição, sempre oferecida naquele país com grande espontaneidade a qualquer empreendimento visando o bem público, o Dr. Liberato Soares Pinto transcreve no seu artigo esta judiciosa observação de Ernesto Nelson no seu livro "As bibliotecas americanas": "As idéias, como as sementes, hão de germinar no humus anônimo antes de deitarem raízes suficientes, enquanto

que, na América Latina, as criações do Estado são o produto do paternalismo governativo, esse paternalismo ilustrado que caracteriza as funções de um bom governo aos olhos de um cidadão latino-americano".

Exemplo frisante do valor da contribuição particular norte-americana ao desenvolvimento das bibliotecas: "Já em 1876, circulavam nos Estados Unidos, anualmente, cerca de 9.000.000 de livros, apesar da *inexistência* de órgãos de difusão, só criados a partir de 1891".

"Na Argentina foi promulgada por Sarmiento, em 23 de setembro de 1870, a lei estabelecendo o auxílio permanente a todas as bibliotecas que se formarem no país, mediante o fornecimento de livros pela Comissão Protetora das Bibliotecas Populares".

Em 1937 esse país já contava com 1.483 bibliotecas protegidas, com 3.800.000 volumes.

QUALIDADE E QUANTIDADE

O Dr. Liberato Pinto enfeixou no seu magnífico trabalho, sob o título acima, algumas observações oportunas sobre a necessidade de estudo atento da qualidade das obras que hão de ser postas à disposição do público, considerando esse "o fator fundamental que há de condicionar o mecanismo de uma rede de bibliotecas".

É PRECISO CRIAR O LEITOR

"Não basta orientar o leitor; é preciso criá-lo", acentua muito bem o Dr. Liberato Pinto, que, reportando-se ao homem-massa, no sentido que lhe dá Gasset, o considera "uma matéria informe, sem personalidade, presa fácil de todas as influências e incapaz de se orientar...".

APRECIANDO PACIENTE TRABALHO DO I.N.L.

Quando colhemos nossas notas para esta reportagem na Secção das Bibliotecas, tivemos ensejo de observar a irregularidade com que ainda são hoje preenchidos os questionários e "recibos-fichas" remetidos às bibliotecas do interior do país pelo Instituto Nacional do Livro. E até esse pormenor não escapou ao Dr. Liberato Soares Pinto no seu artigo na *Revista do Serviço Público*, que a ele assim se refere:

"Entre nós, ainda não é possível chegar a conclusões positivas no que se refere ao movimento das bibliotecas em funcionamento. É esse um trabalho por natureza lento, obra de persuasão e de paciente pesquisa dependendo de múltiplos fatores. Basta dizer que o simples levantamento estatístico das bibliotecas existentes tem exigido um trabalho tenaz, devido à incompreensão dos bibliotecários, as mais das vezes indiferentes às solicitações reiteradas, embora constantes nos pedidos de livro cuja remessa é condicionada ao registro das instituições que dirigem".

NA SECÇÃO DE PUBLICAÇÕES

Ainda no terceiro andar, e logo em seguida à Secção das Bibliotecas, encontra-se a de Publicações, dirigida pelo escritor Sérgio Buarque de Holanda.

Desde o início de seu funcionamento regular, vem ela dedicando especial atenção aos trabalhos bibliográficos, tan-

to de caráter geral como especial, que possam servir aos estudiosos do país e aos do estrangeiro, como guias seguros e cômodos de nossa produção intelectual nos seus diferentes aspectos.

O resultado desse trabalho já pode ser em parte apreciado com a publicação da

"BIBLIOGRAFIA BRASILEIRA"

correspondente a 1938 e 1939 e onde se compendiam os livros publicados no decurso desses dois anos.

Não foram poucas as dificuldades a vencer na obtenção de dados para essa obra, a primeira no gênero que se rea-



Funcionária da Secção de Publicações consultando uma obra

liza no Brasil. Houve, por outro lado, o propósito de aperfeiçoá-la o quanto possível e de acordo com os métodos mais modernos empregados em trabalho de tal natureza. Daí o motivo de sua publicação só ocorrer em fins de 1941.

UM LONGO PARÊNTESE

À proporção que o Dr. Sérgio de Holanda nos dava essas informações, sobretudo quando se referia às dificuldades que teve de vencer na coleta de dados, fácil nos foi julgar os tropeços por ele encontrados em caminho, pelo que ocorre conosco mesmo — e isso em campo bem mais limitado — ao executarmos tarefa que dependa da colabo-

ração de pessoas com quem não podemos falar diretamente. Até o próprio Governo sente essa dificuldade. Este fato é expressivo: o *Diário Oficial* de 26 de maio último, à página n. 8.156, publica uma exposição de motivos do D.A.S.P. ao Presidente da República sobre o prazo estabelecido pela Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda às repartições públicas, para que estas respondam, devidamente preenchidos, os formulários de proposta de

despesa para o exercício de 1944, assim como se lhes perguntasse:

— Vocês aí não querem dinheiro para pagamento de pessoal e compra de material em 1944? Então, mandem dizer, até 15 de maio, informando de quanto precisam, ao diretor da Divisão da Despesa, instalada na sede do D.A.S.P., no 6.º andar do Ministério do Trabalho.

MARANGUAPENSE.

JORNAL LITTERARIO, COMMERCIAL E NOTICIOSO

Publica-se semanalmente. Assignatura trez mezes 2:000 reis.

ANNO 1.º

TERÇA-FEIRA DE 9 JUNHO DE 1874.

NUMERO 2.

LITTERATURA.

Perfis juvenis.

I.

Aos leitores do *Maranguapense* offereço estes Perfis Juvenis.

Ha na litteratura brasileira duas qualidades de typos: os *typos viris*, este é, os artistas que chegaram ao desenvolvimento completo de suas tendências, ao amadurecimento de seus talentos, á evolução de suas faculdades; e os *typos juvenis*, romeiros findos antes do termo da viagem, plantas mesquinhas estioladas antes de desabroxarem-lhes as flores perfumosas.

Aprecio muito os primeiros, porem não considero os segundos insignificantes. Mais: esta palavra insignificante encobre uma falsidade. Isolados, qualquer facto parece insignificante por mais importante que seja na realidade; mas, ligado a seus congêneres, opposto a seus contrarios, prezo a seus antecedentes, toma grave importancia philosophica, filia-se a um todo, compõe um systema, é regido por principios e leis que patenteiam-se ao estudo consciencioso de um es-

de outro nossa sociedade ainda não está bem definida, os factores ainda não desenvolveram-se e, si a analyse descobre a influencia do clima, da raça, dos antecedentes sociologicos sobre os phenomenos sociaes contemporaneos, taes elementos ainda não chegaram ao estado de elaboração que é necessario á synthese definitiva.

Antes de concluir devo tornar mais claro o principio em que fundam-se estes artigos.

O estylo é o homem—eis o meu ponto de chegada como meu ponto de partida.

Todo artista tem um *germen original* que é a base e o *abstractum* de seu talento.

Do mesmo modo que a pedra lançada n'agua rasga em circulos concentricos a superficie cbrystalina, este principio lançado n'alma incita suas sensações, associa suas ideias, determina suas emoções, colori sua pallieta, si a alma é de pintor; combina os sons si a alma é de musica; guia-lhe o cinzel—si é escultor; vibra-lhe no estylo—si é de poeta.

E' este germen primordial que procurarei nos autores, de que tiver de occupar-me nos *Perfis Juvenis*.

3 de Junho de 1874.

C. de Abreu.

E a jurity pensativa
Gemia á beira da fonte!
O sabiá modulava
Um canto terno e fagueiro,
E as graúnas saltitavam
Sobre as palmas do coqueiro.

O lago sereno e quedo
Reflectia o céu azul,
E as brisas moviam tremulas
As brancas ondas de tui!
A rola no matagal
Soltava brandos queixumes,
E a roseira embalsamava
O ar com gratos perfumes.

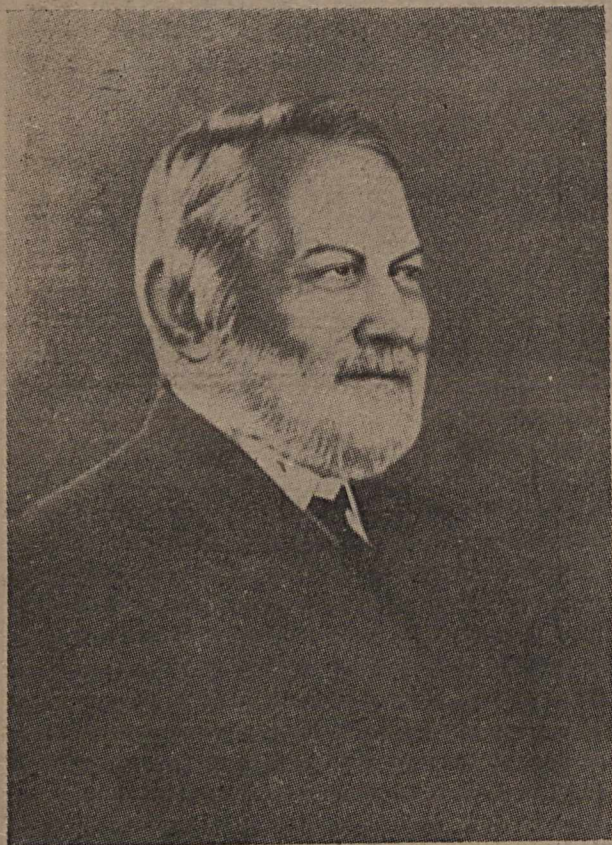
Por sobre os lyrios do val
Adejavam colibris,
Sorrendo em fêrvidos beijos
Os perfumes mais subltis;
E a patativa na mata
Soltava um canto sentido,
Como a canção d'um poeta
Em cousas de amor descrido.

Tinha tão magos encantos,
Era tão bella a natura
Que quiz tambem partilhar
Dessa universal ventura!
Quiz ver-te fallar-me timida,
Tintas as faces de peijo
Com a suave lembrança
Daquelle primeiro beijo!

Estavas debrucada na janella

Pois bem, apesar de a pergunta ser tão interessante, no dia de encerramento do prazo de remessa de respostas, a Divisão da Despesa só conseguiu receber preenchidos 213 formulários, dos 871 expedidos. Ficaram, portanto, sem qualquer solução 858! O D.A.S.P. não gostou da brincadeira e daí sua exposição de motivos solicitando providências a respeito. A Secretaria da Presidência da República expediu então uma circular a todos os Ministérios recomendando-lhes obediência às solicitações da Comissão de Orçamento. Vamos ver para o ano como a coisa correrá...

Este longo parêntese, nós o abrimos aqui, bem longe do



João Capistrano de Abreu

que nos dizia o Dr. Sérgio de Holanda, que não poderia, de forma alguma, ser interrompido quando nos falava.

Agora, vamos prosseguir no registro das notas colhidas na Secção de Publicações.

MAIS DOIS VOLUMES DA "BIBLIOGRAFIA BRASILEIRA"

Com os meios fornecidos pela experiência, tornou-se possível ao Instituto Nacional do Livro aperfeiçoar o levantamento das publicações feitas em todo o Brasil e à medida que forem editadas.

Eis o resultado da experiência: já está em provas o 2.^o volume da "Bibliografia Brasileira", correspondente a 1940.

Embora abrangendo publicações de um só ano, esse volume conterà maior número de páginas e material classificado mais abundante do que o de 1938-1939.

Ao mesmo tempo acelerou-se a preparação dos volumes correspondentes a 1941 e a 1942, achando-se praticamente coligido todo o material bibliográfico que lhes é destinado. Não há, talvez, exagerado otimismo em acreditar-se que em fins do corrente ano seja lançado o terceiro volume da "Bibliografia Brasileira".

Para o futuro, o I.N.L. conta fazer imprimir nos primeiros meses de cada ano a bibliografia correspondente ao ano anterior, certo de que assim prestará considerável serviço aos estudiosos brasileiros, que até aqui se ressentiam da ausência de uma publicação regular de tal ordem e de tais proporções.

A VANTAGEM DAS FICHAS IMPRESSAS

O trabalho de levantamento bibliográfico será consideravelmente facilitado com o desenvolvimento do serviço de fichas impressas que o I.N.L. está fazendo.

Presentemente, esse serviço visa apenas as bibliotecas municipais registradas na Secção das Bibliotecas.

As obras que lhes são regularmente distribuídas seguem acompanhadas das respectivas fichas, o que permite aos bibliotecários do interior do país dotar suas bibliotecas de um sistema de ordenação e classificação baseado em métodos modernos e experimentados.

Ampliado que seja o sistema das fichas impressas, será possível a qualquer momento a organização das bibliografias, desdobrando-se cada item de acôrdo com os princípios do catálogo-dicionário.

Tal sistema dispensará, por outro lado, a necessidade de publicação de boletins bibliográficos relativos a prazos inferiores a um ano. Uma publicação desta natureza seria no Brasil, por enquanto, forçosamente lacunosa, não obstante os esforços do Instituto Nacional do Livro no sentido de desenvolver o levantamento de obras impressas em nosso país.

Aliás, o I.N.L. vem auxiliando qualquer iniciativa de registo da bibliografia brasileira, sob a forma de boletins, revistas ou folhetos. Já o tem feito com relação ao "Anuário Brasileiro de Literatura", de Pongetti, e à "Bibliografia Nacional", de Antônio Simões dos Reis.

Depois, o Dr. Sérgio Buarque de Holanda passou a tratar das

BIBLIOGRAFIAS ESPECIAIS

O I.N.L. está também organizando uma série de bibliografias especiais.

Já foram publicadas até agora as seguintes, correspondentes aos ns. 1, 2 e 3 da *Coleção B-1* e 1 da *Coleção B-3*:

Número 1 — *Bibliografia das Bibliografias Brasileiras*, de Antônio Simões dos Reis.

Número 2 — *Bibliografia de Gonçalves Dias*, de M. Nogueira da Silva.

Número 3 — *Bibliografia de Capistrano de Abreu*, de J. A. Pinto do Carmo.

Número 4 — *Vida e Obra de Manuel Antônio de Almeida*, de Marques Rebelo.

Além dessas, acha-se atualmente em impressão a *Bibliografia de Joaquim Nabuco*, organizada pelo Sr. Osvaldo Melo Braga.



Na Secção da Enciclopédia e do Dicionário, uma funcionária procede à classificação de uma ficha

Quando conversávamos com o chefe da Secção de Publicações, veio ao nosso encontro o Sr. Osvaldo Braga, que nos falou de seu trabalho, ressaltando-lhe a oportunidade da publicação em momento em que tanto se cuida de nosso intercâmbio cultural com os Estados Unidos, onde Nabuco foi nosso embaixador e figura das mais destacadas do corpo diplomático.

O trabalho do Sr. Osvaldo Braga constitui um volume de cerca de 400 páginas, no qual se encontra copiosa documentação referente à vida íntima, diplomática e social de Nabuco, e ilustrado com mais de trinta gravuras. Assim, as relações de Nabuco com Rebouças, esquecidas pelos seus biógrafos, estão nesse trabalho focalizadas com interessantes pormenores, que bem demonstram a intimidade havida entre os dois grandes brasileiros. Não menos interessantes as relações de Nabuco com Taunay.

O Sr. Osvaldo Braga há mais de vinte anos vem se dedicando a trabalhos bibliográficos, sendo também apreciável a sua contribuição aos referentes à biblioteconomia.

OUTRAS BIBLIOGRAFIAS ESPECIAIS

Entre as bibliografias especiais cabe mencionar ainda as seguintes:

Achegas para uma Bibliografia Artística Brasileira, organizada pelo Sr. Carlos Rubens e que compreende três volumes ao todo.

Catálogo de Obras Raras e Valiosas da Escola Nacional de Belas Artes, preparado pelo Sr. Antônio Caetano Dias.

Ambas já se acham prontas e em poder do Instituto Nacional do Livro.

Há também estes dois importantes trabalhos, que entram igualmente na categoria das bibliografias especiais:

Bibliografia do Período Holandês no Brasil, do Sr. José Honório Rodrigues, e

Bibliografia Crítica e Documental para a História do Rio Grande do Sul, do Sr. Aurélio Porto.

Sobre a *Bibliografia do Período Holandês no Brasil* podemos informar tratar-se de trabalho de longa pesquisa, incluindo não só impressos como também manuscritos de trabalhos publicados em revistas especializadas. Será obra de três tomos, devidamente anotada e que, sem dúvida, há de tornar-se verdadeiro roteiro para quantos queiram estudar o período da colonização holandesa no Brasil.

BIBLIOTECA POPULAR BRASILEIRA

Vamos agora soltar uma informação que deve interessar a muita gente estudiosa que, não tendo recursos para aquisição de livros caros, é forçada naturalmente a reduzir ao mínimo a aquisição de obras indispensáveis.

O Instituto Nacional do Livro resolveu colocar ao alcance do grande público as obras mais representativas da inteligência brasileira, desde os primórdios da era colonial. Baseadas em textos perfeitos e em edições bem cuidadas, serão vendidas a baixo preço, ou seja de dois a três cruzeiros o volume.

A realização desse programa ficou retardada, entretanto, por vários motivos independentes da vontade da direção do Instituto.

Afastados os motivos que impunham esse retardamento, cuidou o I.N.L. de pôr em prática seu plano de organizar uma ampla coleção de textos, abrangendo toda a literatura brasileira desde o período colonial, como dissemos.

AS PRIMEIRAS MEDIDAS

Inicialmente procedeu-se a um levantamento das obras que se poderiam considerar representativas da nossa produção intelectual.

Nesse levantamento abrangeu-se, sob o nome de literatura brasileira, certo número de livros escritos em português por autores estrangeiros e que, por várias razões, podem figurar em nossa literatura.

A coleção da *Biblioteca Popular Brasileira* não terá número determinado de volumes, podendo ser continuamente enriquecida, à medida que se tornar possível a publicação de obras mais recentes.

CINCOENTA OBRAS

DE INÍCIO E A PEQUENO INTERVALOS

A conveniência de limitar provisoriamente o programa da coleção levou, entretanto, o I.N.L. a fixar o número de obras a cinquenta, que serão lançadas sucessivamente e a pequenos intervalos.

Dessa coleção inicial da *Biblioteca Popular Brasileira*, foram preparados neste ano dez volumes. Aham-se no prelo, presentemente, os seguintes :

Vida do Venerável Pe. José de Anchieta, de Simão de Vasconcelos. Essa obra foi publicada em Lisboa em 1672, e agora pela primeira vez reeditada com um prefácio do padre Serafim Leite, S.J. (2 vols.).

Glaura, de Silva Alvarenga, com nota-prefácio de Afonso Arinos de Melo Franco (1 vol.).

O Dr. Sérgio Buarque de Holanda, observando o grande interesse que nos despertou essa obra, foi buscar num cofre

forte a sua primeira edição, publicada em Lisboa em 1799, pela Oficina Nunesiana. Essa preciosidade pertence à Biblioteca Nacional. A 2.^a edição é de 1801 e a 3.^a foi publicada com as obras completas de Silva Alvarenga. Todas estão esgotadas.

Viagem no Brasil e na África, de Lacerda e Almeida. Com nota-prefácio de Sérgio Buarque de Holanda (1 vol.).

VÃO SER ENTREGUES À COMPOSIÇÃO

Apenas terminada a impressão da *Vida do Venerável Pe. José de Anchieta* e de *Glaura*, o que se espera para dentro de poucas semanas, serão entregues à composição mais as seguintes obras :

Poesias Completas, de Cruz e Sousa, com nota-prefácio de Andrade Murici (1 vol.).

Itinerário do Rio de Janeiro ao Pará (1823), de Cunha Matos (2 vols.).

História da Conspiração Mineira, de Joaquim Norberto e prefácio de Osvaldo Melo Braga (2 vols.).

Além dessas, já preparadas, e mais da *Prosopopeia*, de Bento Teixeira, organizada à vista da edição de 1601, o Instituto Nacional do Livro já tem em preparo a *Marília de Dirceu*, de Tomaz Antônio Gonzaga, baseando-se num confronto meticoloso das primeiras e melhores edições e apoiando-se nas últimas pesquisas crítico-bibliográficas, assim como a *Escravidão no Brasil*, de Perdigão Malheiros, importante estudo publicado no século passado e que se tornou quasi inacessível, pela sua raridade, aos estudiosos de assuntos brasileiros.



O trabalho de embalagem de livros que vão ser remetidos às bibliotecas do interior

CUIDADOSA ESCOLHA DE OBRAS RARAS

Ao lado das obras que merecem mais ampla divulgação e que por isso mesmo se incluíram na *Biblioteca Popular Brasileira*, não faltam em nossa literatura livros de alto valor cultural e que, por sua própria natureza, escapam aos objetivos da *Biblioteca Popular Brasileira*.

Seja pela sua raridade, seja pelo elevado custo e a escassa compensação que sua reedição ofereceria a editores particulares, alguns desses livros não são facilmente acessíveis mesmo àquele público limitado.

Tendo em vista esse fato foi que o I.N.L. organizou uma cuidadosa escolha de obras raras, cuja republicação parecesse no momento de particular interesse.

Preliminarmente consideraram-se algumas obras clássicas sobre o Brasil, sua história, sua geografia, sua vida social no passado, que se tinham tornado sumamente raras nas livrarias e bibliotecas.

O fato de muitas dessas obras não terem sido reeditadas há muito e o acréscimo de interesse do público em torno de assuntos brasileiros, explicam a circunstância de terem sido consideradas em primeiro lugar.

Assim é que o I.N.L. já encaminhou à Imprensa Nacional os dois volumes da *Corografia Brasileira*, de Aires do Casal, em publicação facsimilar, baseada na edição de 1817 da Imprensa Régia do Rio de Janeiro.

Ao mesmo tempo fez copiar os primeiros volumes das *Memórias Históricas do Rio de Janeiro*, de monsenhor Pizarro e Araujo, obra de consulta indispensável para os que se ocupam do estudo da história do Brasil.

A edição facsimilar desta obra seria pouco aconselhável, não só pelas suas dimensões, pois abrange ao todo dez tomos, como pelos numerosos erros que figuram na única edição publicada. Tornou-se necessário fazer uma revisão completa dos volumes publicados, trabalho que já foi completado para os três primeiros. De acordo com o plano organizado pelo I.N.L. os dez tomos da edição primitiva serão reunidos em três grandes volumes, seguidos de um índice analítico visando facilitar sua consulta.

AS BÓAS EDIÇÕES
DE OBRAS PRIMAS DE NOSSA LITERATURA

Além de livros destinados particularmente a eruditos, cogitou o Instituto Nacional do Livro de facilitar a consulta a boas edições de obras primas de nossa literatura, organizando uma série de volumes que possam interessar igualmente aos estudiosos e aos bibliógrafos. Neste caso está a reprodução facsimilar da 1.^a edição das *Primaveras*, de Casimiro de Abreu, ora em andamento na Imprensa Nacional. O volume é precedido de um estudo do Sr. Afrânio Peixoto e acompanhado de notas de autoria do Prof. Sousa da Silveira.

BIBLIOTECONOMIA

Sobre biblioteconomia há a Coleção B-2, constante, até agora, de três volumes: *Instruções para a organização das bibliotecas municipais* (1 vol.), *Guia das bibliotecas brasileiras* (1 vol.) e *Instruções para uso da ficha impressa*.

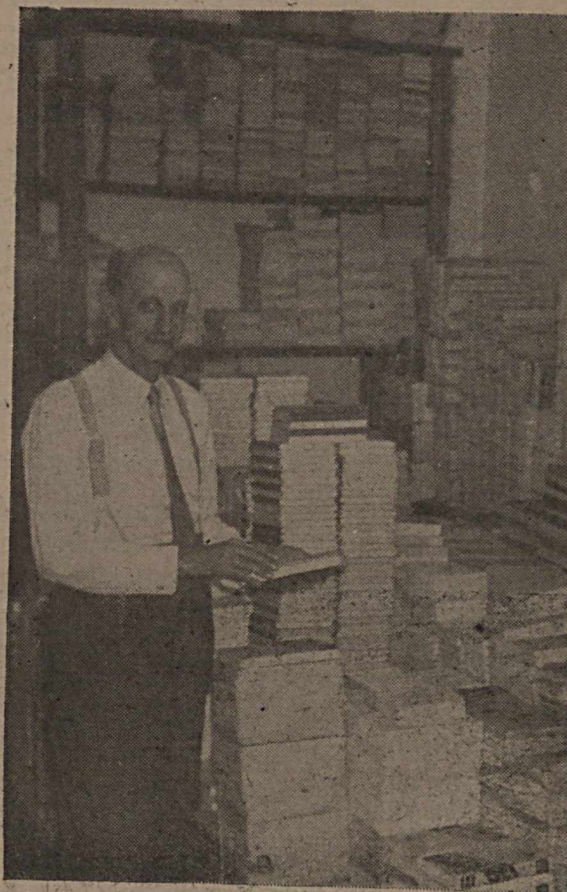
Além desses três volumes, acham-se no prelo mais os seguintes: "Classificação — Sistemas de classificação bi-

bliográfica", por J. Soares de Souza, e "Como organizar o Catálogo-Dicionário", por Adelfa de Figueiredo, ilustre bibliotecária paulista. Também se acha em composição na Imprensa Nacional a reedição do "Guia das bibliotecas brasileiras".

OUTRAS OBRAS

O I.N.L. havia programado para o corrente ano a publicação da monumental *Viagem ao Interior do Brasil*, de Pohl.

Para esse fim adquiriu a tradução portuguesa desse livro, feita pela Sra. Lúcia Furquim Lahmeyer, que traduziu tam-



Castilho, o antigo livreiro da cidade, prestando agora sua colaboração ao I.N.L. no Serviço de Expedição

bém as *Viagens ao Interior do Brasil*, de Spix e Martius e também a *História do Brasil*, de Handelmann, já publicadas.

Entretanto, devido à necessidade de extensos e minuciosos estudos do grande livro de Pohl, a cargo de especialistas, que ponham em dia a parte científica dessa obra, foi o I.N.L. forçado a adiar sua publicação.

Cogitou-se por esse motivo em apresentar um trabalho de igual, senão maior valia para os estudos brasileiros.

Para tanto entrou o I.N.L. em entendimento com o padre Serafim Leite no sentido de lançar o 3.^o e 4.^o volumes de *História da Companhia de Jesus no Brasil*, o que já foi feito em janeiro deste ano, em edição de três mil exemplares. O primeiro e o segundo volumes foram publicados em Lisboa, em 1938.

Das outras publicações em andamento no I.N.L. cabe dizer que se acha atualmente em preparo, a cargo do senhor Sílvio Peixoto, o 3.º volume de *Floriano Peixoto — Memórias e Documentos*.

O vol. I foi organizado pelo Sr. Artur Vieira Peixoto e refere-se à "Biografia do Marechal Floriano Peixoto". O prefácio é de autoria do ministro Gustavo Capanema.

O vol. II, de autoria do Sr. Noronha Santos, contém matéria sobre a "Revolução de 1891 e suas conseqüências".

O vol. IV, do Sr. Sílvio Peixoto, refere-se ao "Início do Período Presidencial".

O vol. V, do Sr. Roberto Macedo, trata da "Administração de Floriano".

O vol. VI, dos Srs. Fábio Luz e David Carneiro, expõe "A Invasão Federalista em Santa Catarina e Paraná".

Está esgotada a edição do volume I.

OBRAS COMPLETAS DE SATURNINO DE BRITO

O I.N.L. já publicou cinco volumes das obras completas do grande engenheiro Saturnino de Brito, assim classificadas:

Vol. I — Publicações preliminares.

Vol. II — Esgotos.

Vol. VII — Projetos e relatórios. Saneamento de Santos.

Vol. VIII — Saneamento de Recife (1.º)

Vol. IX — Saneamento de Recife (2.º)

Faltam ainda 18 volumes.

Essa valiosa publicação deve-se à iniciativa do Sr. Luiz Simões Lopes, que a recomendou ao diretor do Instituto Nacional do Livro e da qual já havia tratado há tempos a Câmara dos Deputados.

19.500 VOLUMES DE JANEIRO A MAIO DE 1943

Resumindo as atividades do I.N.L., quanto aos trabalhos da Secção de Publicações, cabe-nos informar que já foram publicados de janeiro a maio de 19.500 volumes, soma de todas as edições de obras já lançadas à divulgação.

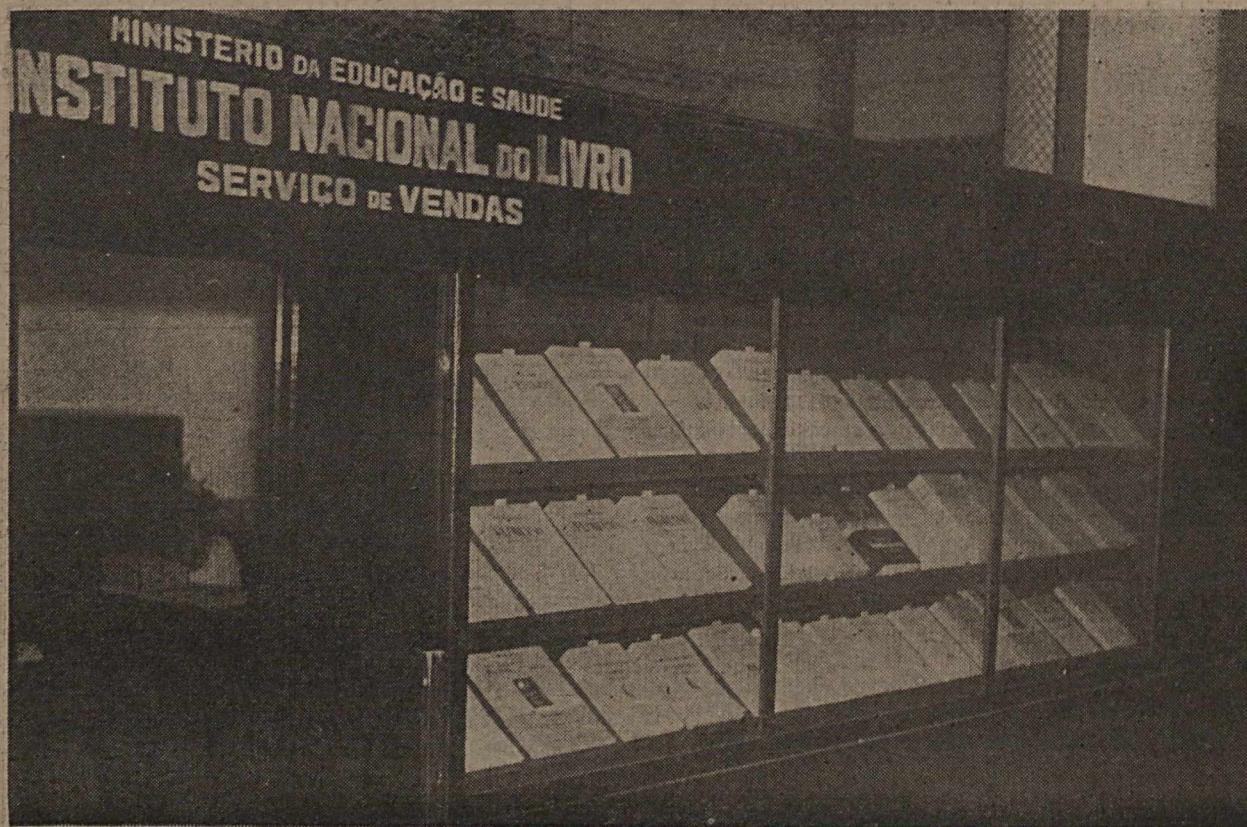
NA SECÇÃO DA ENCICLOPÉDIA E DO DICIONÁRIO

Vamos agora tratar da Secção da Enciclopédia e do Dicionário, chefiada pelo Dr. Américo Facó. Está instalada no andar térreo do edifício da Biblioteca Nacional, lado dos fundos, com entrada pela rua México.

Ocupa duas salas. Na primeira, cuja entrada é fronteira à da Secção de Vendas, fomos encontrar duas datilógrafas entregues à sua labuta diária. Estantes atulhadas de livros. Abancado à mesa, naturalmente reservada aos colaboradores da secção, vimos um cavalheiro cercado de livros a tomar notas, demonstrando assim que não se achava ali se recreando e, naturalmente, em trabalho duro de pesquisa.

O Dr. Augusto Meyer apresenta-nos ao Dr. Américo Facó, no momento ocupadíssimo.

Explicado o objetivo de nossa visita, o chefe da Secção nos fornece de boa vontade informações preciosas e mi-



Exposição de livros no Serviço de Vendas

nuciosas relativamente ao duplo empreendimento que representa o Dicionário da Língua Nacional e a Enciclopédia brasileira com as numerosas obras subsidiárias que se preparam conjuntamente. Eis aqui, tão fielmente quanto possível, o relato que nos fez.

A ENCICLOPÉDIA BRASILEIRA

Ao cometer ao I.N.L., como uma das suas obrigações precípua, a realização e publicação da *Enciclopédia Brasileira*, e o encargo de fazer-lhe a revisão toda vez que haja de dar-lhe edição nova, a lei não prescreveu plano determinado, entendido que bastava fixar o caráter brasileiro da obra, e deixar ao novo órgão técnico do Ministério da Educação o cuidado desse plano.

Naturalmente, no estabelecimento das normas para a composição de tal Enciclopédia, não se pretendeu outra originalidade, relativamente às grandes enciclopédias europeias e norte-americanas, que a que possa decorrer dos artigos referentes ao Brasil. Isto significa que a *Enciclopédia Brasileira*, ao mesmo tempo que dará lugar, como todas as enciclopédias, a tudo o que interessa a história e os conhecimentos gerais da humanidade, e cujos artigos serão redigidos com precisão e síntese rigorosas, há de dar especial desenvolvimento aos assuntos brasileiros de toda sorte, que muitas vezes hão de constituir verdadeiras monografias, e imprimirão à obra o seu caráter mais significativo. Estará nisso a verdadeira originalidade com que a nossa se poderá distinguir útilmente das enciclopédias estrangeiras.

De outro, lado a *Enciclopédia Brasileira*, que constará de muitos volumes (é ainda cedo para determinar-lhes o número), será profusamente ilustrada — circunstância que permitirá fazer apresentação comprovada e vantajosa dos seus aspectos brasileiros, especialmente os que concernem à geografia, à flora, à fauna, à arqueologia, à etnografia, à biografia, aos monumentos, às cidades, às artes militares, às indústrias, aos campos, etc. etc. Ora, é justamente esse caráter brasileiro da *Enciclopédia* o que mais preocupa e ocupa as nossas atenções. Mas a própria diversidade dos aspectos *brasileiros* e a grande importância de muitos deles reclamavam a divisão do trabalho, com recurso a colaboradores diferentes. Assim viemos a alargar o plano da obra, procurando realizar por partes esse trabalho, e dar publicação separada a cada uma dessas partes, em livros distintos, cada livro constituído por artigos que mais tarde irão integrar-se no texto geral da Enciclopédia. Esses livros, que são realmente subsídios para a *Enciclopédia*, com os seus artigos já em boa forma, e apenas sujeitos a revisão ou alterações eventuais, são às vezes de um só autor especializado, e outras vezes de um grupo de autores. Enquanto isso, procede-se de outro lado à redação de artigos enciclopédicos relativos aos conhecimentos gerais, que, na medida em que se vão aprontando, são copiados e arquivados para seu aproveitamento ulterior.

Das diversas obras subsidiárias da *Enciclopédia*, incluídas neste programa, e em via de elaboração, algumas já adiantadas, podemos citar as seguintes:

1. *Dicionário Popular Brasileiro*: por Alarico Silveira. A obra completa contará 7 ou 8 volumes, cada volume com cerca de 400 páginas. O autor, recentemente falecido, reuniu em mais de 30 anos o mais copioso e apreciável material relativo a cousas do Brasil, ou a

nomes do uso geral, popular, ou regional. São mais de 100.000 fichas, ou verbetes, com excertos de cerca de 1.200 autores, tomados a obras variadíssimas, livros, jornais, ou revistas, e todos relacionados a assuntos exclusivos do país, tais como a etnografia indígena, a flora, a fauna, o folclore, as formações vocabulares e locuções populares gerais ou regionais, etc. etc. E' bem de ver que o trabalho de coordenação, verificação de textos e redação final de acervo tão considerável, a cargo do I.N.L., exige tempo e acurado labor. O vol. I já se acha pronto para impressão.

2. *Dicionário de Filosofia*: por Orris Soares. Obra em 5 volumes de cerca de 400 páginas cada um, e a primeira do gênero em língua portuguesa. O vol. I está pronto para impressão.
3. *Dicionário Enciclopédico*: por Manuel Salvaterra. Obra em 3 vols. de formato médio, com cerca de 1.200 páginas cada volume. Publicação para 1944-1945. O primeiro vol. já se acha quasi pronto.
4. *Dicionário Corográfico do Estado da Paraíba*: por J.R. Coriolano de Medeiros. A obra, já uma vez publicada pelo autor, está sendo pelo mesmo muito aumentada, melhorada e atualizada. Um volume, com uma carta geográfica, que brevemente se achará pronto para impressão.
5. *Dicionário Enciclopédico do Rio Grande do Sul*: por Aurélio Porto. Acha-se pronto para impressão o vol. I, que abrange parte da letra A.
6. *Dicionário Filológico — Gramatical*: pelo Professor Sousa da Silveira (Da Faculdade de Filosofia e Letras). Obra em 2 volumes, em elaboração.
7. *Dicionário de Literatura Brasileira*: por diversos autores, trabalho organizado à maneira de "The Oxford Companion to English Literature".
8. *Dicionário das Ciências Penais*: pelo Juiz Narcélio de Queiroz. Obra em preparação. O Dr. Narcélio de Queiroz é juiz de direito no Distrito Federal e membro da Comissão Redatora do Código do Processo Penal, da lei de Contravenções Penais e do Projeto Definitivo do Código Penal.

Será também publicada uma série de monografias científicas, das quais destacamos as seguintes:

9. *Aranhas*: pelo Professor Melo Leitão (da Escola Nacional de Agronomia). Obra em preparação.
10. *Acarinos*: pelo Professor Flávio da Fonseca (Diretor do Instituto de Butantan). Em preparação.
11. *Aves*: pelo Professor Olivério M. de Oliveira Pinto (Diretor do Departamento de Zoologia do Estado de São Paulo). Em preparação.
12. *Antíbios*: pelo Professor Leitão de Carvalho (Naturalista do Museu Nacional). Em preparação.
13. *Fisiologia Tropical*: pelo Professor Miguel Osorio de Almeida (Do Instituto de Manguinhos). Estudo original. Em preparação.

AS ILUSTRAÇÕES DA ENCICLOPÉDIA

A preparação do material iconográfico destinado à *Enciclopédia Brasileira* deverá fornecer documentos inéditos e originais, obtidos do modo mais direto possível. Já definida e metodizada em um plano que não perde de vista o caráter universal da obra, essa preparação se orienta cuida-

dosamente para dar perfeita objetividade e ampla representação figurada a todos os assuntos, e com particular interesse aos assuntos brasileiros. Temos até agora reunido mais de 2.000 fotografias, desenhos, hélio-gravuras, etc., e delas a maioria é de imagens brasileiras, e todas já devidamente classificadas e arquivadas.

Como o aspecto mais belo de uma publicação não deriva apenas do apuro mais ou menos dispendioso da execução, podemos notar que os elementos de realização material concorrentes para a perfeição da obra já se acham estudados de acordo com a necessidade documental e estética da sua apresentação.

Esses documentos diversos se referem à biografia geral à etnografia brasileira, à arquitetura do período colonial brasileiro, a assuntos artísticos gerais, notado que já se reuniram também documentos originais relativos à arte clássica, especialmente grega e a do Renascimento:

OS DICIONÁRIOS

A realização do *Dicionário da Língua Nacional* é complexa e exige a composição de vários dicionários, alguns de utilidade imediata, para fins práticos de difusão cultural, e outros determinados por exigências de ordem no desenvolvimento regular e sistematizado da obra lexicográfica geral.

De conformidade com o plano estabelecido, o I.N.L. vai procedendo sucessivamente à execução de três importantes dicionários da língua, além de vários outros de limitação e caráter especiais, que fornecerão elementos complementares, ou subsidiários aos primeiros, a que hão de preceder na publicação. Os três dicionários gerais serão os seguintes:

1. *Dicionário da Língua Nacional*, em um volume de grande formato, com cerca de 1.800 páginas. Este constituirá um dicionário completo, que não somente terá incluídas no seu texto as palavras e locuções propriamente vernáculas, como também os chamados *brasileirismos* de emprêgo reconhecido e comprovado, e o moderno e copioso vocabulário da terminologia científica, técnica, ou profissional. Aqui os artigos serão redigidos de modo completo, claro e perfeitamente conciso. Ao mesmo tempo se entende que tal dicionário seja, pela definição cuidadosa e exata de cada palavra, pela inclusão no texto de milhares de palavras que ainda não foram incluídas em outros dicionários, uma obra de consulta fácil e útil. Iniciado em maio de 1941, a sua composição prossegue satisfatoriamente.
2. *Grande Dicionário da Língua Nacional*. Aqui a ambição do projeto é justificada plenamente pela necessidade. Já é tempo que a língua nacional de portugueses e brasileiros possua o grande dicionário perfeito, repertório total de todas as suas riquezas, como já existem para as grandes línguas da Europa, e que deverá ser o nosso dicionário etimológico e histórico. Para a sua realização não basta o trabalho lexicográfico e filológico, já importante, realizado nos dois países do nosso idioma; há ainda muito, e muito, que fazer. O Instituto Nacional do Livro incluiu-o no seu programa de realizações, com a confiança de que as proporções da obra e as suas dificuldades serão vencidas. São colaboradores principais nos trabalhos lexicográficos os professores Augusto Magne, Sousa da Silveira, M.

Said Ali, afóra outros numerosos e ilustres colaboradores auxiliares.

3. *Um dicionário médio*. Aqui o título ainda não se acha escolhido, mas trata-se do terceiro dicionário, um dicionário também geral, que será a redução proveitosa do *Grande Dicionário da Língua Nacional*, tal como *The Shorter Oxford English Dictionary*, em dois volumes, é a redução de *The Oxford English Dictionary*, o grandioso monumento da lexicografia inglesa, que conta 13 volumes.

DICIONÁRIOS SUBSIDIÁRIOS

Por conveniências do plano lexicográfico geral, como acima se explica, a Secção da Enciclopédia e do Dicionário promove conjuntamente a organização e publicação de dicionários especiais, que serão obras independentes, de indiscutível utilidade, ao mesmo tempo que fornecerão material precioso para a elaboração dos dicionários gerais. Como bem se compreende, a simples discriminação explica suficientemente, em relação a cada um desses dicionários especiais, as razões de natureza filológica, ou simplesmente lexicográfica, que os justificam. Presentemente estão em via de publicação, em elaboração, ou ainda em projeto, os seguintes:

1. *Pequeno Dicionário da Língua Nacional*: obra em um volume, que está sendo organizada pelo professor Augusto Magne, sobre trabalhos preparatórios de colaboradores auxiliares da Secção da Enciclopédia e do Dicionário. Destina-se ao uso popular e escolar, e será dado à impressão no fim de 1944.
2. *Dicionário Medieval e Clássico da Língua Nacional*: obra em sete ou oito volumes de cerca de 400 páginas cada um, em que se incluem todos os vocábulos da língua antiga até a idade clássica, devidamente comprovados com textos de autoridade, pelo professor Augusto Magne. Acha-se adiantado o trabalho de impressão do primeiro volume.
3. *Dicionário Etimológico da Língua Latina*, pelo professor Augusto Magne. Compreende não somente o estudo de todo o vocabulário do latim clássico e, incidentemente, de muitas formações do latim medieval, como também o das respectivas origens, e das derivações portuguesas. A obra compreende dois volumes. Está adiantado o trabalho de impressão do primeiro volume.
4. *Dicionário Etimológico da Língua Grega*, pelo professor Augusto Magne. Nesta obra o autor desenvolve para o grego um plano análogo ao que lhe serviu na preparação do *Dicionário Etimológico da Língua Latina*. E' publicação projetada para 1944.
5. *Dicionário dos termos técnicos e profissionais das artes plásticas* (arquitetura, escultura, pintura, gravura e decoração), por um grupo de especialistas. Obra em preparação.

OBAS DIVERSAS

A par dos dicionários especiais relacionados ao trabalho lexicográfico geral, pareceu necessário proceder-se à publicação de obras e documentos da língua, quando essa publicação possa facilitar o seu estudo e mais aprofundado co-

nhcimento, e quando o texto destinado à impressão seja de valor evidente.

UM MONUMENTO DA BIBLIOGRAFIA BRASILEIRA

O primeiro ensaio é feito com uma obra do século XIII — *A Demanda do Graal*, que é talvez o maior monumento da prosa literária do período proto-histórico da nossa língua, e cuja divulgação impressa já era desejada, e reclamada, desde o terceiro quarto do século passado. No mês de julho corrente, o famoso texto medieval aparecerá em edição do Instituto Nacional do Livro — a primeira edição — de três volumes de cerca de 400 páginas cada um. Copiada ao código original, que pertence à Biblioteca Nacional de Viena, pelo professor Augusto Magne, foi a bela obra ducentista zelosamente preparada para a impressão por esse eminente filólogo, que lhe juntou notas e comentários aos dois primeiros volumes, a par de um glossário muito importante, com que constituiu todo o terceiro volume.

Presentemente, a Secção da Enciclopédia e do Dicionário examina a preparação de outras obras que possam igualmente favorecer o trabalho lexicográfico.

Deve notar-se que algumas das obras subsidiárias da *Enciclopédia Brasileira* serão muito úteis na composição de artigos destinados aos dicionários da língua nacional. Neste caso se acham, por exemplo, o *Dicionário Popular Brasileiro*, do Dr. Alarico Silveira, e o *Dicionário Filológico — Gramatical*, do professor Sousa da Silveira.

VOLTANDO AO GABINETE DO DIRETOR DO I.N.L.

Percorridas as três secções do Instituto, onde coletámos as informações que deixamos até aqui registadas, voltámos a conversar com o diretor do I.N.L. em seu gabinete. E o Dr. Augusto Meyer pôde então se referir ao apóio entusiasta do ministro da Educação à obra que, ideada por S. Excia. e aprovada pelo Presidente da República, vem realizando o Instituto Nacional do Livro.

Sob o vidro que garante a mesa do Dr. Augusto Meyer, vimos uma interessante apreciação do Sr. Gustavo Capanema sobre o livro e cuja divulgação julgamos oportuna, como adequado fêcho para esta reportagem:

“O livro é, sem dúvida, a mais poderosa criação do engenho humano. A influência que ele exerce, sob todos os pontos de vista, não tem contraste. O livro não é só o companheiro amigo que instrue, que diverte, que consola. É ainda e sobretudo o grande semeador que, pelos séculos afora, vem transformando a face da terra.

É, portanto, dever do Estado proteger o livro não só promovendo e facilitando a sua produção e divulgação, mas ainda vigilando no sentido de que ele seja, não o instrumento do mal, mas sempre o inspirador dos grandes sentimentos e das nobres causas humanas”.

ADMINISTRAÇÃO E DIREITO

DOCTRINA

As cláusulas de revogação e vigência nas Leis

(Estudo sobre a técnica legislativa)

HESIO FERNANDES PINHEIRO

Assistente Jurídico do D.A.S.P.

TODO e qualquer ato da ordem legislativa é passível de revogação. Seja pelo imperativo de atender às necessidades impostas pela evolução social; seja pela sua própria natureza, como nos casos de ter a vigência dependente de uma determinada condição ou estar com o seu termo marcado para uma data pre-fixada; seja pelas deficiências que apresenta, de *fundo* ou de *forma*; seja pelo seu caráter inconstitucional ou de declarada inexecutibilidade; jamais consegue a lei uma duração indefinida.

Revogação, entretanto, não se confunde com anulação. Esta opera *ex-tunc*, isto é, com efeitos não só presentes e futuros, como, também, retro-agindo de modo a alcançar todos os atos praticados durante a sua vigência; aquela *ex-nunc*, ou seja, a partir da entrada em vigor. Seus efeitos objetivam o futuro. Os atos praticados até o momento da revogação são conservados, disciplinados e regidos pela lei antiga, respeitando o princípio da irretroatividade.

A palavra *revogação*, considerada com absoluto rigor técnico, é genérica, pois, abrange em seu conceito, concomitantemente, duas modalidades: a *revogação total* ou *abrogação* e a *revogação parcial* ou *derrogação*.

Estudando a etimologia das palavras *abrogação* e *derrogação* escreve LIZ TEIXEIRA:

"*Abrogar*, — palavra Portuguesa, vem da Latina — *abrogare*, — que tem por synonymos — *annullare*, *rescindere*, *dissolvere*, *antiquare*, *infirmare*, *irritum facere*; mas que em verdade na sua significação originária exprime a idéia de tirar a força á Lei, por se retirar a obrigação de a cumprir, ou de com ella nos conformarmos; e isto pela idéa, que esta palavra encerra,

oposta a — *rogare*, — que em relação á Lei significa dar-lhe força ou auctoridade para obrigar ou produzir obrigação.

Quando a Republica existio entre os Romanos, convocados os Comicios, n'elles se lia o projecto, e por esta occasião se pedia ou *rogava* á Plebe, que o approvasse, para elle produzir obrigação, isto é, para o projecto ser Lei: d'aqui veio o exprimir — *rogare legem* — o completar o projecto, tornando-o obrigatorio; e d'aqui tambem o contraposto — *abrogare* — para exprimir o inverso de — *rogare*, — isto é, para designar a idéa de tirar a força á Lei, de annullar ou rescindir; pois que a idéa de Lei e falta d'obrigação não se casão ou harmonizão, repugnão entre si, reciprocamente se destróem. A nossa lingua e a Franceza acceitarão da Latina o som articulado — *abrogar*, — retendo a idéa originaria de dispensar na obrigação, ou de destruir a Lei: já se vê, que de — *abrogar* — se formou — *abrogação*, — que exprime a idéa do acto ou operação, que tira a força de obrigar, ou que annulla, rescinde e mata a Lei.

E' conveniente, e até necessario, advertir, que quando uma Lei é totalmente abolida, diz-se, que ella foi *abrogada*; mas quando algumas ou uma só das suas disposições fica firme, e não se altera, diz-se que ha *derrogação* n'esta Lei, isto assim de — *derogare* — Latino, que propriamente significa — *aliquid de lege detrahere*." (1)

Assim, *abrogação* e *derrogação* não são palavras sinônimas, pois, como bem já haviam salientado MODESTINO — "*Derogatur legi, cum pars detrahitur; abrogatur legi cum prorsus tollitur*" (2) — e ULPIANO — "*Lex aut rogatur, id est, fertur; aut abrogatur, id est, prior lex tollitur; aut derogatur, id est, pars primae tollitur...*" (3) — uma lei deixa de existir parcialmente pela derrogação e desaparece totalmente pela abrogação.

Não obstante, certos legisladores e autores preferem a expressão genérica de revogação.

(*) Ainda sobre este assunto: *O Fêcho das Leis Brasileiras e O Preâmbulo dos Atos da Ordem Legislativa*, publicados nesta Revista, respectivamente, nos números de setembro (pág. 32) e novembro (pág. 29) de 1942.

(1) LIZ TEIXEIRA — *Curso de Direito Civil Portuguez* — Parte I — Título Preliminar — Coimbra, 1848 — Pg 39.

(2) MODESTINO — *Dig.* — Livro 50. Tit. 16—frag. 102.

(3) ULPIANO — *Reg. Lib. Sing. Tit. I, § 3.º*.

E' mesmo raro encontrar-se na legislação, na doutrina ou na jurisprudência o uso das expressões *abrogação e derrogação*.

Sobre a revogação, assim dispunha a Introdução ao nosso Código Civil (4), em seu art. 4.º :

"A lei só se revoga, ou derroga por outra lei; mas a disposição especial não revoga a geral, nem a geral revoga a especial, senão quando a ela ou ao seu assunto se referir alterando-a explicita ou implicitamente".

Substituída, entretanto, pelo decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942, que no seu art. 2.º e parágrafos regula o assunto, passou a revogação das leis a ser tratada nos seguintes termos :

"Art. 2.º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1.º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2.º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

§ 3.º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência".

Dêsse modo, a revogação de uma lei só se pode verificar, mediante a existência de outra lei :

a) que isso declare expressamente (revogação expressa) ;

b) ou quando existe antinomia entre o disposto na Lei nova e o constante de lei anterior (revogação tácita).

Divergem os autores quanto à forma da primeira.

Preferem uns só admitir a revogação expressa quando o ato da ordem legislativa menciona, com precisão, quais os atos ou partes deles que ficam abrogadas ou derogadas, não considerando como tais portanto, as fórmulas genéricas usadas para esse fim. CARLOS MAXIMILIANO, entre muitos, agasalha essa opinião dizendo : "Dá-se a revogação expressa em declarando a norma especificamente quais as prescrições que inutiliza; e não pelo simples fato de se achar no último artigo a frase tradicional — *Revogam-se as disposições em contrário...*" (5).

(4) Lei n. 3.071, de 1 de janeiro de 1916, alterada pela lei n. 3.725, de 15 de janeiro de 1919.

(5) CARLOS MAXIMILIANO — *Hermenêutica e Aplicação do Direito* — 3.ª Edição — Rio, 1941 — Pg. 419, § 441.

Outros julgam, e com eles estamos nós, que as fórmulas genéricas, além das específicas, devem ser consideradas como uma modalidade da revogação expressa. Veja-se, por exemplo, a opinião abalizada de HENRY BLACK :

"Express abrogation is that literally pronounced by the new law either in general terms, as when a final clause abrogates or repels all laws contrary to the provisions of the new one, or in particular terms, as when it abrogates certain preceding laws which are named" (6).

A *revogação expressa* apresenta como seu requisito essencial a existência da cláusula revogatória que deve figurar no texto da lei, constituindo frequentemente, o último artigo. Essa cláusula pôde ser *específica* ou *geral*. E' *específica* quando indica, precisamente, a lei, um conjunto ou parte de leis que, em face da lei nova, ficam revogadas, como por exemplo :

"Fica revogada a lei n.º..., de... de... de...".

"Ficam revogadas as leis ns.º..., de... de... de... e n.º..., de... de... de...".

"Ficam revogados : o art.º... da lei n.º..., de... de..., de...; o art.º..., da lei n.º..., de... de... de..., e o art.º..., da lei n.º..., de... de... de...".

E' *geral*, quando o legislador admite, expressamente, a abrogação ou derrogação de todas as disposições que contrariem a lei nova, pela frase consagrada :

"*Revogam-se as disposições em contrário*".

Nossos legisladores não se preocuparam, nem se preocupam, em dar redação uniforme às cláusulas revogatórias das leis.

Assim é que se pode observar, nos atos da nossa ordem legislativa, essa cláusula redigida dos modos os mais vários, como o provam os exemplos que passamos a apresentar :

Carta Régia, de 28 de Janeiro de 1808,

que "Abre os Portos do Brasil, etc."

"...ficando entretanto como em suspenso e sem vigor, todas as leis, cartas régias, ou outras ordens que aqui proibiam neste Estado do Brasil o reciproco commercio e navegação entre os meus vassallos e estrangeiros".

Pouco depois, já a fórmula de encerramento das *cartas régias* apresentava-se com outra redação, haja vista a de 13 de abril de 1808 :

(6) HENRY C. BLACK, M. A. — *Black's Law Dictionary* — St. Paul, Minn., 1933.

"...o que assim tereis entendido e fareis executar sem embargo da supra mencionada Provisão de 18 de Outubro de 1773 e de quaesquer outras determinações ou resoluções em contrário, que para este fim somente sou servido revogar".

Para os *Decretos*, a fórmula era diferente. Veja-se, v. gr., a do Decreto de 21 de abril de 1808 :

"...o Presidente do meu Real Erário o tenha assim entendido e faça executar com as ordens necessárias, não obstante quaesquer leis ou disposições em contrário".

A dos *Alvarás*, que dizia :

"...sem embargo das ordenações em contrario".

Percorrendo-se os atos expedidos até 1822, verifica-se que muitos deles omitem a referência à revogação e, quando não o fazem, a cláusula, sempre variável, confunde-se com o próprio texto sem nenhuma separação ou destaque especial.

Nas leis do Primeiro Império, observa-se melhoria sensível, encontrando-se, geralmente, fórmulas como estas :

"Ficam revogadas todas as leis que estiverem em oposição à presente";

ou

"Ficam revogadas todas as leis, alvarás, decretos, e mais ordens (ou resoluções) em contrário";

ou, ainda,

"Ficam derrogadas, para este efeito somente, a lei número *tal* de *tal* data, o alvará de *tal* data e todas as outras leis, regimentos e ordens em contrário",

já apresentadas destacadamente.

No período das Regências e no 2.º Império, a praxe continua, porém as fórmulas são variadíssimas, como :

— "Ficam revogadas as leis e ordens em contrário".

— "Ficam revogadas as leis e mais disposições em contrário".

— "Ficam revogadas quaesquer disposições ou resoluções em contrário".

— "Ficam derrogadas as disposições em contrário".

— "Fica revogada a lei *tal*, de *tal* data, e as mais que estiverem em oposição à presente".

— "Ficam revogadas todas as disposições legislativas em contrário".

e outras mais que se podem encontrar nos atos da ordem legislativa da época.

Com a Proclamação da República, em quasi todos eles reserva-se um artigo para a cláusula revogatória, que aparece redigida, daí por diante, dos modos seguintes :

"Revogam-se as disposições em contrário"

ou

"Ficam revogadas as disposições em contrário".

Naqueles de *Artigo único*, como, por exemplo, o Decreto n. 325, de 11 de novembro de 1895, a cláusula inclue-se no texto, assim :

"Artigo único — E' o poder Executivo autorizado a conceder***; revogadas as disposições em contrário".

Quando, entretanto, o *Artigo único* estava numerado como 1.º, o artigo 2.º destinava-se à cláusula revogatória, redigida nos moldes indicados e, *quasi sempre*, com certa uniformidade.

O decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889; as Constituições brasileiras de 1824, de 1891 e de 1937; o Ato Adicional de 1834, a Reforma Constitucional de 1926 e as 8 leis Constitucionais posteriores à Constituição de 1937, não são portadoras da cláusula revogatória.

A Carta de 16 de Julho de 1934, entretanto e abrindo exceção, assim dispõe em seu art. 187 :

"Continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis que explicita ou implicitamente, não contrariem as disposições desta Constituição".

O Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituiu o Governo Provisório, empregou a cláusula revogatória com a seguinte redação :

"Art. 18 — Revogam-se todas as disposições em contrário".

Nos últimos tempos, entretanto, os legisladores preferem variar e, com isso, a desuniformidade prossegue conforme se pode ver pelo exemplo de quatro decretos-leis das mesma data que apresentam, não obstante, as cláusulas revogatórias redigidas de modo diverso :

Decreto-lei n. 4.675, de 10-9-1942 (*D.O.* de 11-9-1942)

.....
"Art. 3.º — O presente decreto-lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário".
.....

Decreto-lei n. 4.676, de 10-9-1942 (*D.O.* de 12-9-1942)

.....
 "Art. 3.º — Este decreto-lei entrará em vigor na data da sua publicação". (*Sem cláusula revogatória*).

Decreto-lei n. 4.677, de 10-9-1942 (*D.O.* de 12-9-1942)

.....
 "Art. 4.º — Este decreto-lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário".

Decreto-lei n. 4.680, de 10-9-1942 (*D.O.* de 12-9-1942)

.....
 "Art. 3.º — Revogam-se as disposições em contrário".

Revogação tácita é aquela que resulta da incompatibilidade absoluta, porém não expressamente indicada, entre uma lei nova e uma lei anterior. Assim, embora um ato da ordem legislativa não faça referência especial a dispositivos pre-existentes que com ela estejam em choque, deduz-se, da incompatibilidade ou colisão de dispositivos, a revogação do anterior.

Para isso, HERMES LIMA aponta sucintamente, os requisitos da revogação tácita (7):

"a) coincidência de duas leis relativas ao mesmo assunto;

b) incompatibilidade entre essas leis, para regular o assunto, simultaneamente;

c) falta de indicação da lei revogada".

*
 * *

A revogação, em geral, possui suas regras próprias. Dentre elas passamos a apresentar as mais aplicáveis (8):

1.º — Um ato da ordem legislativa pode restringir ou ampliar um determinado assunto já disciplinado anteriormente sem que o ato preexistente seja revogado tácitamente. E, mais, é mesmo admissível que um ato da ordem legislativa mais recente possa transformar o caráter de ato anterior fazendo com

que a disposição específica dê-se se apresente como disposição geral em face daquele.

2.º — Nas disposições conjuntas, isto é, quando um ato é passível de ampla aplicação ou constitui um sistema de leis que absorve e consubstancia, em si, medidas diversas e esparsas constantes de atos anteriores, o novo ato da ordem legislativa abroga toda a legislação anterior.

3.º — Prevalecerá o ato mais recente sempre que seja igual ou hierarquicamente superior ao que vige.

4.º — A disposição especial só é revogada pela geral nos casos em que, pela sua natureza, nisso implique implicitamente ou declare expressamente, ou ainda, quando um ato da ordem legislativa posterior, reproduzindo disposições preexistentes ou tratando do mesmo assunto, faça omissão de qualquer delas. Daí a possibilidade de aplicação do princípio "*lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*" salvo si, no texto da primeira, essa intenção se encontra expressa ou implicitamente admitida.

5.º — A disposição geral anterior é derogada pela especial ulterior quando esta expressamente lhe restringe a aplicação ou abre exceções ao regime que estatue ou ao caso jurídico que disciplina.

6.º — A revogação dos atos da ordem legislativa só se pode verificar por ato hierarquicamente idêntico ou superior àquele que existe (9).

(9) É a seguinte a hierarquia atual dos atos da ordem legislativa:

a) Quanto à importância do ato:

Constituição Federal
 Lei Constitucional
 Decreto-lei ou Lei
 Decreto Executivo
 Regulamento
 Regimento
 Circular da Presidência da República
 Circular — Portaria — Ordem ou Instrução de Serviço
 Outros atos.

b) Quanto à origem do ato:

Ato da ordem legislativa Federal
 Ato da ordem legislativa Estadual
 Ato da ordem legislativa Municipal

c) Quanto à natureza do ato:

Lei básica
 Lei ordinária
 Regulamento
 Regimento
 Circular da Presidência da República
 Circular — Portaria — Ordem e Instrução de Serviço
 Outros atos.

d) Quanto à forma do ato:

O Direito escrito sobre o consuetudinário.

(7) HERMES LIMA — *Introdução à Ciência do Direito* — São Paulo, 1937 — Pg. 147.

(8) CARLOS MAXIMILIANO apresenta várias regras sobre o assunto e é do seu magnífico trabalho *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, pgs. 418 usque 431, que retiramos e resumimos a mór parte das regras indicadas.

7.º — A revogação tácita ou expressa só se verifica na data em que o ato da ordem legislativa entra em vigor.

8.º — Os usos e costumes não revogam o direito escrito, mas este pode abrogar ou derrogar aqueles.

9.º — A lei nunca se revoga pelo desuso.

10.º — “*Cessante ratione legis cessat lex ipsa*”.

A lei revoga-se automaticamente, quando expirado o termo ou condição da sua existência. CARLOS MAXIMILIANO, entretanto, julga temerária a aplicação irrestrita deste preceito dizendo que “Em regra, não se extinguem as normas por haverem cessado os motivos das mesmas ou a ordem de coisas para a qual se legislou (10)”.

Estudada a revogação da lei, passemos a tratar da outra cláusula que, com ela, integra o encerramento do articulado dos atos da ordem legislativa: a VIGÊNCIA DA LEI, ou melhor, a forma pela qual se devem fixar datas para a sua entrada em vigor.

Sóe acontecer que, em seus projetos, fixam os legisladores a data na qual os atos da ordem legislativa devem começar a produzir seus efeitos. Nem sempre, porém, esses projetos são aprovados imediatamente, sofrendo estudos mais ou menos demorados que retardam a sua expedição.

A data fixada pelo legislador, entretanto, passa despercebida aos críticos ou reformadores do projeto e este, tal como foi apresentado ou com as emendas julgadas convenientes, é por fim sancionado, promulgado e publicado. Na data marcada originariamente ninguém observou e, só pela publicação, verifica-se que o ato da ordem legislativa entra em vigor retroagindo ou com uma antecedência verdadeiramente absurda.

Como exemplo do primeiro caso, pode ser apontado o decreto-lei n. 3.627, de 18 de setembro de 1941 (11), que foi sancionado aos 18 de setembro do mesmo ano. Esse decreto-lei (de 18 de setembro) reza em seu artigo 4.º:

“O presente decreto-lei entrará em vigor a 1.º de setembro do corrente ano, revogadas as disposições em contrário”.

Como hipótese do segundo, é o caso, v. gr., de um ato cuja entrada em vigor figurasse no projeto como marcada para “15 de dezembro do corrente ano” e, não obstante, fôsse sancionado em princípios do ano seguinte. Admitindo-se que tal descuido se verificasse, teria o aplicador que esperar quase um ano, ou pela retificação, para dele se utilizar.

Assim sendo, não será difícil compreenderem-se os inconvenientes de se fixarem datas para a entrada da lei em vigor, tanto mais quando elas estejam próximas.

Aliás, a fixação dos prazos em nossa legislação apresenta-se sob três aspectos:

- a) ou marcado para “o dia da publicação” na imprensa oficial;
- b) ou obedecendo aos prazos estipulados pela Introdução ao Código Civil;
- c) ou fixado para uma determinada data futura.

No primeiro caso (letra a), a fórmula mais usada atualmente é:

“Este decreto-lei (lei ou decreto) entrará em vigor na data da sua publicação”.

A redação satisfaz ao objetivo, sendo passível, entretanto, de ligeira crítica: a substituição do tempo do verbo *entrar*, passando-o, da forma futura para a presente. Dêsse modo, a fórmula preferível e correta será:

“Este decreto-lei (lei ou decreto) *entra* em vigor na data da sua publicação”.

Compreender-se-á facilmente o motivo dessa observação, pois, se o ato da ordem legislativa foi publicado e se a sua entrada em vigor nesse dia está determinada em um de seus artigos, é claro que o efeito não se apresenta com caráter de ação futura e sim presente, ou passada, se o consultarmos dias depois.

Dêsse modo, a fórmula correta a ser usada parece-nos a indicada linhas atrás.

No segundo caso (letra b), omite-se a menção. O ato da ordem legislativa, em seu articulado, não consigna nem repete os prazos fixados pelo Código

(10) CARLOS MAXIMILIANO — *Ob. cit.* — Pg. 427, § 453.

(11) Publicado no *Diário Oficial* de 20 de setembro de 1941.

Civil. Quais são eles? Presentemente o assunto está regulado pelo art. 1.º e seus §§ 1.º, 2.º e 3.º, da nova Introdução ao mesmo Código, aprovada pelo decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942, nos seguintes termos:

"Art. 1.º — Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.

§ 1.º — Nos Estados estrangeiros, a obrigatoriedade da lei brasileira, quando admitida, se inicia três meses depois de oficialmente publicada.

§ 2.º — A vigência das leis, que os Governos Estaduais elaborem por autorização do Governo Federal, depende da aprovação d'este e começa no prazo que a legislação estadual fixar.

§ 3.º — Se, antes de entrar a lei em vigor, ocorrer nova publicação de seu texto, destinada a correção, o prazo d'este artigo e dos parágrafos anteriores começará a correr da nova publicação".

Anteriormente... Aproveitemos a oportunidade para apresentar-lhe, ligeiramente, a evolução histórica:

No tempo do Império, a questão da vigência da lei oscilava entre determinações alternadas para que se observasse ora a lei de 25 de janeiro de 1749, ora a Ordenação do Livro I, Título 2.º, § 10 (12).

Posteriormente, já no período republicano, preocuparam-se os legisladores com a fixação do "momento em que começa a obrigatoriedade das leis da União e dos decretos do Governo Federal".

(12) "Item, o Chanceller Mór ha de publicar as Leis e Ordenações feitas per Nós, as quaes publicará per si mesmo na Chancellaria da Corte do dia da dada das Cartas, e mandará o traslado dellas sob seu sinal e nosso sello aos Corregedores das Comarcas. E tanto que qualquer Lei, ou Ordenação for publicada na Chancellaria, e passarem tres mezes depois da publicação, mandamos, que logo haja effeito e vigor, e se guarde em tudo, posto que não seja publicada nas Comarcas, nem em outra alguma parte, ainda que nas ditas Leis e Ordenações se diga, que *mandamos, que se publiquem nas Comarcas*, por quanto as ditas palavras são postas para se melhor saberem, mas não para ser necessario, e deixarem de ter força, como são publicadas na nossa Chancellaria, passados os ditos tres mezes. Porém em nossa Corte haverão effeito e vigor como passarem oito dias depois da publicação". (*Ordenações e Leis do Reino de Portugal*, recopiladas por mandado d'el Rei D. Philippe o Primeiro — Duodecima Edição — Tomo I — Coimbra, 1858 — Pág. 18, § 10).

Ver, também, *Ordem do Tesouro* n. 401, de 14 de novembro de 1867, e *Aviso do Ministério da Justiça*, n. 400, de 31 de outubro de 1873.

Isto foi regulado, finalmente, pelo decreto n. 572, de 12 de julho de 1890, que assim reza em seu

"Art. 1.º — As leis da União e decretos do Governo Federal com força de lei obrigam em todo o territorio da Republica dos Estados Unidos do Brazil desde o dia que determinarem; e na falta desta determinação:

I — No Distrito Federal no terceiro dia depois da inserção no *Diario Official*.

II — Na comarca da Capital de cada Estado no terceiro dia depois da reproducção na sua folha official, ou de annuncio na mesma de terem sido remetidos pelo Correio os exemplares destinados ás autoridades competentes para a sua execução.

III — Em todas as outras comarcas no terceiro dia depois da publicação feita pelo Juiz de direito em audiência, ou, na falta, findo o mesmo prazo do numero anterior, augmentado de tantos dias quantos 30 kilometros mediarem entre a capital e a séde da comarca".

Dêse modo, o assunto ficou disciplinado até 1916, quando a lei n. 3.071, de 1 de janeiro daquele ano (Introdução ao Código Civil Brasileiro) dispôs em seu

"Art. 2.º — A obrigatoriedade das leis, quando não fixem outro prazo, começará, no Districto Federal tres dias depois de oficialmente publicadas, quinze dias no Estado do Rio de Janeiro, trinta dias nos Estados maritimos e no de Minas Geraes, cem dias nos outros, comprehendidas as circumscripções não constituídas em Estados.

Paragrapho unico — Nos paizes estrangeiros a obrigatoriedade começará quatro mezes depois de oficialmente publicadas na Capital Federal".

No *terceiro caso* (letra c), sobre o qual já tivemos oportunidade de tecer comentários, ocorre ser temerária a fixação de datas futuras para entrada em vigor da lei. Melhor será usar-se, não *datas* mas o *prazo em dias corridos*, salvo para aqueles atos nos quais essa forma seria incontestavelmente preferida, como no caso da Lei Orçamentária.

Assim, por exemplo, ao envés de:

"Este decreto-lei (ou outro ato) entrará em vigor a 5 de dezembro do corrente ano",

mais curial nos parece a forma:

"Este decreto-lei (ou outro ato) entrará em vigor 45 dias (ou outro prazo qualquer) a partir da data de sua publicação".

Estudando, ligeiramente, as questões de revogação e vigência da lei, desejamos consignar aqui,

ainda, uma observação sobre determinada tendência que se vem verificando de uns anos para cá no encerramento dos atos da ordem legislativa brasileira.

E' ponto pacífico de técnica legislativa e, por isso mesmo, deve ser observado com atenção pelo legislador que : *cada artigo só deve tratar de um único assunto*.

Não obstante, é freqüente encontrarem-se nos atos da nossa ordem legislativa, compondo o último artigo, redações como esta :

"Este decreto-lei (lei ou decreto) entrará em vigor na data da sua publicação (ou a partir de tal data), revogadas as disposições em contrário".

Ora, a fixação dos prazos de vigência da lei é assunto bem diverso da revogação. Não há porque, pois, fundi-los em um só. São assuntos independentes, nem sequer correlatos, que se não confundem e, portanto, devem ser *apresentados separadamente*.

Sobre êsse uso de revogarem-se expressamente as leis utilizando-se de fórmulas genéricas, como *Revogam-se as disposições em contrário*, RUGGIERO, DALLOZ, PLANIOL, CARLOS MAXIMILIANO, ESPINOLA e outros juristas de nomeada são unânimes em afirmar a sua inutilidade.

Sabe-se que em se publicando uma lei cujo conteúdo esteja em incontestável antinomia com o de ato anterior, e desde que aquela seja, hierarquicamente igual ou superior a êste, a revogação se verifica como natural e imediata consequência, em face do princípio universalmente aceito e aplicável : "*Lex posterior derogat priori*".

Dêsse modo, a cláusula revogatória, quando não seja específica e expressa, torna-se praticamente inútil.

Sobre o assunto assim se manifesta RUGGIERO :

"Conviene observar que para dar seguridad a las relaciones y evitar controversias graves en toda ley nueva, se suele dictar una disposición derogando la anterior expresamente... Precisa añadir que tal fin no se consigue cuando el legislador se limite a declarar derogadas todas las disposiciones contrarias a la nueva ley o incompatibles con ella; muy frecuentemente se recurre a tal fórmula que no dice nada y es superflua y ociosa con relación al principio establecido en el art. 5 (*) de las disposiciones preliminares. Una le-

gislación más perfecta debe especificar en lo posible las normas a las que se quiere privar de eficacia con la nueva disposición" (13).

O Código Civil Brasileiro, que, pela disposição e apresentação do seu conteúdo, bem pode ser apontado como um exemplo de perfeição legislativa, adota o critério da revogação expressa específica e, mais, apresenta em dois artigos distintos as cláusulas da *vigência* e da *revogação*, da maneira seguinte :

"Art. 1.806 — O Código Civil entrará em vigor no dia 1 de janeiro de 1917".

Art. 1.807 — Ficam revogadas as Ordenações, Alvarás, Leis, Decretos, Resoluções, Usos e Costumes, concernentes às matérias de direito civil reguladas neste Código".

Não obstante a proclamada e provada desnecessidade da cláusula revogatória para que se verifique a *abrogação* ou *derrogação* dos atos da ordem legislativa, encontramos nela uma utilidade : a de se tornar um elemento indicador do encerramento do articulado dos atos.

Com a fórmula *Revogam-se as disposições em contrário*, não restará dúvida de que o ato ali fica encerrado, não deixando margem à presunção de que se tenha verificado qualquer omissão no final do articulado dos atos.

Apenas com êsse objetivo é aceitável a cláusula revogatória (expressa e geral), pois, não existindo, a dúvida aparece e a incerteza, nestes casos, talvez por questão de hábito de vê-la sempre, permanece.

Daí a necessidade de se determinar, por qualquer meio que seja, o encerramento do articulado dos atos. Em se não querendo adotar a cláusula revogatória, pode ela ser suprimida desde que se substitua, por exemplo, e isto vai apenas a título de sugestão, o número do último artigo pela fórmula : "*Artigo último*".

E' claro que nos atos de um único artigo não valerá a pena acrescentar-lhe um segundo para dedicá-lo à cláusula revogatória. A fórmula "*Artigo único*" é perfeitamente cabível e satisfaz plenamente a êsse objetivo.

(*) O autor refere-se ao Código Civil Italiano.

(13) R. RUGGIERO — *Instituciones de Derecho Civil* — Ed. Espanhola — Madrid, 1929 — Nota à pg. 167.

EXPOSIÇÕES DE MOTIVOS

TRIBUNAL DE CONTAS — É-LHE DEFESO DECIDIR SOBRE INCONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS — INTELIGÊNCIA DO ART. 114 DA CONSTITUIÇÃO

— *O Tribunal de Contas ultrapassa a sua órbita legal de ação, quando se arroga a competência de não aplicar, por inconstitucional, ato legislativo expedido pelo Presidente da República, no exercício da faculdade conferida pelo art. 180 da Constituição.*

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

1.183 — Em 20 de abril de 1943 — Exceletíssimo Senhor Presidente da República. — Este Departamento, em 28 de janeiro último, submeteu à aprovação de V.Ex., com a exposição de motivos n. 194, a proposta de admissão de Rubens Moreira Tôrres e Ari Gomes da Silva para, como extranumerários-contratados, desempenharem funções especializadas no Serviço de Obras do D.A.S.P.

2. Aprovadas por V.Ex. a proposta e as respectivas minutas de contrato, este Departamento, em estrita obediência ao disposto no art. 20 do decreto-lei n. 5.175, de 7 de janeiro de 1943, providenciou a publicação do despacho no *Diário Oficial*, com indicação da data e condições essenciais do acôrdo, procedeu à lavratura do contrato e remeteu cópia dêste ao Tribunal de Contas para o necessário registro.

3. O Tribunal, porém, em sessão de 12 de março, houve por bem converter o julgamento em diligência para que se declarasse, em termo aditivo, que o contrato só teria vigor a partir de seu registro, bem como para que se indicasse o *Diário Oficial* em que fôra publicado o respectivo termo e se fizessem presentes ao Tribunal “os documentos pessoais do contratante”.

4. Tendo em vista, no entanto, que essas exigências assentavam em dispositivo de lei revogada, este Departamento deixou de atendê-las, ponderando que, “em face do estatuído no decreto-lei n. 5.175, de 7 de janeiro de 1943, que alterou o processo anterior, não havia como providenciar para cumprimento das diligências ordenadas”.

5. Não atendendo a essas ponderações, o Tribunal resolveu em sessão de 2 de abril:

“a) deixar de aplicar os arts. 20 e 21 do decreto-lei n. 5.175, de 7 de janeiro de 1943, porque êsses preceitos restringem a sua privativa competência constitucional para julgar da legalidade dos contratos celebrados pela União (Constituição de 1937, art. 14); e

b) recusar registro aos contratos por não haver sido atendida aquela diligência”.

6. Por outras palavras, o Tribunal de Contas julgou *inconstitucionais* os arts. 20 e 21 do decreto-lei n. 5.175, de 1943, e, assim julgando, recusou-se a obedecer-lhe as normas, negando-lhes aplicação,

7. Este Departamento, porém, está certo da injuridicidade do critério adotado pelo Tribunal, não só porque o decreto-lei citado não padece do vício que se lhe atribuiu, como, também, porque ao Tribunal falece competência, quer em face da Carta Política, quer em face da legislação ordinária, para decidir sobre a constitucionalidade das leis, mormente no exercício da função fiscalizadora da legalidade dos contratos.

8. Em verdade, o decreto-lei em aprêço não é, como supõe o Tribunal de Contas, contrário ao art. 114 da Constituição de 1937 que atribue àquele ilustre Colégio a função de julgar “da legalidade dos contratos celebrados pela União”, constituindo, antes, um ato complementar do próprio dispositivo constitucional.

9. As Constituições não teem, nem devem ter, o caráter analítico e pormenorizado próprio das leis e dos Códigos ordinários. Limitam-se às generalidades, aos princípios basilares, aos lineamentos essenciais, onde, normalmente, só se encontra o arcabouço de cada instituição, nas suas linhas de maior relêvo. Constituem meras sínteses do pensamento político, dos quais fixam, apenas, as idéias dominantes e os traços de maior saliência. E' a legislação ordinária que constrói o tecido destinado a revestir-lhes a ossatura, modelando-lhes o organismo que lhes vai dar a capacidade efetiva de ação.

10. O dispositivo constitucional em aprêço é dêsses que não se executam por si mesmos, tanto assim que não é, propriamente, por força dele, que existe o presente Tribunal de Contas, mas sim em virtude de lei ordinária, o decreto-lei n. 426, de 1938, que deu “vida e corpo” ao mandamento da Constituição. (Vêde TAVARES DE LIRA, *Relatório do Tribunal de Contas*, 1938, Imprensa Nacional, página 4; RUBEM ROSA, *Direito e Administração*, 1940, página 23).

11. E' que, segundo salientam os tribunais americanos, as Constituições, em vários de seus dispositivos, não se executam por si próprias, mas exigem ação legislativa que lhes torne efetivos os preceitos — *The Constitution does not enforce itself, but requires legislative action to make its provisions effective.* (De *Turk v. Pennsylvania*, 5 RA. 854).

12. O decreto-lei n. 5.175, de 1943, tem êsse caráter “orgânico”, tendente a tornar claramente definido o termo usado na Constituição, esclarecendo o que se deve entender pelo exame da legalidade da espécie particular de contrato que a União celebra, com técnicos, para desempenho de funções especializadas.

13. A verificação da legalidade está nitidamente estabelecida pelo art. 22 do referido decreto-lei, que define e interpreta em seus justos termos o preceito constitucional, esclarecendo em que consiste aquela formalidade. O conceito de “legalidade” é mutável, relativo e incerto, e precisa, para a sua exata conceituação, que a lei lhe defina o conteúdo e os limites.

14. O decreto-lei n. 5.175 nada mais fez do que atribuir ao vocábulo empregado pela Constituição o seu significado próprio, dando-lhe vida e expressão, tornando possível estabelecer em que consiste, e como se exerce, o contrôlo da “legalidade”.

15. Dizer, por outro lado, que o art. 21 do referido decreto-lei fere a Carta Política porque atribue ao Presidente

da República a competência exclusiva para "aprovar a proposta de admissão de contratado, bem como o respectivo contrato", é esquecer a orientação que informa todo o sistema constitucional vigente.

16. Num regime em que o Presidente da República é a "autoridade suprema do Estado" (Constituição, art. 73) com as funções e os poderes que a Constituição lhe outorga, parece difícil sustentar, efetivamente, a inconstitucionalidade da lei que atribue a essa *autoridade suprema* a competência de deliberar sobre as cláusulas de um contrato.

17. O decreto-lei cuja validade se impugna não colide com a Constituição, não lhe desrespeita os mandamentos, não se lhe contrapõe às normas. Ao contrário, integra-se no seu espírito e a ela se casa na mais perfeita das uniões. Ambos seguem em plena concordância, lado a lado, a mesma trilha, o mesmo pensamento, a mesma orientação. Um é, por assim dizer, a continuação, o complemento, o reflexo do outro.

18. Jamais se argüiu, aliás, a inconstitucionalidade do decreto-lei n. 426, de 1938, que faculta ao Presidente determinar o registo do contrato *sob reserva*, no caso de recusa pelo Tribunal de Contas. O impugnado art. 21 que não permite a alteração das cláusulas, aprovadas pelo Presidente, bem poderia ter esse caráter de registo compulsório, *sob reserva*, que a lei faculta e garante, sem oposição, ao Chefe do Poder Executivo. Se o decreto-lei n. 5.175 é inconstitucional, também o será o próprio decreto-lei n. 426, de 1938.

19. Ainda, porém, que existisse a argüida incompatibilidade entre o decreto-lei n. 5.175 e a Constituição, ainda assim escaparia à competência do Tribunal de Contas o julgamento da inconstitucionalidade daquele, para o fim de deixar de aplicá-lo como o fez.

20. Realmente, vários são os fatos e argumentos que nos levam a concluir, com absoluta convicção, que o Tribunal de Contas ultrapassou a sua órbita legal de ação, quando se arrogou a competência de não aplicar, por inconstitucional, ato legislativo expedido pelo Presidente da República, no exercício da faculdade conferida pelo art. 180 da Constituição. Esses fatos e argumentos, que serão adiante expostos, podem ser resumidos nos seguintes itens:

- 1.º Os poderes e as funções do Tribunal de Contas são, apenas, os que a Carta Política e as leis taxativamente enumeram e nessa enumeração não figura o controle da constitucionalidade das leis;
- 2.º O julgamento da inconstitucionalidade das leis é privativo do Poder Judiciário, como se infere da colocação do art. 96 da Constituição Federal;
- 3.º O sistema estabelecido pela Carta Política (art. 96, parágrafo único), para controle da inconstitucionalidade das leis, é incompatível com a atribuição dessa faculdade ao Tribunal de Contas;
- 4.º O Tribunal de Contas, agindo por *delegação* do Poder Legislativo, não pode discutir a validade dos atos expedidos por este;
- 5.º As decisões do Tribunal de Contas não admitem recurso para o Supremo Tribunal Federal, imprecindível, no entanto, no julgamento da inconstitucionalidade das leis.

21. Em verdade, a Constituição, ao instituir o Tribunal de Contas, no seu art. 114, enumera taxativamente as fun-

ções deste, restringindo-as ao controle da execução orçamentária e ao "julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União".

22. Como se vê, não há aí qualquer referência, explícita ou implícita, à competência para decidir da constitucionalidade das leis.

23. Não se argumente, por outro lado, que a verificação da legalidade do contrato autoriza o exame da constitucionalidade da lei em que o mesmo se funda. Verificar a legalidade é observar se foram respeitadas as prescrições legais, se o contrato *obedece* às determinações da lei, sem que, todavia, se possa ir, como é óbvio, até o exame da própria lei. Para exercer esta função, existe outro organismo, instituído pela Carta Política, que é o Poder Judiciário.

24. O decreto-lei n. 426, de 12 de maio de 1938, que deu "vida e corpo" às prescrições do Estatuto Político e criou o Tribunal de Contas, também não previu a possibilidade deste decidir sobre o assunto e, ao definir o que se deve entender por legalidade, bem claro deixou que não pode o Tribunal perquirir da legitimidade da própria lei, mas deve limitar-se a observar se as exigências, formalidades ou requisitos desta foram devidamente obedecidos.

25. Não é noutro sentido a lição do Ministro RUBEM ROSA, atual Presidente do referido Tribunal:

"Tanto no julgamento dos contratos, como no registo prévio de qualquer ato que importe despesa, o *Tribunal de Contas* tem que se ater aos dispositivos das *Constituições, leis e regulamentos em vigor*. Jamais examinará o *mérito* de tais temas. Sua função se limita a verificar *em cada caso*, se o poder público "*aplicou*" bem ou mal a lei". (*Direito e Administração* — Rio, 1940, pg. 35).

26. Da mesma forma, a colocação do art. 96 da Constituição Federal, que regula a declaração da inconstitucionalidade da lei, entre os artigos subordinados à rubrica — "Do Poder Judiciário" — torna patente que essa faculdade é privativa desse Poder, entre cujos órgãos não se inclui o Tribunal de Contas (Art. 90).

27. Além disso, o sistema para confirmação da lei julgada inconstitucional, estabelecido pelo parágrafo único do art. 96 da Constituição, é incompatível com o julgamento pelo Tribunal de Contas, pois, quanto a este, no caso de recusa de registo de contratos, a ação do Presidente da República se exerce por outra forma, segundo o disposto em lei orgânica do Tribunal, decreto-lei n. 426, de 12 de maio de 1938, art. 29.

28. Por outro lado, segundo a doutrina mais aceita, os Tribunais ou Côrtes de Contas constituem órgãos delegados do Poder Legislativo, destinados, especialmente, a acompanhar a execução do orçamento. Agem, como diz VIVEIROS DE CASTRO, como simples prepostos, constituindo o Poder Legislativo "o supremo fiscal da gestão financeira" (VIVEIROS DE CASTRO — *Direito Administrativo*, 1914, pg. 749-754. Vêde, ainda, CARLOS MAXIMILIANO, *Constituição Brasileira, Comentários*, 1918, pag. 798-800; LEOPOLDO DA CUNHA MELLO, *Ante-Projeto da Reforma do Tribunal de Contas*, Imprensa Nacional, 1942, pag. 3).

29. Embora discutível o acerto dessa orientação, especialmente no caso particular do Brasil, o fato é que, para quem a ela se filie, mais uma razão existirá para negar ao Tri-

bunal de Contas o poder de discutir a validade de ato emanado do Poder que lhe delega as atribuições.

30. Além disso, tanto não pode o Tribunal de Contas decidir da inconstitucionalidade das leis que de seus atos não cabe recurso para o Supremo Tribunal Federal, como seria mister. Este é o máximo intérprete do Estatuto Político e sempre que se discutir a constitucionalidade das leis é óbvio que deverá caber recurso que lhe permita decidir em última instância.

31. Vale salientar, ainda, que admitindo, *ad argumentandum tantum*, pudesse o Tribunal de Contas exercer o controle da constitucionalidade, ainda assim, é claro que só poderia fazê-lo quando estivesse exercendo a *função jurisdicional*. Ora, conquanto se possa admitir que ao Tribunal de Contas incumba, também, o exercício dessa função, menos certo não é que, ao decidir sobre o *registro de contratos*, o Tribunal está exercendo função meramente *administrativa*, verificando a observância de formalidades legais e completando o processo de validade daqueles atos.

32. E' o próprio Ministro RUBEM ROSA, eminente jurista e atual presidente do Tribunal de Contas, quem, após demonstrar o caráter mixto das funções exercidas por esse órgão — *administrativas e judiciárias* — bem evidencia

que, ao examinar os contratos submetidos a registro, o Tribunal não está exercendo estas últimas, como se vê do trecho adiante:

"E' um órgão "auxiliar" do poder legislativo (quanto ao exame dos contratos e das contas do exercício financeiro) e do judiciário (quanto ao privativo julgamento das contas dos responsáveis, sejam quais forem, pelos dinheiros, bens ou valores da União)".

33. Ora, não estando no exercício de função jurisdicional, é manifesto que o Tribunal não poderia se recusar a aplicar a lei, sob pretêsto de inconstitucionalidade.

34. Em face do exposto, este Departamento, trazendo o caso à decisão de V.Ex., sugere sejam os contratos em apêço registrados sob *reserva*, comunicando-se essa decisão ao Tribunal de Contas, para que se abstenha de recusar aplicação aos arts. 20 e 21 do decreto-lei n. 5.175, de 1943, expedido por V.Ex., no legítimo exercício da faculdade conferida pelo art. 180 da Constituição Federal.

Aproveito a oportunidade para renovar a V.Ex. os protestos do meu mais profundo respeito. — *Luiz Simões Lopes*, presidente.

Consultor Geral da República. — G. VARGAS..

PARECERES

CONTROLE ESTATAL SOBRE AS AUTARQUIAS — INTELIGÊNCIA DO ART. 5.º DO DECRETO-LEI N. 3.710, DE 14-10-41 (*).

— O controle das autarquias é condição essencial de sua própria constituição, dado que, delegações que são do Estado, não as poderia deixar este sem qualquer espécie de vigilância, infringindo as leis, sem que lhes fôsem tomadas contas de seus atos, e sem que o Estado pudesse, em dado momento, ao verificar, da parte de alguma, um ato ilegal, revê-lo, para anulá-lo ou corrigi-lo, como fôsse de direito.

DEPARTAMENTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

DPS, em 26-4-43

PROC. N. 14.191-42

Sr. presidente

1 — O IAPM recorre, pela petição de fls. 103 a 118, da decisão desta Direção constante de fls. 83 a 88.

(*) E' o seguinte o despacho proferido pelo Presidente do Conselho Nacional do Trabalho sobre o assunto a que se refere o parecer supra:

1. O recurso interposto pelo presidente do I.A.P. dos Marítimos, dentro do prazo legal, consta da petição de

2 — Versa o processo sobre reclamação feita por Dagmar Matheus Sabino, médico do quadro do Instituto, contra a administração do mesmo, em razão de:

- a) ter sido suspenso por prazo indeterminado antes de ser concluído o inquérito contra êle instaurado;
- b) ter sido removido, em caráter punitivo, da cidade de Areia Branca, para a de Cabedelo, igualmente antes de estar terminado o inquérito aludido;
- c) não lhe terem sido pagas contas antigas, referentes a honorários médicos a que se julga com direito;
- d) não lhe terem sido, outrossim, pagas gratificações relativas aos anos de 1936 a 1938, que lhe parecem devidas.

fls. 103-118, cujos fundamentos estão sintetizados no parecer de folhas 416-441, do diretor do Departamento de Previdência Social (item 5, letras a a i).

2. Como bem demonstra a autoridade recorrida, com apôio na doutrina e na lei não se pode negar a sua competência originária para resolver a matéria de ordem administrativa que lhe foi afeta, em virtude de reclamação do interessado.

3. Estando, por outro lado, também cumpridamente justificado o acerto da decisão recorrida, quanto ao mérito, esta presidência confirma em todos os seus termos o despacho de fls. 83-88, publicado no *Diário da Justiça*, de 8 de janeiro de 1943.

4. Nesta conformidade, adotando, como razão de decidir, o citado parecer de fls. 416-441, e acentuando, ainda, que a suspensão é matéria meramente administrativa, de caráter disciplinar, e não judiciário, resolvo negar provimento ao recurso do I.A.P. dos Marítimos e, em consequência, determinar o imediato cumprimento da decisão ora confirmada, fixando para esse fim o prazo de cinco dias da publicação do presente despacho, independentemente de qualquer outro recurso ou pedido de revisão. — *Silvestre Péricles*, presidente.

3 — A decisão recorrida tomou conhecimento do assunto, em parte, resolvendo :

a) limitar ao máximo de 90 (noventa) dias a suspensão imposta ao reclamante, com o conseqüente pagamento imediato dos seus vencimentos, a partir da data em que o período acima se completou, ou seja de 15 de abril de 1942 ;

b) tornar sem efeito a remoção de caráter punitivo, imposta ao reclamante ;

c) determinar ao Instituto a conveniente apuração dos fatos imputados, conjuntamente com o reclamante, ao Delegado Antônio Coelho Cavalcante ;

d) cientificar ao reclamante que, quanto ao *mérito* do ato da suspensão, deveria recorrer à Câmara de Previdência Social ;

e) cientificar, igualmente, o reclamante de que, com relação as decisões do Instituto sobre as contas de honorários médicos, deveria também recorrer, se quisesse, à Câmara de Previdência Social ;

f) mandar proceder à melhor instrução do processo, no concernente às gratificações pretendidas pelo reclamante, no período citado, para posterior apreciação.

4 — As razões em que se baseou a decisão recorrida para as resoluções tomadas estão minuciosamente expostas em seu contexto e são, em síntese :

a) o ato do presidente do IAPM que suspendeu o reclamante, sem fixar o prazo de duração dessa penalidade, resultou em uma suspensão, quer preventiva, quer punitiva, por prazo indeterminado, pelo que infringiu preceitos legais, a serem aplicados analogicamente, à falta de dispositivo a respeito no Regulamento do Instituto, ou sejam, os dos artigos 234 e 263 do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União ;

b) o ato do presidente do IAPM que removeu o reclamante, em caráter punitivo, e antes da conclusão do inquérito, de Areia Branca para Cabedelo, constituiu excesso de poder, pois, em nenhum dispositivo legal ou regulamentar, nem mesmo aplicável por analogia, existe tal *penalidade*, só cabendo a remoção, pelo exclusivo interesse do serviço ;

c) conseqüentemente, cabendo ao diretor do Departamento de Previdência Social, de acordo com o art. 5.º, *in fine*, do decreto-lei n. 3.710, de 14 de outubro de 1941, "fazer cumprir, em geral, as disposições legais e regulamentares" referentes às instituições de previdência social, "reservados os casos em que o presente decreto-lei tiver estabelecido outra competência", e não estando, para as duas situações assinaladas nas alíneas a e b, prevista, no decreto-lei em causa, a competência de outra autoridade, cabia a esta Direção o dever de usar da atribuição legal que lhe era conferida, para correção dos atos reputados ilegais ;

d) não obstante, a correção exercida somente o era no que tais atos tinham de diretamente infringentes da lei, não atingindo ao exame do *mérito* dos mesmos, que ficou expressamente ressalvado à egrégia Câmara de Previdência Social, em recurso regular que fôsse interposto pelo reclamante, se assim quisesse, pelo resultado do inquérito procedido ;

e) do mesmo modo, quanto à matéria relativa às contas médicas, desde que já tinha havido decisão formal do Instituto a respeito, e se tratava de matéria exclusivamente

de fato, cabia ao reclamante recorrer dessa decisão à mesma egrégia Câmara.

5 — Não se conformou, entretanto, o IAPM com a decisão, invocando contra a mesma, em síntese :

a) que, sendo o Instituto pessoa jurídica e cabendo ao seu presidente dirigir-lhe os serviços, de acordo com os dispositivos legais vigentes, houve ingerência, de ordem administrativa, por parte do diretor do Departamento de Previdência Social, na direção do Instituto (não lhe estando atribuídos, contudo, tais poderes, pelo art. 5.º do decreto-lei n. 3.710, de 14 de outubro de 1941 ;

b) que, com efeito, pela razão citada, goza o Instituto de autonomia, estando sujeito, apenas, à "orientação e fiscalização" do Conselho Nacional do Trabalho, que é também o "órgão de recursos" dos atos de sua administração ;

c) que, entretanto, a anulação de um ato da administração do Instituto não implica somente em "corrigir" e, sim, em "intervir" na mesma ;

d) que a reclamação foi dirigida inicialmente ao presidente do Conselho Nacional do Trabalho, pelo que a essa autoridade competia decidí-la ;

e) que o reclamante deixou de usar a forma legal de recursos, dirigindo-se diretamente à instância superior, modo de agir que tem sido ultimamente condenado pelo próprio diretor do DPS e que, se observado, levaria a matéria ao conhecimento da Câmara de Previdência Social ;

f) que, quanto aos fatos reputados ilegais, pela decisão recorrida, não o são, nem a suspensão, nem a remoção (ou transferência, como chama) ;

g) que, de fato, a suspensão só foi imposta por 60 (sessenta) dias e se baseou nas Instruções para processamento dos inquéritos, aprovadas pelo Conselho Administrativo do Instituto ;

h) que, quanto à remoção, tem apoio no Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União e na própria Constituição Federal ;

i) que, em conseqüência, deve ser cassada a decisão recorrida, por ter sido prolatada "com excesso de poder", ou, se assim não for entendido, reconhecido o cabimento do recurso, quanto ao mérito, "para tornar sem efeito a anulação injusta dos atos da Administração do Instituto recorrente".

6 — Cumpre, antes de examinar o recurso, estudar questão incidente, de grande relevância, também constante do processo : — É a relativa à dúvida sobre o cumprimento imediato da decisão recorrida, pelo Instituto, independente do recurso interposto.

7 — Com efeito, tendo o reclamante, pela petição de fls. 94 e 95 verso, representado sobre a falta de cumprimento da decisão, ora recorrida, por parte do Instituto, determinou esta Direção fôsse ouvida a sua Administração a respeito, a qual, pela informação de folhas 98 a 100, expôs seu ponto de vista de que, tendo, no caso, interposto recurso da decisão em causa, não poderia dar-lhe cumprimento sob pena de ser considerado deserto o mesmo recurso, aduzindo, ainda, outras considerações tendentes a reafirmar suas alegações anteriores.

8 — Devo assinalar, antes de tudo, que, ao proferir, em 6 de fevereiro, o despacho de fls. 97 verso, não tinha ainda esta Direção ciência do recurso, que somente a 9 de fevereiro foi juntado ao processo (térmo de fls. 102 verso).

9 — De qualquer modo, porém, parece a esta Direção que a decisão proferida em matéria de *correição* deve ser imediatamente cumprida pela autoridade cujo ato foi atingido, sem prejuízo do recurso que puder interpor daquela decisão.

10 — De fato, difere, essencialmente, o recurso em matéria *contenciosa*, do recurso em matéria de *correição*.

11 — Naquele, há duas partes litigantes, dois interesses que se debatem, pelo que pode o recurso de uma parte à instância superior suspender o efeito da decisão recorrida, até sua decisão final.

12 — Neste, porém, não há partes litigantes. Há, tão somente, o exercício de *poder de controle*, por parte da autoridade a quem este incumbe, em relação a uma outra sujeita a esse poder. Pelo que a decisão da autoridade controladora há que ser cumprida de imediato, sem o que se tornaria inútil o exercício desse controle, que visa exatamente a permanente regularidade de ação do órgão controlado. E' o que ocorre, aliás, com o recurso hierárquico, no serviço público, que não dispensa o imediato cumprimento do ato ou decisão recorridos, por parte do servidor a que se refere.

13 — Parece, assim, a esta direção que, no caso vertente, em que não há matéria contenciosa, senão, puramente *correcional*, caberia ao Instituto cumprir a decisão recorrida, sem prejuízo do recurso que, da mesma, pretendesse interpor.

14 — Como se trata, contudo, do primeiro caso em que se discute o assunto, deixa esta direção de tomar qualquer determinação neste sentido, para submetê-lo à apreciação conjunta com o recurso do Instituto.

*
* *

15 — Passemos, agora, às impugnações feitas pelo Instituto, à decisão recorrida, sendo de salientar-se, antes de tudo, que em lugar algum dela se diz nela tenha o Instituto praticado os atos reclamados "com manifesto intuito de perseguição, como diz este em suas razões de recurso, inicialmente, tendo sido apreciado, unicamente, o aspecto legal dos mesmos atos.

16 — As alegações sintetizadas nas letras a a c do item 5 são as de maior relevância, porque importam no desconhecimento, ao menos parcial, das funções de controle, por parte do Conselho Nacional do Trabalho.

17 — Pretender-se que, pelo fato de ser o Instituto uma "autarquia" e ter, em consequência, "personalidade jurídica" e o seu presidente poderes de "administração" e de "direção dos serviços", não está sujeito a um poder controlador por parte do Estado, que possa corrigir atos praticados com infração legal ou excesso de poder, por sua administração, implica em desvirtuação do próprio conceito de *autarquia*.

18 — "Autarquia" não é "autonomia", tomados estes vocábulos em seu sentido próprio, exclusivo, no direito administrativo moderno. Com muita precisão e clareza distingue BIELSA ambos os conceitos:

"Como se ve, la revisión y la aprobación de los actos de la entidad autárquica se opone al concepto de la autonomía. La autonomía excluye la aprobación de las normas y actos por parte de otro poder, al paso que en la autarquia esa aprobación es propia del sistema. Aun más, pueden concurrir respecto del acto las dos

formas del contralor: de legitimidad y de oportunidad, v.g., en la aprobación del presupuesto de una entidad autárquica (repartición autónoma)" (BIELSA — *Derecho Administrativo* — 3.^a ed. — Buenos Aires, 1938 — Tomo II, n. 507, pág. 380).

19 — O controle das autarquias é condição essencial de sua própria constituição, dado que, delegações que são do Estado, não as poderia deixar este sem qualquer espécie de vigilância, agindo a seu bel prazer, infringindo as leis, sem que lhes fôssem tomadas contas de seus atos, e sem que o Estado pudesse, em dado momento, ao verificar, da parte de alguma, um ato ilegal, revê-lo, para anulá-lo ou corrigi-lo, como fôsse de direito.

20 — THEMISTOCLES CAVALCANTI, em síntese feliz, mostra bem esta condição específica do conceito de autarquia:

"Por conseguinte, plena é a jurisdição dos órgãos autárquicos, especialmente das Caixas, dentro dos limites das funções que lhes são atribuídas pela lei, o que exclue o exame, pelos órgãos do Estado, das reclamações contra os seus atos e que cabem nos limites da tutela" (THEMISTOCLES CAVALCANTI — *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro* — 2.^a ed. 1938 — I vol., pág. 180).

21 — Ainda BIELSA, mostrando como é possível deixar de haver, ao lado da "administração ativa", a "administração de controle", em vista das possibilidades da prática, por parte daquela, de atos ilegais, assim argumenta:

"Los actos de la Administración activa no son siempre legales; suelen ser también ilegales; en sentido lato *irregulares*. Suelen — decimos — ser irregulares, pero deben ser siempre legales, porque la Administración pública obra según la ley; la Administración pública está por debajo la ley, y, con mayor razón, de la Constitución. A diferencia del legislador, que no tiene más límites que la Constitución (sus preceptos y sus principios), ella debe obrar — salvo en sus propias atribuciones constitucionales — según lo prescriba la ley" (*Op. cit.* — Tomo I, págs. 124 e 125).

22. — Não se discute, nem se contesta a competência do Instituto, como autarquia, para gerir-se administrativa e financeiramente, nem esta foi cassada pela decisão recorrida.

23 — O que não se pode admitir é que o exercício dessa competência seja discricionário em todos os sentidos e que os atos praticados em consequência dela não possam estar sujeitos ao exame de sua legalidade.

24 — O controle estatal sobre as autarquias pode ser maior ou menor, em relação à "oportunidade" e à "conveniência" dos atos por estas praticados. No tocante, contudo, à sua "legitimidade" (ou legalidade), há de ser sempre completo, dado que repugna, evidentemente, admitir-se poder o Estado contemplar impotente, a prática por parte de mandatário seu, de infração de disposição legal, ou de ato arbitrário, mesmo no âmbito de sua competência.

25 — Esse controle pode, portanto, assumir a forma quer de "controle de legitimidade", ao examinar a legalidade dos atos administrativos das autarquias, quer de "controle de conveniência e oportunidade", ao autorizar ou aprovar os atos que, deste exame *a priori* ou *a posteriori*, dependam.

26 — GUIDO ZANOBINI exprime a esse respeito conceitos de uma clareza meridiana, que pela sua adaptação perfeita

ao que acima ficou dito, não nos fartamos de citar integralmente :

"Secondo i criteri, in base ai quali vengono esercitati, si distinguono in controlli *giuridici* dai controlli *amministrativi*. I primi sono diretti ad accertare che gli atti siano emessi osservate le condizioni prescritte dalla leggi e dai regolamenti, col procedimento da essi imposto, nelle forme dovute, e che nel contenuto non siano contrari a nessuna norma giuridica obbligatoria. I controlli di questa categoria diconsi anche "di legittimità" e la funzione cui dà luogo il loro esercizio é nota col nome di "vigilanza". I controlli amministrativi hanno, invece, lo scopo di accertare che i provvedimenti siano, oltrechè legittimi, anche convenienti ed opportuni: specialmente sotto l'aspetto economico e della buona amministrazione. Tali controlli discorsi anche "di merito" e il loro esercizio, ove si riferisca agli enti minori, é detto comunemente "tutela". Mentre il controllo giuridico é un atto di accertamento non discrezionale, perchè há per termine di confronto la norma giuridica, il controllo amministrativo si risolve sempre in un apprezzamento discrezionale, perchè l'effetto dell'applicazione di criteri di opportunità, necessariamente variabili e soggettivi: esse si concreta non in meri atti di accertamento, ma in atti di volontà, quali sono le autorizzazioni e le approvazioni, cui di solito dá luogo. Il controllo giuridico ha carattere puramente estrinseco e non diminuisce la libertà dei soggetti, che per esso non hanno altri doveri e altre limitazioni se non quelli stabiliti in via generale dalle leggi che li riguardano. Il controllo amministrativo, invece, rappresenta una positiva ingerenza dell'autorità che lo esercita entro la sfera di libertà del soggetto passivo: la detta autorità, giudicando dai criteri seguiti da questo nell'esercizio dell'attività amministrativa, può impedire lo svolgimento, ancorchè interamente legittimo"

(GUIDO ZANOBINI — *Corso di diritto amministrativo* — Milano, 1939 — Volume terzo — Cap. III, § 3.º — págs. 248 e 249).

27 — Não é preciso dizer mais, para deixar patente a absoluta improcedência da impugnação feita pelo Instituto, nos pontos assinalados, à decisão recorrida. E teria sido bastante citar alguns dos próprios textos legais invocados pelo Instituto, para mostrar a absoluta competência do Conselho Nacional do Trabalho, através os seus órgãos próprios, para exercer o mais amplo controle, no que concerne à legalidade dos atos praticados pelas instituições de previdência social, que lhe são sujeitos, anulando-os, ou corrigindo-os, quando não lhe parecerem conformes à lei, sem que isto implique em "intervenção" na instituição, — atribuição que, diga-se de passagem, também cabe ao mesmo Conselho, por disposição legal expressa.

28 — Ao anular ou corrigir, pelo seu aspecto legal, um ato praticado por determinada instituição, exerce o Conselho simplesmente a sua função normal de "controle". Com este seu ato, como diz ZANOBINI, no texto acima citado, "*non diminuisce la libertà dei soggetti, che per esso non hanno altri doveri e altre limitazioni se non quelli stabiliti in via generale dalle leggi che li riguardano*".

29 — O controle se executa pela revisão do ato e a determinação ao órgão controlado para que aja em conformidade com essa decisão.

30 — Para haver "intervenção", como pretende o Instituto, deveria haver a prática, pelo órgão controlador (de ato que competisse ao órgão controlado).

31 — BIELSA mostra bem essa diferença entre a "intervenção" e o "controle":

"La interacción difiere del contralor :

1) en que la autoridad interviniente *substituye*, en todo o en parte, a la autoridad de la entidad o órgano que se interviene; por lo que se diria que se produce jurídicamente una *subrogación* de autoridades;

2) la intervención *no es constante*; ella dura mientras la necesidad lo exige;

3) supone siempre una *anormalidad grave* en el funcionamiento del órgano intervenido; por ejemplo, inexistencia de las autoridades y de los funcionarios que dirigen el órgano; o una situación *de facto* que hace imposible la continuidad del servicio administrativo".

(Op. cit. — Tomo II, n. 509 — pág. 385).

32 — Alega, ainda, o Instituto que, tendo sido inicialmente dirigida ao presidente do Conselho, a reclamação deveria ter sido por essa autoridade conhecida e decidida.

33 — Segundo seu entender, desde que todos os despachos iniciais tinham sido do presidente do Conselho, não cabia ao diretor do Departamento decidir o assunto.

34 — Ora, é bem de ver que os despachos iniciais a que se refere o Instituto eram meramente interlocutórios e visavam o encaminhamento de simples informações ao conhecimento da autoridade, a quem se dirigiu inicialmente o reclamante. Não definiam, nem podiam definir "competência" para *decisão* do assunto, que é matéria de ordem legal. E' comum, na Administração Pública, os interessados se dirigirem inicial ou diretamente ao Presidente da República, ao ministro de Estado. Estes, muitas vezes, determinam sejam-lhes prestadas informações sobre o caso, pelas autoridades subordinadas; mas, nem por isto passam a decidir os assuntos que, por lei, competem a essas autoridades.

35 — Foi o que ocorreu no caso; e, tão logo o presidente do Conselho se deu por informado, determinou que fossem realizadas as diligências complementares necessárias para a resolução definitiva sobre a situação do reclamante.

36 — Realizadas estas diligências, a autoridade competente, na hipótese, decidiu.

37 — Diga-se, aliás, de passagem, que a ordem interna dos processos no Conselho, não é matéria que caiba às partes indicar qual deva ser e que tal autoridade deveria ter feito isto ou aquilo, na fase de instrução.

38 — Resta examinar, portanto, a competência para a decisão em causa, que o Instituto pretende fôsse *originariamente* do presidente do Conselho.

39 — A competência é, porém, matéria de ordem legal, sobretudo no Conselho Nacional do Trabalho, em que a existência de cinco órgãos ou autoridades com poderes decisivos exigia, mais do que em outra qualquer repartição, a discriminação expressa de atribuições entre os mesmos.

40 — O Instituto não cita, contudo, o dispositivo de lei em que baseia a sua afirmação. E nem o poderia citar, desde que, em nenhuma das alíneas do art. 2.º do decreto-lei número 3.710, de 14 de outubro de 1941, que rege atualmente a matéria, a poderia encaixar.

41 — No artigo supracitado encontraria, sim, o Instituto, a alínea m:

“julgar os recursos interpostos das decisões do Departamento de Previdência Social”;

da qual depreenderia facilmente que, na organização atual do Conselho Nacional do Trabalho, o presidente é órgão de recursos das decisões do diretor do Departamento de Previdência Social e que é a este que cabe decidir *originariamente* os assuntos trazidos ao conhecimento do Conselho, ressalvados os casos em que essa competência tiver sido, pelo próprio decreto-lei n. 3.710, atribuída a outro órgão ou autoridade. E já vimos que nenhuma das alíneas do seu art. 2.º, onde estão discriminadas as atribuições do presidente, confere a esta alta autoridade a decisão originária, em casos como o presente.

42 — Contesta, não obstante, o Instituto que o diretor do DPS tenha mesmo competência legal para decidir na matéria de que trata este processo.

43 — Examinemos, então, o art. 5.º do decreto-lei número 3.710, já citado, onde vem definida a competência do diretor do DPS :

“Ao diretor do Departamento de Previdência Social, além das atribuições previstas nos arts. 56 e 57 do regulamento aprovado pelo decreto n. 6.597, de 13 de dezembro de 1940, compete decidir, com recurso para o presidente do Conselho, interposto pelos interessados, dentro de 30 dias da publicação da decisão no *Diário Oficial*, todos os assuntos de ordem administrativa ou técnica dos Institutos e Caixas, que dependam de autorização ou aprovação do Conselho Nacional do Trabalho, bem como fazer cumprir, em geral, as disposições legais e regulamentares referentes às mesmas instituições, ressalvados os casos em que o presente decreto-lei tiver estabelecido outra competência”.

44 — Pelo texto acima transcrito vemos, perfeitamente conceituadas, as duas formas de controle estatal, a que aludimos nos itens 24 e 25, e que ZANOBINI, citado no item 26, explica com tanta precisão e clareza : “controle administrativo” e “controle jurídico”, ou “controle de oportunidade e conveniência” e “controle de legitimidade”.

45 — Do “controle de oportunidade e conveniência”, trata a primeira parte do artigo, ao conferir ao diretor do DPS a atribuição de decidir

“todos os assuntos de ordem administrativa ou técnica dos Institutos e Caixas, que dependerem de autorização ou aprovação do Conselho Nacional do Trabalho”.

46 — Ao “controle de legitimidade”, se refere a segunda parte, quando atribue à mesma autoridade competência para “fazer cumprir, em geral, as disposições legais e regulamentares referentes às mesmas instituições”.

47 — Na primeira hipótese, há execução de uma verdadeira “tutela administrativa”, como bem acentua ZANOBINI, no trecho retocitado, assumindo a decisão assim proferida o caráter de “ato de vontade” da autoridade de controle representando uma positiva ingerência da mesma na esfera de atividade de órgão controlado, o que justifica a instituição expressa, no caso, de recurso, para a autoridade superior.

48 — Na segunda hipótese, surge o exercício uma verdadeira “função corregedora”, — expressão bem precisa, mas contra a qual se rebela especialmente o Instituto, ou de “vigilância”, como a denomina, também, ZANOBINI (*loc.*

cit.), pela qual a autoridade de controle tem o dever de fiscalizar continuamente o órgão controlado e deve estar apta a, em todo momento, fazer que este cumpra as disposições legais, quer impedindo, quanto possível, que a infração se verifique (controle preventivo, quer anulando ou corrigindo os atos que constituírem infração legal (controle sucessivo). Neste caso, o recurso cabível, — depois de cumprida a decisão da autoridade de controle, como salientamos nos itens 6 a 14 —, embora não previsto expressamente na lei, será o recurso hierárquico, também, para a autoridade superior, já não, contudo, como instância de competência definida em lei, mas como superior hierárquico normal da autoridade que proferiu a decisão.

49 — Há, pois, uma diferença fundamental entre as duas hipóteses do art. 5.º, formas específicas que são, contudo, de execução do mesmo controle estatal, em relação às instituições de previdência social.

50 — A espécie do processo é incluída na segunda hipótese. Trata-se de, verificada a legalidade, ou não, de atos do IAPM trazidos ao conhecimento do Conselho Nacional do Trabalho, fazer, no caso negativo, sejam cumprida as normas violadas, anulando ou corrigindo o que for ilegal.

51 — Pretender que não caiba ao DPS, uma vez apurada a violação de norma legal, adotar as medidas necessárias para fazer efetivo o cumprimento da lei, seria tornar letra morta a atribuição em causa, que lhe é, como vimos, expressamente conferida no dispositivo citado.

52 — Com efeito, é norma de direito e de administração que se é dada a alguma autoridade ou órgão uma determinada atribuição, implica isto, ao mesmo tempo, em conferir-lhe os poderes necessários para dar-lhe execução.

53 — Admitir o contrário seria absurdo, pois daria lugar à importância da administração no dar cumprimento às suas próprias atribuições.

54 — E’ conhecida a decisão nesse sentido, relativa ao ruidoso caso MAC CULLOCH V. MARYLAND, na Administração Norte-Americana, a qual, versando, embora sobre matéria de âmbito constitucional, bastante mais ampla, não é menos verdadeira para casos relativos às esferas inferiores da Administração :

“It is not denied, that the powers given to the Government imply the ordinary means of execution. That, for example, of raising revenue, and applying it to national purposes, is admitted to imply the power of conveying money from place to place, on the exigencies of the Nation May require, and of employing the usual means of conveyance”. — (MAC CULLOCH V. MARYLAND, 4 Whennet. 316.409 — 1819).

55 — E’ oportuno citar aqui a expressiva classificação de GIORGI, com respeito às formas de atuação do Estado, no exercício de sua função de “vigilância”, relativamente aos entes autárquicos, que conceitua bem o que vimos de expor. Segundo ele, o Estado age, nesta função, pelas seguintes formas :

a) o *jus inspeccionis*, que permite ajuizar-se a administração procede corretamente;

b) o *jus prohibendi*, que permite a suspensão ou anulação dos atos ilegais;

c) o *jus compellendi*, que importa na execução de ofício pelo órgão que exerce a vigilância;

d) o *jus corrigendi*, que permite até a dissolução da administração do órgão vigiado'. — (GIORGI — *Dottrina delle persone giuridiche* — V, pág. 305 — in THEMISTOCLES CAVALCANTI — *Op. cit.*, pág. 172).

56 — A discriminação acima mostra bem os meios de que poderá usar, no concernente ao "contrôle de legitimidade", o Conselho Nacional do Trabalho, para a execução de suas atribuições nesse sentido, o que, na vigente organização desse órgão, cabe, originariamente ao presidente, somente com relação à letra d da classificação, de acordo com o disposto no art. 2.º, alínea i, do decreto-lei n. 3.710, e ao diretor do DPS, no que se refere às letras a, b e c da mesma classificação, consoante o disposto no art. 5.º, *in fine*, do mesmo diploma legal.

57 — Argumenta, ainda, contudo, o IAPM, que, de qualquer modo, envolvendo o caso do reclamante da decisão daquelas que seriam "lesivas de direito previsto em lei e inerente ao respectivo cargo ou função", a competência para conhecer da matéria seria da Câmara de Previdência Social, *ex-vi* do disposto no art. 1.º, alínea c, do decreto-lei número 3.710, não tendo, entretanto, o reclamante usado do recurso legal, interposto por intermédio da própria instituição.

58 — A este respeito, cumpre distinguir, inicialmente, como fez a decisão recorrida, a violação do *direito objetivo* ocorrida, no caso do reclamante, da lesão do *direito subjetivo*, em relação ao mesmo.

59 — Assim, a decisão recorrida somente entrou no exame da norma legal violada, apreciando-a, independentemente do direito pessoal que pudesse caber, ou não, ao reclamante. Quanto a este direito pessoal, subjetivo, ressaltou a decisão recorrida, expressamente a sua apreciação pela Câmara de Previdência Social, distinguindo, bem nitidamente, o exame *extrínseco* do ato, do *mérito* do mesmo, executando aquele e reservando este ao conhecimento daquele Tribunal. Assim, quanto à suspensão, a decisão recorrida limitou-a ao máximo legalmente permitido, sem cogitar, porém, se, mesmo contida nesses limites, era justa, ou não, a sua aplicação, pelo Instituto; quanto à remoção, anulou-a por extrinsecamente ilegal, independente do aspecto de justiça ou injustiça, de que se pudesse revestir.

60 — Não houve, portanto, invasão de atribuições, nem o DPS apreciou matéria, para a qual seria competente a Câmara de Previdência Social, agindo ao contrário, em matéria de sua competência, eis que não cabia a hipótese versada, nas atribuições de outra autoridade ou órgão do Conselho Nacional do Trabalho.

61 — Com efeito, é preciso notar que não se tratava da decisão solene e definitiva do Instituto, único caso em que poderia haver recurso, de natureza contenciosa, para a Câmara de Previdência Social.

62 — A reclamação, que constituiu objeto da decisão recorrida, era relativa a atos preventivos, intermediários, anteriores à decisão solene e definitiva do inquérito administrativo.

63 — Dêstes, não cabia recurso de natureza contenciosa para a Câmara de Previdência Social, e tanto assim o entendeu o Instituto que, apesar das repetidas reclamações do interessado e as solicitações deste Departamento, somente julgou-se apto a remeter o processo ao exame do Conselho, após ter nele exarado seu pronunciamento definitivo.

64 — Ora, como já se disse atrás, seria tornar de nenhum efeito o controle de legalidade que lhe cabe, pretender-se que o Conselho, cientificado da prática, pela administração do Instituto, de atos reputados ilegais, tivesse que ficar de braços cruzados, à espera que o Instituto exarasse despacho definitivo no processo, sem cuidar que os efeitos desses atos já praticados estavam em pleno vigor.

65 — Essa argumentação pretende esquecer que o órgão controlador, em caso de verificação da legalidade dos atos do órgão controlado pode e deve agir, *ex-officio*, independente da provocação da parte diretamente interessada, no caso, ou por provocação desta, se ocorrer antes que do ato em questão venha êle a ter ciência.

66 — E' expressivo um trecho de FRITZ FLEINER a este respeito :

"L'État veille d'une part à ce qu'ils ne dépassent pas la sphère de leur compétence, propre ou déléguée, d'autre part à ce qu'ils remplissent leurs tâches et soient en état à tout moment, en particulier du point de vue financier, de les assurer. Les autorités d'État compétentes doivent exercer ce contrôle sans interruption et d'office, sans attendre qu'un recours soit formé. Mais elles sont dans cet exercice liées à des normes législatives précises". — (FRITZ FLEINER — *Doit Administratif Allemand*, pág. 78 — in THEMISTOCLES CAVALCANTI — *Op. cit.*, pág. 173).

67 — Também, quanto à via direta seguida pelo reclamante, sem dúvida, como salienta o Instituto, deve ser combatida, normalmente tal prática e este Departamento contra ela tem agido sistematicamente. Mas tão somente quando pretende ela inverter a ordem das instâncias, nos casos em que deva haver recurso formalmente interposto de decisão definitiva das instituições.

68 — Não, porém, quando estas negam seguimento a recursos, demoram no julgamento de processos, ou praticam atos manifestamente ilegais, ainda na fase de instrução dos processos, quando não proferida decisão definitiva.

69 — Em casos tais, negar-se o conhecimento a reclamações de interessados apresentadas diretamente ao Conselho seria, por um lado, furtar-se à ciência de atos, que, de outro modo, não chegariam ao órgão controlador, e, por outro, denegar justiça a partes prejudicadas, que não terão outro meio de obtê-la.

70 — Em hipóteses tais, o órgão incumbido do "controle de legitimidade" age em relação ao aspecto *extrínseco* do caso, nele interfere para restaurar o império da legalidade; se, porém, encontra matéria que escapa à sua competência, reporta-a, uma vez cumprida a sua missão, ao órgão ao qual aquela é atribuída.

71 — Há, na própria justiça comum, um símile desse controle, que é o "mandado de segurança", remédio jurídico garantido aos que são atingidos por ato manifestamente ilegal de autoridade, contra o qual não possam reclamar, com efeito suspensivo. Independentemente da ação petítória, ou de recurso sem efeito suspensivo, cabíveis, a lei garante ao prejudicado pelo ato ilegal o "mandado de segurança", precisamente para evitar que tal ato se venha a consumar, com os irremediáveis prejuízos daí decorrentes.

72 — Este símile, que, note-se, não é senão um símile, serve para mostrar melhor o caráter do pedido direto e do seu conhecimento, pelo órgão controlador, em casos como os citados.

73 — E' o "direito de queixa", ou de denúncia, garantido a todo cidadão e que ainda FRITZ FLEINER caracteriza com bastante agudeza:

"La queja (recurso de control) no está subordinada a ningún plazo, porque alega que existe um caso en que la autoridad superior, en virtud de su poder de control, debe renovar de oficio la orden en cuestión, porque ha sido violado, notoriamente, por ejemplo, un derecho evidente, formas de procedimiento o interes públicos. La queja se puede referir también a demora en resolver un asunto administrativo. De la facultad discrecional de la superioridad invocada, depende el modo como ha de resolverse por esta forma el asunto que le ha sido presentado". — (FRITZ FLEINER — Instituciones de Derecho Administrativo — Ed. Labor — 1933 — Capítulo IV — § 15 — I — Pág. 184).

74 — Parece, assim, a esta direção, suficientemente demonstrada a improcedência da impugnação do Instituto à decisão recorrida, no que concerne à competência de diretor do DPS, para proferí-la.

75 — Quanto à justeza, ou não, da decisão, no que respeita aos atos anulados e corrigidos, tece o IAPM novas considerações sobre o assunto, que obrigam esta direção a refutá-las, embora já a decisão recorrida contenha os elementos essenciais à sua sustentação.

76 — Pretende o Instituto que a suspensão preventiva do reclamante tenha sido somente de 60 (sessenta) dias e não por prazo indeterminado, desde que, iniciada a 14 de janeiro de 1942, extinguiu-se a 13 de março seguinte, com o ato que o removeu para Cabedelo; e que, no julgamento do inquérito, foi confirmada essa duração.

77 — Ora, é bem de ver que a remoção do reclamante independia da suspensão. Poderia haver a remoção e continuar êle suspenso. E foi o que, de fato, ocorreu, porquanto o ato de suspensão não foi revogado, e produziu, como continua a produzir, os seus efeitos, ou seja, o não pagamento dos vencimentos do reclamante, circunstância que constitui um dos elementos, quicá o essencial, da suspensão, quer preventiva, quer punitiva.

78 — O reclamante não se apresentou, no novo lugar para onde foi removido, exatamente por se não conformar com a remoção de caráter punitivo que lhe foi imposta; e, tendo vindo para esta Capital, aqui permaneceu com o conhecimento e aquiescência, da Administração do Instituto, que até o hospitalizou por sua conta.

79 — Esta situação foi, aliás, expressamente declarada e reconhecida pelo Instituto, como se vê do ofício dirigido ao Sr. ministro do Trabalho, juntado por cópia de fls. 388 e 289, do qual consta, *in verbis*, que o reclamante

"foi hospitalizado por ordem desta presidência e teve prorrogado o prazo para sua apresentação, em Cabedelo, por tempo indeterminado, atendendo a seu estado de saúde".

80 — No mesmo ofício, mais adiante, contrariando formalmente o que vem agora alegar o Instituto no que respeita à suspensão por 60 dias, e confirmando a suspensão por tempo indeterminado, lê-se:

"E' fora de dúvida, pois, que a sua estadia nesta Capital apenas foi oficializada para efeito de assistên-

cia médica, perdurando sua situação de funcionário suspenso, até sua apresentação em Cabedelo e consequente entrada em exercício de suas funções, não lhe assistindo o direito à percepção de vencimentos, durante o período em que vem permanecendo afastado do serviço, sem qualquer ato que autorizasse ou regulasse tal afastamento, salvo a portaria suspendendo-o por prazo indeterminado".

81 — O próprio Instituto, pois, reconhece que "oficializou" a estadia do reclamante nesta Capital.

82 — E' de notar-se, aliás, que, já por ato de 20 de abril de 1942, do então encarregado do Expediente do Ministério, Dr. Oscar Saraiva, tinha sido mandada sustar a remoção do reclamante, como se vê da carta de fls. 379.

82-A — Assim, regularizada que estava a permanência do reclamante nesta Capital, caber-lhe-ia a percepção dos vencimentos, se não fôra o Instituto considerá-lo "suspenso por prazo indeterminado", como foi afirmado no ofício já referido, se não bastasse o mais que consta do processo.

83 — No entanto, é o próprio Instituto, ainda, que invoca, a fls. 114, o texto do item 9, das Instruções que lhe regulamentam internamente o processamento dos inquéritos, e que não permite, taxativamente, que a suspensão exceda a 90 (noventa) dias.

84 — Não há, portanto, como fugir à realidade da suspensão, que, quer preventiva, quer punitiva, foi imposta por prazo indeterminado, o que fere as disposições legais vigentes invocadas, aliás, já agora, pelo próprio Instituto.

85 — No que se refere à remoção (ou transferência) do reclamante, a nova argumentação do Instituto a respeito, veio convencer, ainda mais, esta Direção do acerto com que agiu ao anular o ato que a determinou, como punição ao reclamante.

86 — A citação do trecho da decisão recorrida, que vem transcrito, pelo Instituto, a fols. 115 (item 15), no qual declara esta direção ser a remoção "ato de ordem interna das instituições, é parcial, completando-se pelo que se lhe segue:

"E' de ressaltar-se, porém, como naturais, os casos de procedimento ilegal, ou de manifesto intuito de perseguição, de vez que a remoção *ex-officio* se destina a atender à "conveniência do serviço" e nunca a intuítos outros, em detrimento da pessoa do empregado".

87 — E' o caso do exercício do "contrôle de legitimidade", a que atrás se fez referência.

88 — E' útil, aliás, fazer notar que a própria Câmara de Previdência Social, em acórdão proferido no processo número 21.966-41, em 13 de janeiro de 1942 (*Diário Oficial* de 13 de fevereiro de 1942) no qual era interessado um funcionário do IAPE, reconhecendo que, por se tratar de assunto relativo a remoção em que não havia lesão de direito do funcionário, não era êsse tribunal competente para conhecê-lo, decidiu contudo, remeter o processo a êste Departamento, para a devida apreciação "nos termos do art. 5.º do decreto-lei n. 3.710, de 14 de outubro de 1941", ou seja para o exame da *legalidade extrínseca* do ato. No caso, nada se apurou de ilegal, pelo que foi mantido o ato reclamado.

89 — Buscando justificar o caráter de pena, que defende para a remoção, traz o Instituto, a favor de sua tese, a

Constituição Federal, no que regula esta a inamovibilidade dos magistrados.

90 — Ora, o argumento tem efeito exatamente contrário ao que se pretendeu: De fato, se a Constituição garante a inamovibilidade dos magistrados é precisamente para que a sua remoção não se pudesse fazer como “pena”, ou como elemento de coação, ao bel prazer das correntes políticas, quando tivessem os magistrados incorrido em seu desagrado.

91 — Os próprios termos do art. 91, alínea *b*, da Constituição, invocado pelo Instituto, muito ao contrário de apoiar-lhe o ponto de vista defendido, ressalta em confirmação do acerto fixado pela decisão recorrida, pois só permite exatamente que ocorra remoção do magistrado

“pelo voto de dois terços dos juízes efetivos do tribunal superior, em virtude de interesse público”.

Não, portanto, como *pena*.

92 — Só, pois, o interesse público, as conveniências superiores de serviço, é que podem, determinar a remoção do

funcionário, que não poderá, por conseguinte, subsistir, desde que determinada noutra caráter.

93 — Por último, no que se refere à determinação para que fôssem devidamente apurados os fatos imputados, conjuntamente com o reclamante, ao delegado Antonio Coelho Cavalcante, tem sua nítida razão de ser, pois, enquanto que o inquérito foi instaurado contra ambos, só o reclamante foi ouvido como acusado, notando-se que a Administração, de início, deu imediato crédito ao delegado, apesar de ser ele também acusado, suspendendo o reclamante, mas nada fazendo com relação ao outro, ao qual, no final, foi aplicada uma penalidade, sem que tivesse tido oportunidade de se defender e provar sua defesa, o que é essencial.

94 — Pelo exposto, Sr. presidente, esta direção confirma, *in totum*, o decidido a fls. 83 a 88, por ter fixado, ainda mais, no novo estudo procedido, o acerto das conclusões a que então chegou.

95 — Vossa Excelência decidirá, contudo, com o costumeado espírito de justiça. — *Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira*, diretor.

JULGADOS

VENCIMENTO — MAGISTRADOS — INTE- LIGÊNCIA DO ART. 103, LETRA D, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

— A locução “secretários do Estado”, empregada no texto de 1934, ou “secretários de Estado”, usada no texto de 1937, equivale a *secretários do governo de cada Estado e não a ministros de Estado*.

— A Constituição não exige que os Desembargadores da Justiça do Distrito Federal tenham o seu vencimento equiparado ao dos Ministros de Estado.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Apelação Cível n. 7.577

Relator: Ministro Castro Nunes

ACÓRDÃO

Vistos, etc.:

Acorda o Supremo Tribunal, pelos ministros componentes da Primeira Turma, e unanimemente, de acordo com os votos proferidos e constantes das notas taquigráficas juntas aos autos, em negar provimento à apelação.

Supremo Tribunal Federal, 5 de novembro de 1942. — *Laudo de Camargo*, presidente. — *Castro Nunes*, relator.

RELATÓRIO

O Sr. ministro Castro Nunes (relator) — A sentença apelada expõe os fatos e o direito nos seguintes termos:

“O desembargador Arthur Quadros Collares Moreira, aposentado no cargo de juiz do Tribunal de Apelação, do Distrito Federal, antiga Corte de Apelação, com os vencimentos integrais do padrão R, do quadro VI, do Ministério da Justiça, isto é, com 60:000\$0, anuais, atribuídos ao mesmo cargo, desde 1928 — propôs contra a União Federal, a presente ação ordinária, afim de ser reconhecida em seu favor nos termos da inicial:

1.º O direito aos vencimentos mensais de 7:500\$0, padrão X, a partir de 16 de julho de 1934, não inferiores aos dos ministros de Estado, de acordo com os arts. 104, e, da Constituição de 1934, e 103, *d*, da Constituição de 1937;

2.º Tais vencimentos devem ser atribuídos, como de atividade, a partir de 16 de julho de 1934, até 27 de novembro de 1937, data da publicação do decreto de sua aposentadoria, com direito a vencimentos integrais, de acordo com o art. 2.º da lei n. 583, de 9 de novembro de 1937, e como de inatividade, a partir de 27 de novembro de 1937, em diante;

3.º Tendo recebido e continuando a perceber, quer na atividade, quer como aposentado, os vencimentos mensais de 5:000\$0 — é credor da diferença de 2:500\$0, por mês, a contar de 16 de julho de 1934 até que lhe sejam pagos os vencimentos integrais de 7:500\$0, a que tem incontestável direito — com os juros da mora e custas.

Esta parte do petitório foi retificada nas razões finais do A., como se verá mais adiante.

Em sustentação dos seus direitos, o suplicante desenvolve longa e fundamentada argumentação, alegando :

que, quando em exercício de seu cargo, a Constituição promulgada em 16 de julho de 1934 dispunha, no art. 104, letra e, — a — “fixação dos vencimentos dos desembargadores das Côrtes de Apelação, em quantia não inferior à que percebem os secretários de Estado e os demais juizes, com a diferença não excedente a trinta por cento de uma para outra categoria, pagando-se aos da categoria mais retribuída não menos de dois terços dos vencimentos dos desembargadores”, — princípio este subordinado ao título — “Da Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”, que dava competência aos Estados “para legislar sobre sua divisão e organização judiciária e prover os respectivos cargos”, estabelecendo o art. 105 que : “A justiça do Distrito Federal e a dos Territórios serão organizadas por lei federal, observados os preceitos do artigo precedente, no que lhe forem aplicáveis, e o disposto em parágrafo único do art. 64”;

que os desembargadores da Corte de Apelação do Distrito Federal, entendendo ser aplicável aos juizes do Distrito Federal a disposição do art. 104, letra e, da Constituição, dirigiram ao Senhor Presidente da República, a petição que vem transcrita na inicial, pedindo que se dignasse ordenar que, nos termos do citado preceito constitucional, fôsem os seus vencimentos pagos em quantia não inferior aos dos ministros de Estado, fixados no decreto n. 24.167, de 25 de abril de 1934, e cujo pagamento, por se tratar de preceito constitucional, não estava sujeito às restrições do art. 186, § 1.º, da mesma Constituição;

que nenhuma decisão, foi publicada sobre esse pedido, nem se aplicaram aos juizes do Distrito Federal, as disposições constitucionais invocadas, tendo, entretanto, o Senhor Presidente da República dirigido à Câmara dos Deputados uma mensagem, justificando a necessidade de ser autorizada a abertura de um crédito especial, pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, afim de ocorrer ao pagamento da diferença de vencimentos e que, nos termos da letra a do artigo 104 da Constituição Federal, compete aos primeiros suplentes da Justiça do Distrito Federal, no período de 16 de julho de 1934 a 31 de dezembro de 1937, sendo respectivo projeto aprovado pelo Poder Legislativo sancionado pelo Poder Executivo e convertido na lei n. 564, de 29 de outubro de 1937;

que, já reconhecida, assim, a aplicabilidade do preceito constitucional à Justiça do Distrito Federal, determinando o pagamento da diferença de vencimentos, a contar da data da Constituição, a uma categoria de seus juizes, e, tendo a Constituição Federal de 10 de novembro de 1937, para evitar quaisquer dúvidas, reproduzido, no art. 103, letra d, o mesmo preceito da Constituição anterior, substituindo o *Secretário do Estado*, por *Secretário de Estado*, eliminando a restrição, contida no art. 105 da Constituição de 1934, os vencimentos dos juizes do Distrito Federal devem obedecer à proporcionalidade estabelecida no preceito constitucional, tendo como base os dos secretários de Estado, conforme esclarece a Constituição de 1937,

de modo que os vencimentos devidos aos desembargadores não podem ser inferiores aos percebidos pelos ministros de Estado, por não haver no Distrito Federal outros secretários senão aqueles ministros, sendo de notar que, ao tempo da promulgação da Constituição de 1934, na Prefeitura do Distrito Federal, os chefes dos diversos departamentos de sua administração, eram denominados — *Diretores Gerais*, e só, posteriormente, em 1935, foram criadas as Secretarias Gerais da mesma Prefeitura, denominações que, em 1936 passou a ser da Secretaria do Distrito Federal;

que, destarte, fixados em 2:470\$0 mensais os vencimentos dos primeiros suplentes, afim de ser cumprida a proporcionalidade estabelecida nas Constituições de 1934 e 1937, ter-se-ão de tomar por base os vencimentos dos ministros de Estado, competindo, em consequência, aos desembargadores, vencimentos não inferiores aos percebidos pelos *Secretários ou ministros*, — 7:500\$0; aos juizes de direito, não inferiores a dois terços dos vencimentos dos desembargadores, — 5:000\$0; aos pretores, não excedente a 30% dos vencimentos dos juizes, — 3:500\$0, e aos primeiros suplentes, idem, idem, dos vencimentos dos pretores, — 2:400\$0, — não podendo subsistir a atual situação violadora do princípio constitucional na fixação dos vencimentos dos desembargadores, juizes de direito e dos pretores, só obedecido quanto aos primeiros suplentes de pretor, a saber : Desembargadores, 5:000\$0; juizes de direito, 4:000\$0; pretores, 3:100\$0 e primeiros suplentes de pretor, réis 2:470\$0, — e que reduziu a um quinto a exigência do preceito quanto à diferença de dois terços entre os vencimentos dos desembargadores e juizes de direito;

que o autor, certo da liquidez do seu direito e dos demais membros da Magistratura do Distrito Federal, dirigiu ao Sr. ministro da Justiça um requerimento solicitando uma providência por parte do Poder Executivo, também no exercício das funções legislativas, afim de receber a diferença de vencimentos a que tem direito, na esperança de solucionar amigavelmente a questão, — sendo, então, ouvido o doutor consultor jurídico da Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça, onde foi processado esse pedido, — o qual se manifestou favorável a uma solução equitativa, tendo em vista os termos da lei que, mandando pagar aos primeiros suplentes a diferença de vencimentos de acôrdo com o preceito constitucional, reconheceu a sua aplicabilidade à Justiça do Distrito Federal, sendo, entretanto, dito requerimento mandado arquivar por despacho do chefe do Gabinete do Ministro, encarregado do expediente, por impedimento desse titular, sob o fundamento de ter o requerente, ora acionante, direito, apenas, aos vencimentos declarados no seu título de aposentadoria nada constando ao requerente, quanto ao reconhecimento de seu direito no pedido que formulara no sentido de ser reconsiderado esse despacho, — razão pela qual se vê o A. obrigado a recorrer ao Poder Judiciário. O pedido está instruído de documentos e, depois de transitar por vários juizes que afirmaram suspeição para funcionar no feito, por se julgarem interessados na sua decisão — vieram-me os autos conclusos, sendo exa-

rado o despacho de folha 67, que deferiu o requerido na petição inicial e designou, para funcionar na causa, o ilustre doutor 4.^o procurador da República, que contestou a ação (fls. 78), sustentando que, tanto os dispositivos citados, da Constituição de 1934, como o artigo 103, letra *d* da Constituição de 1937, nenhuma aplicação têm aos desembargadores do Tribunal de Apelação do Distrito Federal, por isso que encerram garantias concedidas aos membros dos Tribunais de Apelação dos Estados, visando melhor assegurar a independência da Magistratura local, e estabelecendo uma norma restritiva da faculdade legislativa dos Estados, sem finalidade quanto aos desembargadores do Distrito Federal, cujos vencimentos são fixados pelo Legislativo Federal

Disse, ainda, o nobre representante da Ré, que o inciso constitucional, constante do art. 105 da Constituição de 1934, tratando da organização por lei federal, da Justiça do Distrito e da dos Territórios, dispunha que fôsem — “observados os preceitos do artigo antecedente, *no que lhes forem aplicáveis...*”, sendo, assim, sem aplicação aos desembargadores do Distrito Federal, o preceito do art. 104 letra *e*, da Constituição de 1934, como a êles não se referindo a regra do art. 103, letra *d*, da atual Constituição.

Argumentou que, se se pretendesse aplicar aos desembargadores da Justiça do Distrito Federal os dispositivos constitucionais invocados, mais curial seria fixar-lhes os vencimentos tendo em vista a quantia percebida pelos auxiliares do governo local, a Prefeitura do Distrito, — pouco importando a sua denominação, por pertencerem à Magistratura, também, local, — do que equiparar tais vencimentos às importâncias auferidas pelos ministros de Estado, autoridades federais, cuja ação se estende a todo o território nacional.

E sustentou por fim, não poder aproveitar, à tese defendida pelo A., o fato do Governo ter mandado pagar aos primeiros suplentes de pretor da Justiça do Distrito Federal, a diferença de vencimentos, em virtude do disposto no referido art. 104, letra *e*, da Constituição de 1934, — sendo, assim, nenhum o direito pleiteado pelo ilustre magistrado, A. da demanda.

A fls. 82 dos autos, — os desembargadores José Ovidio Marcondes Romeiro, José Antônio de Souza Gomes, Luiz Guedes de Moraes Sarmento, Arthur Soares de Moura, Vicente Ferreira Piragibe, Antonio Angra de Oliveira, Elviro Carrilho da Fonseca e Silva, Manoel da Costa Ribeiro, Leopoldo Augusto de Lima, Edmundo de Oliveira Figueiredo, Frederico Sussekind, Dr. Alvaro Bittencourt Berford e Cândido Mesquita da Cunha Lobo; os juizes de direito Antonio Rodolpho Toscano Espínola, José Duarte Gonçalves da Rocha, Mário Guimarães Fernandes Pinheiro e Álvaro Moutinho Ribeiro da Costa, e os preteores Sylvio Martins Teixeira e Dr. Homero Braziliense Soares de Pinho, — todos pertencentes à Magistratura do Distrito Federal, pediram para intervir no processo, como assistentes do A., dando o motivo em que fundamentam o seu requerimento, — ao que nada se opôs (fls. 97).

Posteriormente (fls. 94), o desembargador Martinho Garcez Caldas Barreto e os juizes de direito Eurico Rodolpho Paixão, Antonio Vieira Braga, Dr. Miguel Maria de Serpa Lopes, Emmanuel de Almeida Sodré, Ary Azevedo Franco e Mem de Vasconcellos Reis, — ainda na qualidade de magistrados da mesma Justiça, fizeram idêntico pedido, igualmente atendidos, nada tendo oposto o nobre representante da ré (fls. 99).

Consta, ainda, dos autos (fls. 105) que o então titular efetivo da Primeira Vara da Fazenda Pública, Dr. Nelson Hungria, deu-se, também, por suspeito, pelos mesmos motivos já afirmados por outros juizes, sendo os autos conclusos ao Dr. Arthur de Souza Marinho, no exercício interino daquela Vara, o qual mandou prosseguir na causa, dando em jurídico despacho (fls. 110), os motivos por que não se julgava, também, suspeito ou impedido de funcionar no feito.

As partes litigantes apresentaram as suas razões finais (fls. 113 a 131 e fls. 133 a 140), nas quais reeditaram, ampliando, as suas dissertações, sustentando brilhantemente os pontos de vista que defendem.

Fez, aí então, o ilustre advogado dos Suplicantes uma retificação, quanto ao reconhecimento do direito à diferença de vencimentos do A. e dos assistentes, que, para os desembargadores, deverá ser de 1:000\$0 por mês, a partir de 16 de julho de 1934 até 31 de dezembro de 1936, e a de 2:500\$0, também mensal, a contar de 1 de janeiro de 1937; para os juizes de direito, admitidos como assistentes, a diferença entre o que perceberem e os vencimentos de 5:000\$0 por mês, a partir de 1 de janeiro de 1937, isto é, — “não menos de dois terços dos vencimentos dos desembargadores”; para os preteores, admitidos como assistentes, a diferença entre o que perceberem e os vencimentos de 3:500\$0 por mês, a partir de 1 de janeiro de 1937, — “trinta por cento menos de vencimentos do que for reconhecido aos juizes de direito”.

Reafirmando impedimento pelos motivos que já alegara, o atual titular efetivo da 1.^a Vara da Fazenda Pública que, aliás, não consta dos autos figurar entre os assistentes, — vieram-me, novamente, os autos conclusos para julgamento, observadas as formalidades legais.

Isto posto:

Ao proferir o despacho de fls. 67, deixei de justificar porque, também, não invoquei motivos de recusação no mesmo molde adotado por tantos outros dignos magistrados pertencentes à Justiça do Distrito Federal, que se declararam suspeitos por serem *particularmente interessados na decisão da causa*, — sem embargo de alguns nem mesmo aí figurarem como assistentes, — deixando para fazê-lo, por ocasião de sentenciar o feito, se, porventura, a isso viesse a ser compelido.

E como ocorre essa circunstância, impellido pela consciência dos meus deveres de juiz, hoje, também, incorporado no quadro da mesma Magistratura, que, na quasi totalidade dos seus ilustres membros, justamente pleiteia o mesmo direito patrimonial pretendido e defendido pelo A., — parece-me oportuno, agora, consignar, antes de fazer o exame jurídico da

hipótese em lide, e ainda, pelo dever moral de desfazer possíveis equívocos sobre a legitimidade e imparcialidade de minha posição como julgador da demanda, — as razões óbvias porque não reconheço nenhum motivo impeditivo para assim proceder.

Assim, pois, adotando, *data venia*, as brilhantes considerações aduzidas no despacho de fls. 10, pelo ilustrado Dr. Arthur Marinho, ex-juiz federal, hoje, igualmente, ajustado na Magistratura deste Distrito, sob o aspecto jurídico por que encarou o seu não impedimento ou suspeição para funcionar no feito, — permito-me fazer, ainda, as que se seguem.

E' princípio indiscutível, consagrado pelos ensinamentos, doutrinários e fortalecido pela verdade corrente na copiosa e uniforme jurisprudência constitucional, — *que um magistrado não é suspeito para julgar a causa que interessa a outro juiz, só porque a lei que possa, ou não, favorecer os direitos do juiz, possa, igualmente, favorecer ao referido magistrado.*

Trata-se, aliás, de um princípio axiomático de ética funcional, pacífico nos ares da jurisprudência americana, e, já hoje, entre nós, insuscetível de controvérsia, e quem melhor o focalizou, traçando-lhe diretrizes inofismáveis, com a autoridade do seu grande saber, foi o maior dos nossos constitucionalistas e o mais acatado mestre do nosso direito.

Consultado, em caso semelhante, do Estado da Baía, qual a autoridade competente para dirimir o litígio, — assim disse RUY BARBOSA :

"Ao próprio poder judicial, a que, pela Constituição do Estado, compete conhecer *"a validade das leis"*, quando se aleguem serem *contrárias à Constituição* e *"concluir pela inconstitucionalidade delas"*.

"Nada importa que a redução de que trata a consulta se estenda a todos os membros do Poder Judiciário.

Intentada a ação por qualquer deles, nenhum dos outros se poderá dar por suspeito.

A matéria da causa repele a exceção de suspeição figurada na consulta.

Embora na lide se envolva, com efeito, um interesse individual do pleiteante, idêntico ao dos julgadores, o que o determina, fundamenta e caracteriza, é uma *imunidade constitucional do Poder Judiciário*.

E este não se pode recusar ao exercício de sua autoridade em qualquer litígio, onde um ato do Poder Executivo ou do Poder Legislativo contravir à ordem dos direitos constitucionais.

Em segundo lugar, a imunidade é do Poder Judicial, *por isso mesmo* lhe é privativa a competência de entender dos abusos que a essa imunidade interessarem.

Cada uma das Câmaras do Congresso é o juiz das suas imunidades, embora os atos que ferirem a liberdade pessoal de cada um dos seus membros entendam virtualmente com a de todos".

E assim finaliza esta parte da consulta :

"Se o Congresso Nacional, como o Congresso baiano, legislasse uma redução geral de vencimentos para todos os membros do Judiciário Federal, haveria para o caso, uma lacuna em a Constituição da República?

Não teríamos juizes para essa inconstitucionalidade? Certo que tínhamos.

Seriam os mesmos juizes e tribunais federais, ainda que a redução inconstitucional os agravasse a todos.

Porquanto, resolvendo nesses pleitos, o que essa Magistratura sustentaria, não era o interesse particular dos litigantes, mas as imunidades constitucionais de um dos órgãos da Soberania Nacional" (RUY BARBOSA — Parecer in *Revista de Direito*, vol. 86, págs. 465-470).

Depois da lição magistral de RUY BARBOSA, nada mais seria preciso dizer sobre o assunto.

Entretanto, nesta conjuntura, não deixa de ser oportuna a palavra sempre acatada do eminente magistrado e insigne jurista, hoje com assento no mais alto Colégio Judiciário do País.

... "Seria bastante frouxa a arguição de interesse indireto, se tal motivo não o adota a lei para permitir a dúvida sobre a retidão dos seus julgadores.

Porventura, o juiz que faz remover o constrangimento ilegal imposto à liberdade alheia, não traça regras para segurança da sua própria, se a violência praticada contra um constitui ameaça feita a todos?

Porventura, o juiz que ampara a plenitude da propriedade dos outros contra injunções do arbítrio, não protege a sua própria, quando a possui, para lhe prevenir situações semelhantes?

Porventura, os membros de um Tribunal que impe- de o desrespeito à vitaliciedade ou à inamovibilidade de magistrados, com tal predicamento, não estão a decidir sobre direito que também podem invocar?

E nunca se ouviu dizer que tais julgamentos fôsem passíveis de suspeita.

Se não é permitida a denegação de Justiça e se por outro Tribunal não poderia ela ser feita, na espécie, a quem incumbiria, então, sentenciar, sem incorrer em desconfiança, desde que os decretos judiciais, em nosso sistema legal, somente por magistrado podem ser proferidos e a todos eles pode imediatamente interessar a decisão que há de ser ditada?

... "função judicial é função social, hoje liberta de preconceitos e superstições e não pode ser equiparada à vida mística de um sacerdócio vinculado às regras do silêncio" (BENTO DE FARIA — *Revista de Jurisprudência, Brasil*, vol. 3.º, págs. 280 e seguintes).

Eis aí consubstanciada, em rápidos traços incisivos, a versão da doutrina, e nem tem sido outro o entendimento da nossa jurisprudência, sempre constante, copiosa e invariável (*Revista de Direito*, vol. II, página 481; vol. 57, pág. 143; vol. 24, pág. 517; *O Direito*, vol. 90, pág. 271; vol. 101, pág. 403; vol. 102, pág. 234; vol. 100, pág. 234; vol. 116, pág. 182; *Revista do Supremo Tribunal*, vol. 50, pág. 116, e *Revista de Jurisprudência Brasileira*, volume 3.º, pág. 220, etc., etc.).

Feitas, assim, estas considerações óbvias, e que julgo necessárias como justificativas da minha não recusação para funcionar na causa, passo ao exame das questões que se suscitam nestes autos, a saber :

1.º Em face do art. 104, letra a, da Constituição Federal de 1934, reproduzido no art. 103, letra d, da Carta Constitucional outorgada em 1937, — os vencimentos dos desembargadores pertencentes à Justiça

do Distrito Federal, devem obedecer à proporcionalidade aí estabelecida, tendo por base os vencimentos dos ministros de Estado?

2.º Não lhes ficou, implicitamente, reconhecido esse direito, pelo decreto legislativo que concedeu aos primeiros suplentes de pretor, da mesma Justiça, vencimentos proporcionais nos termos da citada preceituação constitucional?

A Constituição de 1934, no Título I, Capítulo IV, declarou, no art. 63, quais eram os órgãos do Poder Judiciário. No Título II, cogitou, então "*Da Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios*" e, destacando, assim, dos órgãos do Poder Judiciário estas justiças que, daí, havia excluído, — ao tratar da dos Estados declarou no art. 104, que competia a estes legislar sobre a sua divisão e organização judiciárias e prover os respectivos cargos, observados os preceitos dos arts. 64 a 72, da Constituição, menos quanto à requisição de força federal, e, ainda, os princípios seguintes :

e) fixação dos vencimentos dos desembargadores das Cortes de Apelação, em quantia não inferior à que percebem os secretários de Estado; e dos demais juizes, com diferença não excedente a trinta por cento de uma para outra categoria, pagando-se aos de categoria mais retribuída não menos de dois terços dos vencimentos dos desembargadores ;

Esta preceituação refere-se, *especialmente*, à Justiça dos Estados, tanto que, para a do Distrito Federal e a dos Territórios, o legislador constituinte, em outro inciso, isto é, no art. 105, dispôs :

"A Justiça do Distrito Federal e a dos Territórios serão organizadas por lei federal, observados os preceitos do artigo antecedente (o artigo 104), no que lhes forem aplicáveis, e o disposto no parágrafo único do art. 64".

O parágrafo único do citado art. 64 refere-se aos requisitos de *vitaliciedade* que nestas Justiças, isto é, nas Justiças do Distrito Federal e dos Territórios, — e não na dos Estados, pois que a esta nenhuma menção se faz a respeito, — não se estenderia aos juizes criados por lei federal, com função limitada ao preparo dos processos e à substituição de juizes julgadores.

Quis, portanto, o legislador constituinte estabelecer, desde logo, evidente *distinção* entre a Justiça dos Estados e a do Distrito Federal e dos Territórios, deixando implicitamente, para aquela, uma faculdade, digamos melhor, uma possibilidade que expressamente vedava a estas.

E assim devia ser, porque a Justiça do Distrito Federal, como a dos Territórios, constitui uma Justiça à parte e, como tal, sempre foi considerada na organização judiciária do país, — toda ela paga pelos cofres da União, nomeada toda ela pelo chefe do Poder Executivo e regulada por lei federal, da mesma forma que a então Justiça Federal, que, pela sua paridade, oriunda destas circunstâncias, se lhe asseme-

lhava, embora cada uma com exercício distinto de funções judicativas.

Note-se que, nem a Constituição de 1934, nem a Carta Constitucional outorgada em 1937, que teve em mira fazer a *unidade* da Justiça, já então, incluindo entre os órgãos do Poder Judiciário, os *juizes e tribunais dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios*, e consagrou dispositivo semelhante quanto ao ponto de referência para fixação dos vencimentos dos desembargadores do Distrito Federal.

Isso mesmo reconhece o Dr. PEDRO TIMOTHEO, jurista citado pelo ilustre patrono dos acionantes, quando afirma que : "Embora subordinado ao título "*Da Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios*", o texto de nenhum dos artigos desta parte da Carta Magna de 10 de novembro de 1937, *tal como ocorrera na de 16 de julho de 1934*, não se refere, *diretamente*, nem ao Distrito Federal nem aos Territórios", — reconhecendo, assim, a *necessidade de uma lei que defina o assunto*, em acatamento ao espírito da regra constitucional.

Nem é de outro pensar, o douto consultor jurídico do Ministério da Justiça, autoridade também invocada pelo nobre advogado que patrocina os interesses dos ilustres pleiteantes, que, em parecer, opinou a favor da "justa" pretensão da Magistratura do Distrito com vencimentos inferiores, por exemplo, aos juizes da mesma categoria no Estado de São Paulo, "reconhecendo, entretanto, *que se devia, por um decreto-lei, conferir aos desembargadores do Tribunal local vencimentos equivalentes aos do daquele Estado*, que é o que fixa, para tais juizes, maiores vencimentos, e que esta concessão devia ser feita, — no seu entender, — a partir de 10 de novembro de 1937. Porquanto, como diz, — "nenhuma das Constituições dispôs, expressamente, quanto ao ponto de referência para fixação dos vencimentos dos desembargadores do Distrito Federal, pois, em verdade, sendo essa Justiça de caráter local, não seria plausível se socorresse ao critério dos vencimentos dos ministros de Estado, os quais são elementos da administração *geral*, isto é, da União", e que "o *símile* somente poderia ter cabida, se fôsse estabelecido com os secretários da Prefeitura do Distrito Federal", que tem, porém, uma organização própria, diversa da dos Estados e, mesmo, da dos Municípios. Em todo caso, — acrescenta — o parecer pende mais para a destes, do que para a daqueles. E, destarte, não seria justo fôsem os desembargadores do Tribunal do Distrito Federal equiparados, em vencimentos, a secretários de uma Prefeitura, quando os dos tribunais estaduais o eram a secretários de Estado" (fls. 53 *usque* 57).

Mas, aí está, o dispositivo constitucional em sua expressão material para ser lido, relido e entendido. De fato, o legislador constituinte de 1934 quis fixar normas restritivas à faculdade legislativa dos Estados, no intuito manifesto de assegurar a independência das Magistraturas estaduais, para, assim, subtrai-las das injunções políticas, por estarem sujeitos à sua apreciação os atos executivos e administrativos dos respectivos governos e os que, pela nova função de juizes eleitorais, que lhes eram, então, atribuídas, iam exercer.

Estabeleceu, mesmo, incluindo, — entre as modalidades de impedimento do livre exercício dos poderes públicos estaduais que podiam determinar a *intervenção da União*, em negócios peculiares aos Estados, — a *falta injustificada de pagamento, por mais de três meses, no mesmo exercício financeiro, dos vencimentos de qualquer membro do Poder Judiciário* (art. 12, § 3.º, letra b, da Constituição de 1934) hipótese que, é claro, não poderia ocorrer com as justiças do Distrito Federal e dos Territórios, que são mantidos pelo Tesouro Nacional.

Na verdade, a transição política por que passara o país, com a revolução vitoriosa em 1930, impunha essas restrições, em resguardo da Magistratura estadual, fora, já, então do arbítrio dos outros poderes do Estado, quanto à fixação e garantia dos seus vencimentos, — o que não sucedia com a Magistratura do Distrito Federal, sem nenhuma influência do Congresso, sempre cercada de todas as garantias constitucionais e sem competência para apreciar os atos dos Poderes Federais, que lhe fixavam os vencimentos ou decretavam a sua organização, de acordo com as necessidades do seu regular e perfeito funcionamento, ou lhe proviam os cargos, dentro da órbita de suas atribuições constitucionais.

Todas estas circunstâncias que levaram o legislador constituinte a assim proceder mostram, evidentemente, com perfeita nitidez, a distinção constitucional existente entre aquela justiça e as do Distrito Federal, e dos Territórios, para os quais, em disposição expressa se declarou (art. 105) que — *seriam organizadas por lei federal*, observados os preceitos do artigo 104, *no que lhes forem aplicáveis...*” Argumenta-se, porém, que a certeza da aplicabilidade à justiça do Distrito Federal, do preceito constitucional em questão, resulta do próprio fato de o haver invocado o Poder Legislativo, para o efeito de fixação dos vencimentos dos primeiros suplentes de pretor da mesma Justiça, quando autorizou o Executivo, mediante a lei n. 564, de 29 de outubro de 1937, a abrir um crédito especial para ocorrer ao pagamento da diferença de vencimentos que lhes competia, por força do art. 104, letra e, da Constituição de 1934. Tudo isso é certo e não foi contestado.

Mas, porventura, o reajustamento, assim feito, seria o reconhecimento do direito dos desembargadores da mesma Justiça, de terem os seus vencimentos fixados em quantia não inferior à que percebessem os ministros ou secretários de Estado?

A resposta há de ser duvidosa, ante as considerações, já expendidas, sobre a exata situação dessa Justiça na organização judiciária do país.

Aliás, não é demais acrescentar que, ao ser elaborada a Constituição de 1934, nenhum dos *substitutivos* sobre o Poder Judiciário, então oferecidos, cogitou da expressão restritiva adotada no art. 105, da que foi promulgada, — *“no que lhes forem aplicáveis...”*, sendo que, no projeto apresentado pelo ilustre deputado LEVY CARNEIRO, até se declarava que a Justiça do Distrito Federal seria organizada por lei federal e que, *para todos os efeitos*, este, como o Território do Acre, *equiparavam-se aos Estados* (*Anais da Assembléia Constituinte*, vol. X, pág. 361).

Tal equiparação, porém, não se verificou, como vimos. Entretanto, a tese defendida pelo nobre advogado do A. e dos assistentes envolve um pressuposto que não é verdadeiro.

Realmente, se nenhuma das citadas Constituições dispôs, expressamente, quanto ao ponto de referência para fixação dos vencimentos dos desembargadores do Distrito Federal; e estes juizes, pela situação excepcional dessa Justiça, não se podem socorrer da igualdade de vencimentos atribuídos aos ministros de Estado, — não seria, certamente, a fixação dos vencimentos dos juizes de categoria inferior, como eram os primeiros suplentes de pretor, da antiga organização judiciária, que lhes daria esse direito, tomado por base para aquela fixação, pois que seria a inversão da própria ordem normativa das Constituições invocadas, que estabeleceu as proporcionalidades dos vencimentos dos demais juizes, a partir dos *fixados para os desembargadores*.

Foi, portanto, de acordo com esse princípio que, não sendo aplicável aos desembargadores, nada obstava que, quanto aos seus vencimentos, já fixados, se o aplicasse proporcionalmente, quanto aos demais juizes, como fez a lei n. 564, para com os primeiros suplentes de pretor, uma vez que para os outros juizes essa proporcionalidade já existia, de acordo com o dispositivo da Constituição.

Assim, também, o entendeu, interpretando a regra constitucional, o Senador VILLASBÔAS, citado pelo ilustre patrono dos pleiteantes: “Fixados, portanto, os vencimentos dos desembargadores do Distrito Federal, fixados estavam, também, de conformidade com o que determina a letra e do art. 104 da Constituição, os vencimentos de todos os juizes do Distrito Federal”.

O nobre e esforçado defensor da Ré inicia as suas bem elaboradas e jurídicas razões com estas judiciosas palavras, dignas de serem reproduzidas:

“O ilustre advogado do autor confunde, propositadamente, o que chama *direito* dos desembargadores do Distrito Federal à fixação de seus vencimentos em quantia não inferior à que percebem os ministros de Estado, com o *ato de justiça*, que lhes concedesse melhoria de vencimentos. Apenas daquele cogitamos, de vez que, deste último, não contestado, somente é juiz o poder competente”.

E assim é, realmente.

Mas,

Considerando que, embora se afigure justa a pretensão dos postulantes, e o é, de fato, — especialmente, tendo em vista que a Magistratura da Capital da República, *ainda percebe os mesmos vencimentos que lhe foram fixados em 1928*, pelo decreto legislativo n. 5.427, ao contrário das demais classes dos servidores da Nação, que tiveram os seus vencimentos melhorados, de acordo com a necessidade dos padrões de vida sempre crescentes, e do que ocorre com a Justiça do Estado de São Paulo, que os percebe mais elevados, — somente por um ato do Poder Público competente, poderá ser atendida;

Considerando que o art. 104, letra e, da Constituição de 1934, reproduzido no art. 103, letra d, da Carta Constitucional outorgada em 1937, não se aplica à Justiça do Distrito Federal, que é uma Justiça à parte na organização judiciária do país, regulada por lei federal mantida pelos cofres da União e nomeada pelo Poder Executivo Federal e, por isso, não se poderia confundir com a Justiça dos Estados, disciplinada pelos citados dispositivos constitucionais;

Considerando que o texto dos citados artigos nenhuma referência direta faz às Justiças do Distrito Federal e dos Territórios, nem ali se dispôs, expressamente, sobre o ponto de referência para fixação dos vencimentos dos seus desembargadores, e que, dado o caráter local dessas Justiças, os vencimentos dos respectivos titulares não poderiam ser iguais aos dos ministros ou secretários de Estado, que são elementos do Governo da União Federal, nem seria justo que esses magistrados tivessem os vencimentos equiparados aos dos secretários da Prefeitura do Distrito Federal, que tem organização própria, diversa da dos Estados e, mesmo, da dos municípios;

Considerando, ainda, que a fixação dos vencimentos dos juizes da categoria inferior, como eram os primeiros suplentes de pretor, da antiga organização judiciária do Distrito Federal, nos termos do citado art. 104, letra c, da Constituição de 1934, obedeceu ao critério da proporcionalidade que devia existir quanto aos vencimentos dos desembargadores da mesma Justiça, por isso que fixados os dêstes juizes, como já estavam, fixados estariam os vencimentos de todos os demais juizes daquela Justiça:

Julgo, pelo exposto, a ação improcedente e condeno o A. e os assistentes nas custas, pela forma prescrita na lei.

P.R. e I.

Rio, 30 de agosto de 1940. — *J. Caetano da Costa e Silva*”.

Apelaram o A. e os assistentes, sendo a apelação arrazoadada e contrarrazoadada. D. ao Exmo. Sr. ministro José Linhares, que afirmou impedimento, foi designado o Exmo. Sr. ministro Carvalho Mourão, que mandou dar vista à Procuradoria Geral da República, cujo parecer é o seguinte:

“Num ponto existe acôrdo geral: seria justo um aumento de vencimentos da magistratura do Distrito Federal, não só para tirá-la da condição de inferioridade relativamente à Justiça na Capital de outro Estado da União, mas, ainda, para que lhe seja satisfeita a condição de aprimoramento cultural e a de padrão de vida condigno, uma e outra assentes em remuneração razoável.

A “justiça” dessa providência, porém, está estreitamente ligada às possibilidades do Tesouro Nacional que, para apreciá-la, tem que conjugar êsse dado a outros só presentes à Administração Pública. Em última análise, pois, o juiz da possibilidade e da conveniência da medida será o Poder Executivo.

Quanto, porém, à legitimidade da pretensão ajuizada, essa inexistiu, como o demonstrou a sentença apelada,

que apreciou a questão por todos os seus ângulos, com lucidez, segurança e sabedoria.

Nada há a acrescentar aos seus fundamentos que são bastantes para acarretar a sua confirmação, que se impõe como efetivação de lúdima

Justiça.

Rio de Janeiro, 10 de dezembro de 1942. — *Gabriel de Rezende Passos*, procurador geral da República”.

Nesta superior instância outros ilustres desembargadores e juizes de direito requereram fôssem admitidos como assistentes, juntando vários documentos. Dada nova vista, o Exmo. Sr. Dr. procurador geral assim oficiou a S.Excia.:

“O direito postulado teria decorrido da Constituição promulgada em 16 de julho de 1934.

Todos os magistrados que se julgam com direito análogo ao postulado (e que é inexistente, aliás, como já opinámos) só poderiam vê-lo proclamado se ele não estivesse prescrito, a saber, se reclamada até 16 de julho de 1939.

Os “assistentes” que retardaram o reclamo de sua pretensão não podem fazê-la ouvir.

12-1-42. — *Gabriel de R. Passos*”.

Com êste relatório, passo os autos ao Exmo. Sr. ministro revisor.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. ministro Castro Nunes (relator) — Sr. presidente, no começo da sessão, encontrei sobre a mesa petição dos ilustres desembargadores Edgard Costa, Ademar Tavares, João Severiano Carneiro da Cunha, Decio Cesario Alvim e outros, que requerem sejam admitidos como assistentes. No relatório, escapou-me esta petição; esta a razão pela qual a ela não fiz referência. O ilustre advogado, da tribuna, porém, chamou a nossa atenção para ela.

Submeto aos eminentes colegas o pedido de assistência, que defiro, à semelhança do que tenho decidido quanto a todos os outros pedidos idênticos. Quasi todos os desembargadores estão nos autos como assistentes.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. ministro Laudo de Camargo (presidente e revisor) — Estou de acôrdo com o Sr. ministro Castro Nunes.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. ministro Annibal Freire — Sr. presidente, estou de acôrdo com o Sr. ministro Castro Nunes e com V.Ex.

VOTO

O Sr. ministro Castro Nunes (revisor) — Não procede a prescrição do direito reclamado pelos assistentes. O que êles pretendem, e bem assim o autor, é que se lhes reconheça um direito fundado não somente na Constituição de 16 de julho de 1934, mas também na Carta de 10 de novembro de 1937, pois que em ambas é idêntica a cláusula em que assentam o pedido. Acresce que muitos dentre os assistentes admitidos nesta instância juntaram pretexto interruptivo da prescrição antes de decorridos cinco anos, após o Estatuto

de 1934. E quanto àqueles que não interromperam a prescrição, não se lhes pode negar o direito de pedir, com base na Carta de 10 de novembro de 1937, que será o ato de que se origina o direito que reclamam.

Mas, quanto ao mérito, não me parece que lhes assista razão, juridicamente falando, ainda que reconhecendo ser de todo o ponto justa a obtenção de uma melhoria que, além de outras razões, se justifica pelo fato de se encontrarem em situação econômica inferior em comparação com os de mais de um Estado, onde, como em São Paulo e no Rio Grande do Sul, os desembargadores vencem mais do que na capital da República. São razões que postulam um reajustamento, mas não bastam para a pretendida equiparação com base no preceito constitucional com a interpretação que pleiteam.

A locução "secretários do Estado", empregada no texto de 1934, ou "secretários de Estado", usada no texto de 1937, equivale a secretários do governo de cada Estado e não a *ministros de Estado*, como se pretende.

Jamais se chamou entre nós aos auxiliares imediatos do Presidente da República de *secretários de Estado*.

Na linguagem das três Constituições republicanas, na atual como nas anteriores, a denominação que se lhes dá é de *ministros de Estado*, não se encontrando em nenhum passo dos textos constitucionais de 1934 e 1937, outra qualificação, senão esta, para designar os secretários do Governo da União. "Secretários de Estado" é locução de que se usa ou se pode usar na linguagem expositiva, por apropriação da denominação americana.

Mas não tem nenhum cunho constitucional, exatamente porque a Constituição dela não usa para nomear os secretários do Governo da União, reservando-lhes a denominação própria e característica de *ministros de Estado*.

Nos Estados, os auxiliares imediatos do governo jamais foram chamados *ministros de Estado*, na linguagem oficial. Eram *secretários*, secretário geral, secretário do interior, secretário das finanças, etc., qualificação que a Constituição de 1934 já encontrou adotada e manteve como critério de base para a fixação dos vencimentos dos desembargadores em cada Estado. E' a esses secretários do governo em cada Estado que se refere o texto constitucional.

Os apellantes não contestam que assim seja quanto aos desembargadores estaduais. Quanto a estes, a locução "Secretários de Estado" equivale a secretários do governo do Estado. O que dizem é que, em se tratando de desembargadores do Distrito Federal, é diverso o sentido do texto, equivalente a "Ministros de Estado", isto é, secretário do Governo da União.

Argumentam que no Distrito Federal não existe o termo constitucional de referência, porque, não sendo esta circunscrição um Estado, não há aqui "secretário de Estado".

De fato assim é. O Distrito Federal não era um Estado; era, e ainda o é, pelo menos a certos respeito, como já tive oportunidade de mostrar, uma circunscrição de caráter municipal ("O Distrito Federal como autarquia local e os serviços a cargo da União", *Direito*, vol. 1.º, págs. 65 e seguintes). Secretários do governo do Distrito são os auxiliares do prefeito que o administra e, pois, secretários de um governo de índole municipal.

Ora, a Justiça não é um serviço municipal. As magistraturas municipais do Brasil-colônia são desconhecidas em nosso regime. Justiça entre nós é estadual ou federal. Se a Justiça do Distrito Federal não é estadual, como não o são as Justiças dos Territórios, é claro que tais Justiças, cons-

tituindo serviços, ainda que de índole local, atribuídos ou reservados à União, são, em última análise, serviços federais, organizados pelos poderes da Nação, custeados pelos cofres nacionais, nomeados pelo Presidente da República os seus servidores, etc.

Possível não seria, portanto, adotar como termo de referência o secretariado da Prefeitura para resolver o problema da equiparação quanto aos vencimentos dos desembargadores. Seria absurdamente classificá-los como desembargadores municipais.

Segue-se daí que são eles desembargadores federais, por que a Justiça do Distrito só é local pelo raio limitado de sua jurisdição, o que não basta para excluir o seu caráter federal.

E' um aspecto que examinei demoradamente no trabalho acima citado, sob a rubrica "Em que sentido é local a Justiça do Distrito Federal".

Mas, exatamente porque entendo que a Justiça do Distrito é uma magistratura federal, não vejo como lhe aplicar uma equiparação em que na letra do texto constitucional e nas razões conhecidas que o determinaram se pressupõe claramente o desembargador estadual.

E' de notório conhecimento de quantos acompanharam os trabalhos da Assembléia Constituinte de 1934 que a providência de estabelecer um mínimo no tabelamento dos vencimentos da função judicial visou o juiz estadual. Jamais se pretendeu estabelecer qualquer critério de tarifação para os juizes estipendiados pela União. Não era a esta, isto é, ao legislador federal, que se pretendia limitar, mas ao legislador estadual, responsável pelo estado de penúria em que deixara em quasi todos os Estados, com raras exceções, a magistratura. Eram as mesmas queixas que já vinham no Império, quando se dizia, com Tavares Bastos n'A *Província*, que a magistratura constituía uma "classe mendicante, que processa a miséria", acrescentando o insigne publicista que o problema do estipêndio não era para o juiz, no Brasil, "uma questão de dignidade, mas de subsistência".

Sobrevindo a República, e repartida a jurisdição entre a União e os Estados, em muitos destes o mal se agravou, aviltados economicamente os juizes desgarantidos nos seus direitos de carreira.

Foi a esse estado de coisas que visou dar remédio o constituinte de 1934. Já antes, no anteprojeto do Itamarati, se expressara idêntica preocupação. A lei orgânica judiciária a ser votada pela Assembléia Nacional estabelecerá "o vencimento mínimo que, em cada Estado, e de acôrdo com as suas condições peculiares, perceberão os desembargadores e juizes".

A Constituição de 1934 não fixou esse mínimo nem reservou ao Poder Legislativo Federal prefixá-lo. Encontrou e adotou outra fórmula, acomodável às condições financeiras variáveis de cada Estado, estabelecendo como ponto de partida para o tabelamento dos vencimentos judiciais a remuneração percebida pelos secretários do governo em cada um deles, para estipular que o estipêndio dos desembargadores não fôsse menor.

Essas razões, que determinaram o dispositivo, é que lhe devem dar o sentido e alcance. A locução adotada "secretários de Estado" corresponde a esse pensamento no rumo das antecedentes recordadas. E', pois, um critério peculiar dos desembargadores estaduais, esgotando-se as suas possibilidades na órbita de cada Estado.

E' certo que as normas de base estabelecidas para a organização das Justiças dos Estados se aplicam à do Distrito

Federal. Mas, evidentemente, *no que forem aplicáveis*. Isso estava expresso na Constituição de 1934, art. 105, que assim dispunha: "A Justiça do Distrito Federal e a dos Territórios serão organizadas por lei federal, observados os preceitos do artigo precedente *no que lhes forem aplicáveis*..."

Essa cláusula não reaparece no texto da atual Constituição. Mas não me parece que esse argumento seja decisivo. Basta considerar que tais normas só se aplicam ao Distrito Federal e aos Territórios, por extensão ou equiparação, de vez que foram estabelecidas *para os Estados*, o que claramente se depreende até mesmo do seu enunciado, onde não se alude senão a *Estados, governador, secretários de Estado*, etc.

A razão de ser dessa equiparação terá sido diversa da que determinou a preceituação no tocante aos Estados.

Parece-me de óbvia compreensão que terá sido para organizar em moldes idênticos a administração da *jurisdição comum* que, por exceção, naquelas circunscrições anômalas, ficou a cargo da União.

Daí resulta que tudo o que está preceituado se aplica aos Estados; mas há que admitir, em princípio, que nem tudo se aplique ao Distrito Federal e aos Territórios.

Sem dúvida, o legislador federal está obrigado a guardar as cláusulas, todas as cláusulas acerca das quais não se demonstra impossibilidade de aplicação na organização judiciária daquelas circunscrições anômalas. Mas o fato mesmo de serem anômalas no sistema federativo e a circunstância de não terem sido estabelecidas para elas às normas preceituadas, leva a admitir que possa ocorrer algum desajustamento, como sucede na hipótese em exame.

Nego provimento.

VOTO

O Sr. ministro Laudo de Camargo — O autor, ilustre desembargador do Tribunal de Apelação do Distrito Federal, com assistência de dignos colegas, juizes da primeira e da segunda instância, reclama da Justiça outros proventos do cargo, que não os que percebe.

A Constituição de 1934, como a de 1937, estabeleceu que os seus vencimentos não poderiam ser de quantia inferior à dos que percebessem os secretários do Estado.

Assim, disse, tais vencimentos devem ser na base de réis 7:500\$0 mensais, quanto percebem os ministros de Estado, uma vez que são estes os auxiliares do Governo no Distrito Federal.

A sentença de primeira instância houve por bem não acolher o pedido.

E o meu voto outro não pode ser senão confirmá-la.

Ilegalidade não se me depara na espécie.

O texto constitucional dispõe que aos Estados compete: "fixar os vencimentos dos desembargadores das Côrtes de Apelação em quantia não inferior à que percebem os secretários do Estado".

Com essa disposição, clara por seus termos, nos Estados os desembargadores não poderiam ter vencimentos inferiores aos dos secretários do governo.

Quis, com isto, o legislador constitucional pôr os juizes nos Estados a coberto de ações menos regulares por parte dos governos locais.

A legislação estadual não poderia dêste modo colocar, por êste ou aquele motivo, os magistrados em situação de constrangimento, quanto aos meios de subsistência.

E quanto morosos fôssem em satisfazê-los, criou contra o ato abusivo armas decisivas.

Garantias, o legislador não n'as concedeu só aos juizes estaduais, mas também aos membros do Ministério Público dos Estados.

Haja vista para o art. 7.º, n. 1, letra e, assim concebido: "Compete privativamente aos Estados... respeitar os seguintes princípios: garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público".

Até então, os promotores não gozavam de estabilidade: livremente nomeados, livremente removidos e livremente demitidos.

Houve mesmo um caso, que chego a êste Tribunal, logo após o advento da Constituição de 1934: promotor do Estado do Rio de Janeiro, que sofrera diminuição com ser removido para comarca de categoria inferior. E a Justiça lhe deu razão, segundo a reclamação feita, dada a garantia outorgada.

Mas, como disse, a finalidade do preceito constitucional foi proteger aos juizes nos Estados.

Pouco importa que o preceito esteja sob a rubrica "Da Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios".

E isto porque da nova preceituação nada se encontra dizendo respeito aos vencimentos dos desembargadores do Distrito Federal.

Pelo contrário, desde que aquela rubrica assim rezava, disposto também ficou pelo art. 105 o seguinte: "A Justiça do Distrito Federal e a dos Territórios serão organizadas por lei federal, observados os preceitos do artigo precedente, no que lhes forem aplicáveis, e o disposto no parágrafo único do art. 64".

Importa em dizer que a organização da Justiça do Distrito ficaria a cargo da legislação federal, com observância do disposto no art. 6.º e observância ainda no que fôsse aplicável, dos demais preceitos anteriores.

Ora, o preceito sobre vencimentos, aludindo aos desembargadores dos Estados, relacionou-os aos do secretário do Estado.

Como, entretanto, fazê-lo aplicável aos desembargadores do Distrito Federal, relacionando os seus vencimentos aos dos ministros de Estado, que não são, e nem poderiam ser, os secretários de Estado de que trata o texto constitucional?

Juizes do Distrito são juizes locais, conquanto nomeados e pagos pelo Governo Federal.

Mas, nem por isso, nem por essa forma de nomeação e pagamento se poderá equipatá-los aos auxiliares do Governo Federal quanto à percepção de vencimentos.

Do mesmo modo, quanto à aposentadoria.

Aos Estados ficou permitido, pelo art. 104, § 5.º, reduzir a compulsória dos seus juizes a 60 anos.

Seria possível aplicar idêntica medida aos juizes do Distrito?

Certamente que não, e bem o mostrou o próprio e ilustre autor, em trabalho a que alude Araujo Castro, na nota 6, pág. 89, da sua *Constituição Brasileira de 35*.

Vê-se, assim, que do art. 104 há normas atendíveis relativamente aos desembargadores do Distrito e normas que lhes não são aplicáveis.

Quanto à aplicação do preceito aos suplentes de pretores, teve ela lugar, porquanto havia a desproporção prevista e de se corrigir.

Resumindo : relativamente aos desembargadores dos Estados ficou fixada uma referência : vencimentos não superiores aos de secretários de Estado.

Quanto, porém, aos do Distrito Federal, referência alguma houve, tornando-se, dêste modo, exorbitante, por não prevista, qualquer referência a auxiliares outros, quais os ministros do Governo Federal.

Merecedora de todo o apoio a justa pretensão do autor. A Justiça, porém, só pode conceder o que a lei concede.

E esta só autoriza a equiparação aos vencimentos dos representantes do Poder Executivo local.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte : Negaram provimento, unanimemente. Impedido o Sr. ministro Philadelpho Azevedo.

RECURSO AO JUDICIÁRIO PARA ANULAR ATO LESIVO AO DIREITO DE SERVIDOR DO ESTADO — EXIGÊNCIA LEGAL DE ESGOTAR OS RECURSOS NA ESFERA ADMINISTRATIVA.

— *E' constitucional a lei que só permite o ingresso em Juízo depois que o funcionário esgote os recursos administrativos.*

— *Deve-se entender, porém, que tais recursos são, apenas, os recursos ordinários e não os extraordinários, como o que pode ser dirigido ao Presidente da República contra atos dos Prefeitos e Interventores.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário n. 6.302

Relator : — Ministro CASTRO NUNES

ACÓRDÃO

Vistos, etc.: Acorda o Supremo Tribunal, pelos ministros componentes da Primeira Turma, de acôrdo com os votos proferidos e constantes das notas taquigráficas, e unanimemente, em conhecer do recurso e lhe dar provimento.

Supremo Tribunal Federal, 17 de dezembro de 1942. — *Laudo de Camargo*, presidente. — *Castro Nunes*, relator.

RELATÓRIO

O Sr. ministro Castro Nunes (relator) — Funcionários da Prefeitura do Distrito Federal propuseram ação contra esta, reclamando certos direitos de carreira que disseram violados por atos do prefeito baseados em leis locais.

Levantou-se em defesa a preliminar de não terem os autores esgotado os recursos na esfera administrativa, pois que ainda lhes restava o derradeiro, o apêlo ao Presidente da República, na conformidade da preceituação legal apontada.

O digno juiz dos Feitos da Fazenda, pela sentença de fls., deu pela preliminar, julgando os A.A. carecedores da ação.

Essa decisão foi mantida pelo acórdão de fls. 121, que é o seguinte : (lê)

Interpuseram os interessados recurso extraordinário que fundam nos incisos a e c (Const. art. 101, III).

Arrazoaram as partes.

Nesta suprema instância emitiu a Procuradoria Geral o parecer de fls. 150, que é o seguinte :

“O recurso parece-nos incabível, pois a sentença de fls. 97 e o acórdão que a confirmou (fls. 121), longe de haverem contrariado a letra da lei federal, nesta se basearam, para não admitir a ação proposta pelos recorrentes.

Se, entretanto, do recurso conhecer o Egrégio Tribunal, com base na invocada alínea c (fls. 124), por isso que os recorrentes contestaram a validade de ato do governo local em face da lei federal (fls. 7) e com a decisão recorrida ficou mantido aquele ato, caso será, a nosso ver, de negar provimento ao recurso, uma vez que têm apoio na lei a sentença e acórdão referidos.

Distrito Federal, 13 de outubro de 1942. — *Luiz Gallotti*, procurador da República. De acôrdo : *Gabriel de Rezende Passos*, procurador geral da República.

E' o relatório.

VOTO PRELIMINAR

O Sr. ministro Castro Nunes (relator) — O acórdão se limitou a estatuir sobre a prejudicial, que admitiu, tratando aos A.A. o direito à ação por não terem esgotado os recursos cabíveis na esfera administrativa.

Para tanto apoiou-se no art. 223 do decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939 (Estatuto dos Funcionários Públicos Cívís da União) aplicável ao caso dos autos, por isso que ao tempo do ato impugnado não havia ainda o Estatuto Municipal (que existe hoje e reproduz o mesmo dispositivo), disciplinando-se por aquela preceituação federal os direitos e deveres dos funcionários da Prefeitura do Distrito.

O art. 223 dispõe terminantemente : “O funcionário só poderá recorrer ao Poder Judiciário depois de esgotado todos os recursos da esfera administrativa, ou após a expiração do prazo a que se refere o § 1.º do art. 221.

Esse § 1.º do art. 221 estabelece um prazo de 90 dias, dentro do qual deverá ser proferida a decisão final no mecanismo administrativo. A remissão a esse dispositivo é feita para indicar que expirado esse prazo, com ou sem decisão, poderá então o interessado recorrer aos tribunais. E' um prazo para a autoridade superior decidir o recurso da parte. Esse recurso, porém, está pressuposto, dele deverá usar o prejudicado para esgotar os meios administrativos.

Decidindo nesse sentido, é claro que o Tribunal local não violou, antes se ateu à letra da lei.

Também é duvidoso que possa caber o recurso com base no inciso c.

Decidindo por essa preliminar, o julgado local não apreendeu o ato municipal arguido de lesivo ao direito dos A.A. ora recorrentes.

E' certo que se negando a examiná-lo, deixou-o de pé, não o invalidou. De modo que será possível dizer que, indiretamente, o validou.

Mas creio que o recurso extraordinário do inciso c supõe um contraste do ato local com a preceituação federal, de modo a se poder concluir que, validando ato ou a lei local, comprometeu a autoridade do direito federal. E' essa a destinação constitucional do recurso em tal hipótese. E isso não se verifica no presente caso, porque a decisão não exprime nenhuma colisão entre preceituação local e preceituação federal.

O que existe no fundo da questão, e não está focalizado na apresentação do caso, é a questão de saber se a limitação estabelecida é compatível com a Constituição.

Essa limitação está na lei federal, que é o Estatuto dos Funcionários Cívís da União, e foi repetida no Estatuto Municipal.

De modo que a questão constitucional estará em saber se pode a lei, mesmo a lei federal, exigir, como condição para o ingresso em juízo, que o funcionário esgote os recursos administrativos.

Ao meu ver tais limitações são admissíveis, contanto que deixem ressalvada a via judicial para a anulação do ato administrativo em sua forma definitiva.

A nossa atual legislação está cheia de restrições dêsse gênero, umas afetando a defesa, outras o direito de acionar o Estado, seja para exigir um requisito a que condicione o ingresso em juízo, seja para proibir o uso de certos meios processuais. E têm sido admitidas.

Não me parece que a exigência legal de esgotar os meios administrativos seja inconciliável com o princípio constitucional em virtude do qual o ato administrativo é sempre ajuizável para o exame do mérito de sua legalidade.

Não conheço do recurso.

VOTO

O Sr. ministro Filadelfo Azevedo — Conheço do recurso por ambos os fundamentos e lhe dou provimento para que, afastada a preliminar, seja julgada a ação, em seu merecimento.

O trancamento da ação se deu pela soma de duas inteligências extensivas — a aplicação de estatuto federal aos funcionários municipais e a inclusão do recurso ao chefe do executivo federal como terceira instância.

Mas, este é, a meu ver, um recurso extraordinário, não compreendido na esfera comum e limitado a casos excepcionais (decreto-lei n. 1.202, art. 12), de ofensa à Constituição e às leis e de concessões públicas, pois, do contrário, o Presidente da República se veria assoberbado com os recursos, oriundos dos Estados e Municípios do Brasil, sobre questões de todo funcionário público.

Por outro lado, as leis que restringem a normal intervenção do Poder Judiciário para apreciar as lesões de direito devem ser entendidas restritamente.

E assim como na própria vida forense, a ação recisória não fica prejudicada com a falta de interposição de recursos ordinários, na órbita administrativa a falta de emprego de meios de reexame da questão não devia impedir o ingresso no pretório, salvo proibição expressa a ser aplicada restritamente.

Ora, quanto ao reajustamento municipal, a lei n. 1.944, posterior ao estatuto federal e ao decreto sobre recursos de

atos locais n. 1.202, aludiu, no art. 15, apenas a reclamações a serem resolvidas pela Secretaria Geral de Administração em 60 dias, contra erros de reajustamento, não se tratando, sequer, de providência de ordem individual ou de interesse personalíssimo.

Assim, se os autores reclamaram, recorreram e pediram, em vão reconsiderasse o prefeito o quadro de sua repartição, não precisavam ir até o Presidente da República para poder alcançar a via judicial, que lhes não deve, assim, ser definitivamente trancada.

EXPLICAÇÃO

O Sr. ministro Castro Nunes (relator) — Sr. presidente, confesso que não examinei a questão por êsse aspecto, abordado pelo Exmo. Sr. ministro Filadelfo Azevedo.

O Sr. ministro Anibal Freire — E' o essencial.

O Sr. ministro Castro Nunes (relator) — S.Ex. examinou o caso sob o aspecto do recurso para o Presidente da República, que é excepcional e só usável em casos restritos.

À vista dessa circunstância modifíco meu voto, porquanto, conforme verificou o Tribunal, encarei a hipótese por outros aspectos que não eram suficientes para autorizar o conhecimento do recurso extraordinário.

O Sr. ministro Filadelfo Azevedo (revisor) — Êsse princípio é constitucional.

O Sr. ministro Castro Nunes (relator) — Uma vez, porém, que não se adequava à hipótese, não era caso de se exigir o recurso.

O Sr. ministro Filadelfo Azevedo (revisor) — O decreto dos Interventores diz que só há recurso para o Presidente da República nos casos de ofensa à Constituição e às leis ou no caso de concessões públicas. De modo genérico, pode dizer-se que é ofensa à lei, porque tudo é ofensa à lei. Mas o recurso é estrito.

O Sr. ministro Castro Nunes (relator) — Nessas condições — devo modificar o meu voto, porque, como viu o Tribunal, examinei a questão nos outros aspectos, com os quais o Sr. ministro revisor se declara de acôrdo — por êsse fundamento só, admito, conheço do recurso e lhe dou provimento, no mérito da questão.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: "Conheceram do recurso e lhe deram provimento, unânimemente".

PROMOÇÃO — DIREITO DE ACESSO

— As condições de promoção teem caráter estatutário, podendo ser modificados livremente pelo Poder Público.

JUÍZO DE DIREITO

DA 3.^a VARA DA FAZENDA PÚBLICA

SENTENÇA

Vistos êstes autos de ação ordinária, entre partes, como A.A., Olavo Rodrigues e outros — e como R. a Prefeitura do Distrito Federal.

Proferindo, em a audiência de instrução e julgamento, a sentença de fls. 97-99, cuja parte expositiva adota neste segundo pronunciamento, este juízo acolheu a preliminar levantada pela R. Tal decisão foi unânimemente confirmada pela 4.^a Câmara do Egrégio Tribunal de Apelação, conforme o Acórdão de fls. 121, mas reformada, em grau de recurso extraordinário, pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal (fls. 163), descendo, em seguida, os autos a esta instância para o seu pronunciamento sobre o mérito.

Isto posto :

Na antiga Diretoria Geral do Departamento da Limpeza Pública e Particular, da Prefeitura do Distrito Federal — hoje Departamento de Limpeza Urbana — os autores ocupavam os cargos de *encarregados de Depósito, Fiscais, e Auxiliares de Fiscalização*. De acordo com a legislação então vigente — dec. municipal n. 4.601-A, de 30-12-33 : idem, n. 5.071, de 3-8-34 ; ainda n. 4.396, de 16-9-33 — tinham direito a promoções até o cargo de Assistente, na proporção de 1/3 por antiguidade e 2/3 por merecimento, até o cargo de 1.^o fiscal ; e, deste para cima, só por merecimento (dec. 5.071, art. 54). Surgiu entretanto, o decreto-lei n. 1.944, de 30-12-39, reajustando os quadros e vencimentos dos funcionários da R. De acordo com este decreto, os autores passaram à seguinte situação : os encarregados de depósito, zeladores, classe 51 ; os fiscais a fiscais classe 32 ; os auxiliares de fiscalização, a fiscais classe 31.

Entendem os autores que, ocupantes de postos na *carreira administrativa* anteriormente ao decreto-lei n. 1.944, em a qual tinham direito de promoção até o ápice, “foram erradamente distribuídos em *carreiras distintas* : 1.^o — oficial administrativo ; 2.^o — escriturário ; 3.^o — zelador ; 4.^o — fiscais” (fls. 11) e pretendem que, de direito, deveriam ter sido todos classificados como oficiais administrativos, classe 71 (fls. 12), propondo, para este fim, a presente ação.

Pretendem, pois, os autores, que tinham *direito adquirido* às promoções de que cogitava o decreto n. 5.071, de 1934. Nada mais improcedente : 1.^o porque tais promoções dependiam de verificação das condições estipuladas nos artigos 53, 54 e 55 desse diploma legal ; 2.^o porque não está o Estado impedido de reorganizar seus serviços, quadros de funcionalismo e modificar-lhes as nomenclaturas. Respeitou-lhes, aliás, a ré, a integralidade dos vencimentos, aumentando-os, mesmo (fls. 66), quando os podia, até, ter reduzido, pois que, como é sabido, só os magistrados gozam de irredutibilidade dos proventos. O argumento máximo dos autores se resume na consideração de que tendo eles ingressado na carreira com a expectativa de acesso, essa *possibilidade* de acesso não lhes poderia ter sido retirada. Nada mais falso. Ainda recentemente, o Governo Federal extinguiu o Tribunal de Apelação do Território do Acre, ficando os juízes de direito com a carreira truncada, pois que a lei lhes assegurava a promoção por antiguidade e merecimento, alternadamente. E o Egrégio Tribunal de Apelação do Distrito Federal indeferiu a reclamação do juiz de Direito mais antigo, Dr. Jayme Mendonça, que, sob alegação idêntica a dos autores, pretendia ser incluído na lista de antiguidade dos juízes do Distrito Federal, para efeito de promoção, de vez que o Tribunal daqui passava a ser a 2.^a instância da justiça do Acre. Entendeu, então, o Tribunal, que a espec-

tativa de promoção não constituía ainda um *direito* à promoção. *Mutatis mutandis*, a situação é idêntica. E não há direitos mais definidos do que os dos juízes, pois eles são fixados na Constituição.

A tese da inicial não é, pois, exata. O ilustrado doutor Luiz Gallotti, em parecer que está às fls. 429-31 do vol. 50 do *Arquivo Judiciário*, reproduziu as opiniões de MARCEL WALIN e CINO VITTA : — as condições de promoção são estatutárias, podendo, assim, ser modificadas com aplicação a todo o pessoal do serviço. Vejam-se, ainda, GASTON JÈZE — *Les principes généraux du droit administratif*, 3.^a edição, pág. 14 ; DUGUIT — *Droit Constitutionnel*, 2.^a edição, págs. 252 e segs. e 260 e segs. Estudando as teorias das “situações jurídicas” e “dos pactos jurídicos completos”, CUNHA GONÇALVES ensina que “se a lei nova modificou ou suprimiu uma *situação jurídica positiva*, isto é, um regime estabelecido pela lei anterior e por força do qual todos os indivíduos *podiam aspirar* ou *podiam ficar* em certas situações concretas ; e, se havia muitos desses indivíduos, sendo até a maioria indeterminada dos habitantes dum território, em relação aos quais não se tinha ainda realizado o fato jurídico material ou que não tinham ainda praticado o *fato jurídico voluntário* ou o *ato jurídico* necessário para tal regime lhes ser aplicável essa lei não pode ser havida como *retroativa quanto a estes indivíduos*, porque eles estavam numa *situação jurídica abstrata*, porque só tinham um *direito eventual*, só possuíam uma *aspiração*, direitos eventuais e aspirações que não tem de ser respeitados pela lei nova, porque, ao contrário, seriam impossíveis todas as reformas, perdurariam todos os maus hábitos e todos os abusos com aparência de *direitos*” (*Tratado de Direito Civil*, vol. I, págs. 359 e 360). Os autores tinham uma *expectativa de direito* — mas não eram titulares de uma *situação jurídica concreta*, salvo quanto aos cargos que exerciam. Essa a doutrina, aliás, que tem sido adotada em Juízo : “Tem mera expectativa de direito, e não direito adquirido à vitaliciedade, o funcionário que, nomeado no regime da lei que lhe dava essa garantia decorrido certo prazo, antes do mesmo se completar, é modificado esse regime por lei posterior, que suprime aquela garantia” — é a súmula do acórdão unânime proferido pelo Supremo Tribunal Federal na apelação cível n. 6.202 e que se vê in *Arquivo Judiciário*, vol. 29, pág. 22. Há, ainda, uma consideração, e final, a fazer. A regra do nosso direito administrativo é a da demissibilidade *ad-nutum* dos empregados públicos, sendo exceção a estabilidade (S.T.F., acórdãos de 25-7-34 e 11-6-34, in *Arquivo Judiciário*, vol. 34, pág. 523 e vol. 36, pág. 185). Ora, os autores não provaram, não alegaram sequer o seu direito de estabilidade nos cargos que ocupavam, direito esse que seria elementar ao reconhecimento — se possível — dos que vieram a Juízo pleitear. Funcionário demissível *ad-nutum* não pode pretender direitos que só se integram mediante condições a serem verificadas em futuro incerto. Nenhum, pois, o direito pleiteado.

Pelo exposto, pois,

Julgo improcedente a ação e condeno os autores nas custas.

P.R.

Rio de Janeiro, 5 de junho de 1943. — José Tomaz da Cunha Vasconcelos Filho.

VIDA ADMINISTRATIVA

ORGANIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

Contrôle interno dos agentes da administração

O problema do controle dos atos administrativos tem aspectos variados, que constituem um tema do maior interesse para os estudiosos da ciência política e da administração pública. Há um controle exercido pelo poder judiciário, outro pelo legislativo, ainda outros pela opinião pública, pelos partidos, grupos de interesses privados, etc.

Todavia, considerada a questão do ponto de vista do funcionamento dos órgãos administrativos, das relações entre esses órgãos, os instrumentos de controle mais importantes são os que institui o próprio executivo, dentro de sua esfera de ação.

Os chamados "controles administrativos internos", mais que quaisquer outros, se relacionam imediatamente com as atividades do funcionário.

O orçamento, os registros da contabilidade, os relatórios periódicos obrigatórios, os sistemas de apuração de frequência, são meios de que o governo lança mão para verificar se as atividades executadas pelos seus agentes estão de acordo com os planos estabelecidos, as práticas, as normas e os prazos fixados na lei e nos regulamentos, ou exigidos pela própria natureza do objeto a que se referem.

Entretanto, a preocupação de submeter todas as atividades do governo a uma verificação constante e minuciosa — justificada, até certo ponto, pela crescente importância dos negócios confiados aos funcionários — está produzindo resultados que não correspondem aos fins que se desejava atingir. A máquina administrativa do Estado Moderno está se transformando, rapidamente, num mecanismo composto essencialmente de dois tipos de agências: órgãos que *executam* determinadas tarefas e órgãos que *verificam* se essas tarefas estão sendo executadas.

Essa verificação, aliás, é uma incumbência normal da chefia. As linhas de autoridade são também linhas de controle; a função de controle corre paralelamente à de comando.

A especialização crescente da administração pública tem se caracterizado pelo deslocamento de várias funções da chefia, que são atribuídas a órgãos especiais de supervisão e de fiscalização. Esse processo de funcionalização, conhecido pelo nome de diferenciação das atividades-fins e atividades-meios, resulta na instituição de agências de controle dos funcionários, colocadas, em muitos casos, fora do âmbito de ação do chefe imediato desses funcionários.

Assim nasceram os órgãos de controle das atividades relativas ao pessoal, material, orçamento, circulação de documentos oficiais, etc., os quais vieram juntar-se a outros, já existentes, também incumbidos especialmente de funções de controle.

Desenvolveu-se na administração brasileira, à semelhança de outros países, uma tendência incoercível para multiplicar, sempre que possível, os mecanismos de controle dos atos dos agentes do poder público. Há mesmo chefes de serviço que medem o grau de perfeição dos trabalhos executados sob sua direção pelo número de controles a que foram submetidos.

Em certos serviços é tal o número de protocolos, registros e fichários que um observador menos avisado poderia ter a impressão de que esses órgãos não foram criados para desempenhar as atividades que lhes deram o nome, mas sim para controlar e carimbar papéis.

Até certo ponto, essa proliferação de controles e registros é explicável como uma reação contra a antiga situação de desperdício generalizado e de ausência de responsabilidade. Foram tão funestos os resultados da falta de fiscalização em que, durante longos anos, se trabalhou — ou não se trabalhou — nas repartições do governo, que um grande entusiasmo acolheu a instituição de mecanismos complicados para acompanhar, e dificultar às vezes, a ação dos funcionários.

Nesta fase de transição que está atravessando a administração brasileira, é explicável essa exuberância das atividades que visam à verificação da marcha do trabalho nas agências do governo.

Uma transformação radical como esta que se vem operando no último decênio exige, naturalmente, uma organização especial que assegure o exato cumprimento dos novos métodos e normas de ação.

Todos conhecem o grande esforço que vem sendo desenvolvido, desde o antigo Conselho Federal do Serviço Público Civil, para obter a observância rigorosa das determinações destinadas a racionalizar as práticas administrativas em uso no Brasil. Esse objetivo só tem sido alcançado através do estabelecimento de sistemas de controle e fiscalização.

Mas o D.A.S.P., sempre que lhe é oferecida oportunidade, tem procurado simplificar os controles, reduzindo-os ao número estritamente necessário.

São exemplos desse esforço no sentido da simplificação as reformas dos Serviços de Comunicações e protocolos, os diversos projetos de reforma das normas de execução orçamentária, a reorganização do sistema de abastecimento das repartições do governo e as numerosas revogações de dispositivos do Código de Contabilidade Pública e do Regulamento respectivo, levados a efeito por iniciativa do Departamento.

Por outro lado, funcionários têm sido enviados aos Estados Unidos, afim de estudar os sistemas de arquivamento e controle do movimento de papéis oficiais, que, naquele país, atingiram um grau de simplificação bastante elevado.

Ainda recentemente, ao examinar proposta de reforma do Regimento-padrão das tesourarias, o D.A.S.P. reafirmou o seu ponto de vista a respeito das atividades de controle executadas nos diferentes setores de administração pública.

Manifestando-se favoravelmente à redução do número de balanços que devem ser feitos nas tesourarias da União, acrescenta a Exposição de Motivos n. 1.667, de 11 de junho do corrente ano :

“...cabe ponderar que, sendo meramente auxiliares as atividades de controle dos atos de agentes

da administração, devem ser simples e, sempre que possível, reduzidas ao mínimo exigido pela garantia da eficiência e honestidade reveladas pelos servidores, na execução de suas tarefas. As repartições públicas não devem ter o desempenho de seus objetivos legais e regulamentares sacrificado em benefício da preparação de instrumentos de controle”.

Esse ponto de vista do D.A.S.P. não é mais do que a ratificação dos princípios que têm norteado a sua atividade no sentido de aperfeiçoar as condições de execução do trabalho confiado ao serviço público nacional.

Todas as organizações empreendidas têm sido orientadas pelo princípio de que “o controle administrativo é praticamente impossível se as linhas de responsabilidade e autoridade não estiverem nitidamente estabelecidas” (1).

O controle da responsabilidade é uma atividade permanente na administração pública. Mas o controle não passa de um auxiliar do administrador. E’ um instrumento útil, criado para facilitar-lhe a ação, para acompanhar o trabalho dos servidores e dar, a cada momento, uma idéia da situação em que esse trabalho se encontra.

Quando o Governo cria um sistema de órgãos de contabilidade, ou dá estrutura ao controle orçamentário, não é com o fim de prender, dificultar, retardar, as operações das agências administrativas : é para permitir aos próprios administradores uma visão correta da marcha das atividades dos diferentes setores da ação governamental.

Quando o controle fôr compreendido nesse sentido, e as atividades de fiscalização forem exercidas com esse espírito, deixarão de existir as “impugnações” e as dúvidas que, “sem concorrer de modo algum para o aperfeiçoamento do controle”, “concorrem, entretanto, para entravar inútilmente e com evidentes prejuízos a boa marcha dos serviços públicos” (2). Haverá então uma transformação sensível na fisionomia de certas unidades administrativas onde o controle, de mera atividade auxiliar, passou a ser o centro para o qual se dirigem as atenções, as preocupações — e, às vezes, as iras e os temores — de diretores, chefes e funcionários.

(1) *Technique of Municipal Administration* — Institute for Training in Municipal Administration — Pg. 98.

(2) Exposição de Motivos n. 1.608, de 8-6-43.

ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PESSOAL

Igualdade de tratamento para todo o pessoal do serviço civil do país

O decreto-lei n. 5.527, de 28-5-43, que dispõe sobre vencimento, remuneração e salário de pessoal, estabelece :

“Art. 1.º Os Estados, Municípios, Territórios, Prefeitura do Distrito Federal, Autarquias e Órgãos Paraestatais adotarão a classificação, nomenclatura e regime de salário de cargos e funções de extranumerário da União.

§ 1.º Essas entidades não poderão atribuir, aos seus servidores ou empregados, vencimento, remuneração ou salário superiores aos dos servidores civis da União, observada a identidade, semelhança ou equivalência de funções.

§ 2.º Para a execução do disposto neste artigo as referidas entidades promoverão imediatas providências articulando-se, para isso, com os órgãos próprios da Administração Federal”.

Desde a promulgação da lei 284, de 1936, vem o governo pugnando por um regime de igualdade de tratamento em tudo o que se refere à administração do pessoal no serviço público, principalmente quanto ao problema da justa remuneração.

Com a criação do D.A.S.P. e, posteriormente, com o advento do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, que consolidou toda a legislação referente ao assunto, e definiu a orientação do governo nesse particular, mais se acentuou a preocupação do poder público em oferecer a todos os que prestam serviços ao Estado os mesmos direitos e as mesmas responsabilidades.

Dessa igualdade de tratamento, mais se acentuou o *espírito público*, que hoje tão promissoramente se manifesta na maioria dos servidores, identificando-os com os superiores interesses do Estado.

Assim, o serviço civil do país cada vez mais se aperfeiçoa e se adapta às atividades governamentais, graças ao estímulo que a orientação administrativa do governo relativa à igualdade de tratamento, veio assegurar aos servidores da União.

Acontece, no entanto, que, à vista do acúmulo de serviços que hoje pertencem ao domínio público, o Estado delegou a entidades de natureza autárquica e órgãos paraestatais muitas de suas atribui-

ções, afim de que, limitando o círculo de suas atividades, melhor pudesse realizá-las com eficiência e presteza.

Essas autarquias e órgãos paraestatais, todavia, por força do seu próprio regime jurídico, têm liberdade de orientação administrativa no que tange aos problemas de administração geral, razão por que é natural surjam, de quando em quando, divergências entre a orientação do serviço civil e a desses órgãos, quanto aos problemas de pessoal, material, organização de serviços, etc.

Muitas vezes essas divergências se explicam e se justificam, casos havendo, contudo, em que precisam ser evitadas.

Quanto ao regime de remuneração do pessoal, por exemplo, segundo apurou o D.A.S.P., é flagrante a desigualdade de tratamento que está havendo entre os empregados de algumas autarquias e os servidores públicos, sendo os salários pagos por aquelas entidades, geralmente, mais elevados do que os vencimentos ou salários que, nas mesmas circunstâncias, vêm percebendo os funcionários e extranumerários da União.

Observa-se, também, quanto aos Estados e Municípios, a mesma discordância entre o nível de remuneração dos seus servidores e os da União, situação que vem ocasionando preferências prejudiciais ao serviço público federal, colocado, em alguns casos, em situação de inferioridade.

Não se pode fugir à evidencia de que, tanto os serviços públicos propriamente ditos, como os desempenhados por autarquias e órgãos paraestatais, por delegação do Estado, requerem pessoal treinado e eficiente, selecionado à base de concurso e ao nível da função a ser desempenhada, o que, aliás, vem sendo adotado entre nós, não sendo justo, portanto, que, para funções que requeiram idênticas qualidades de preparo e eficiência, e que ofereçam as mesmas dificuldades, sejam estabelecidos diferentes padrões de remuneração, tendo-se ainda em vista que, num e noutro caso, o serviço é exercido no interesse e em função do Estado.

Assim, afim de evitar que perdure essa divergência de tratamento referente à remuneração do pes-

soal, entre o serviço civil e as autarquias e órgãos paraestatais, assim, também, como entre aquele e os Estados e Municípios, em discordância com a orientação que, a êsse respeito, vem mantendo o governo, o D.A.S.P. propôs fôsse adotado o entendimento de que as autarquias, órgãos paraestatais,

Estados e Municípios, não deverão fixar salários para os seus empregados em nível superior aos dos vencimentos e salários correspondentes dos funcionários e extranumerários da União, para funções que se equivalerem por sua natureza e dificuldades.

Notas para o funcionário

A NOMEAÇÃO DE CONTRATADO IMPORTA EM RESCISÃO DO CONTRATO

CCCLV

O Interventor Federal no Estado da Paraíba solicitou fôsse pôsto à disposição dêsse Estado, afim de dirigir o seu Departamento de Saúde, um médico sanitarista, sem prejuízo do cargo que ocupa no Departamento Nacional de Saúde.

Examinando o assunto, verificou o D.A.S.P.:

- a) que o interessado é extranumerário-contratado do M.E.S.;
- b) que a sua nomeação, para o cargo a que se refere o interventor federal no Estado da Paraíba, independe de prévia autorização do Sr. Presidente da República, uma vez que se lhe não aplica o disposto no art. 214 do Estatuto dos Funcionários; e
- c) que tal nomeação implicará a rescisão do seu contrato já firmado.

Assim, opinou o D.A.S.P. por que fôsse o aludido interventor esclarecido sobre a situação do interessado.

(Parecer-processo n. 1.406, de 18-5-43, publicado no D.O. de 24-5-43, pág. 8.088).

CASOS DE ISENÇÃO DE REGISTO DE PONTO

CCCLVI

Na forma do item IV, do art. 113, do Estatuto dos Funcionários, "os regimentos determinarão quais os funcionários que, em virtude das atribuições que desempenham, não estão obrigados a ponto".

E o Regulamento do Conselho do Trabalho, baixado com o decreto n. 6.597-40, enumera, no art. 64, e seu parágrafo único, os funcionários que não estão sujeitos a ponto e os que têm a frequência consignada em boletim.

Entre êsses funcionários não estão incluídos os inspetores regionais.

Assim, pois, entende o D.A.S.P. que, como pareceu à Divisão do Pessoal do Ministério do Trabalho (D.P.T.), não é regular o regime de exceção estabelecido para o inspetor regional ora lotado no Departamento de Previdência Social.

(Parecer-processo n. 5.261-43, publicado no D.O. de 6-5-43, pág. 6.903).

APROVEITAMENTO DE ACIDENTADO EM SERVIÇO

CCCLVII

Um ex-servidor do Instituto Nacional de Odontologia solicitou uma colocação no serviço de limpeza de escritórios e oficinas ou como vigia, alegando haver exercido alí a função de artífice, durante o período de 7 anos, após o qual foi vítima de acidente quando encerrava uma das dependências daquele Instituto.

Verificou o D.A.S.P.:

- a) que, atendendo à circunstância de haver sido acidentado em serviço no I.N.O., pôde o interessado ser amparado, mediante o seu aproveitamento em função compatível com a sua capacidade física reduzida; e
- b) que, assim, poderia ser examinada a possibilidade de sua admissão como extranumerário-diarista.

O Sr. Presidente da República aprovou êsse parecer do D.A.S.P. e o processo foi encaminhado ao Ministério da Educação e Saúde, para o fim aludido na alínea b.

(Parecer-processo n. 881, de 43, publicado no D.O. de 24-5-43, pág. 8.008).

FUNCIONÁRIO PÚBLICO NÃO PODE PRESTAR SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO A AUTARQUIAS

CCCLVIII

Serviços de fiscalização prestados por funcionário público a autarquias administrativas ou a entidades congêneres e por estas remunerados — Caso de acumulação —

o Instituto Central do Fomento Econômico da Baía consultou "se, de modo geral, pode êste Instituto custear, com a verba que para isso arrecada, o serviço de fiscalização dos empréstimos e a inspeção dos bens que lhe são dados em garantia, cometendo tal incumbência a funcionários públicos".

Esclareceu o consulente:

- a) que "nos contratos de empréstimo, sob garantia real, o suplicante cobra uma taxa, a título de fiscalização e administração dos bens dados em garantia";
- b) que o produto desta verba é levado, diretamente, à receita do I.C.F.E.B.; e

c) que as despesas com esse serviço nem sempre são feitas em benefício do contribuinte direto, mas também de outros que não pagaram a referida taxa ou o fizeram insuficientemente.

Examinando a espécie, verificou a Divisão de Orientação e Fiscalização do Pessoal:

a) que o I.C.F.E.B. incorpora, à sua receita, o produto dessa arrecadação;

b) que os serviços de fiscalização e de inspeção são retribuídos indistintamente, como quaisquer outros da mesma entidade; e

c) que tais serviços constituem, por sua natureza, funções atinentes às atividades do consulente, superintendidas, neste particular, por setores próprios, quais sejam o da fiscalização dos empréstimos e o da inspeção dos bens dados em garantia.

Ora, na forma do disposto no art. 159 da Constituição e 209 do Estatuto dos Funcionários, é vedada a acumulação remunerada, compreendendo essa proibição, não somente cargos e funções públicas federais, estaduais e municipais entre si, mas, por igual, os de entidades que exercem função delegada do poder público ou por este mantidas ou administradas, ou cuja manutenção esteja a seu cargo (art. 211, n. I, do E.F.).

Nestas condições, esta D.F. é de parecer que a funcionário público, de qualquer das esferas administrativas é vedado o desempenho dos serviços a que alude a consulta, devendo ser expedida a competente resposta, neste sentido, à entidade interessada.

(Parecer-processo n. 3.937-43 publicado no D.O. de 6-5-43, pág. 6.904).

CANCELAMENTO DE DÍVIDAS DECORRENTES DE REVISÃO DE APOSENTADORIAS

CCCLIX

A Constituição Federal de 1934 dispõe, no item 6.º do seu art. 17, *in verbis*:

“o funcionário que se invalidar em consequência de acidente ocorrido no serviço, será aposentado com vencimentos integrais, qualquer que seja o seu tempo de serviço; serão também aposentados os atacados de doença contagiosa ou incurável que os inhabilita para o serviço do cargo”.

Em face do dispositivo acima transcrito, entendeu-se que os funcionários atacados “de doença contagiosa ou incurável” seriam aposentados com vencimento ou remuneração, qualquer que fôsse o tempo de serviço, tendo sido, nessa conformidade, concedida aposentadoria, com provento integral, aos que se encontravam nessa situação.

Em 1936, no entanto, o Sr. Presidente da República fez distribuir aos Ministérios e órgãos da Presidência, a Circular n. 9.701, de 2-1-36, a qual, tendo em vista as conclusões a que chegou o consultor geral da República no estudo de papéis submetidos ao seu exame, determinou fôsem os processos de aposentadoria dos funcionários públicos civis preparados de acordo com as normas que especificou.

Prescreveu taxativamente o item XI da aludida circular:

“A aposentadoria por moléstia contagiosa ou por moléstia incurável que inhabilita para o exercício do cargo será concedida com vencimentos proporcionais”.

E no, item XX, estabeleceu:

“Deverão ser revistas as aposentadorias concedidas após a constitucionalização do país, afim de serem obedecidas as presentes instruções”.

Como é de prever-se, grande foi a redução operada no provento dos que, como portadores de moléstias contagiosas ou incuráveis, percebiam provento integral consoante a interpretação que até então era dada ao item 6.º do art. 170 da Constituição Federal de 1934.

Casos houve em que a redução aludida atingiu importância superior a 50% dos proventos que vinham sendo pagos aos funcionários aposentados.

Além de sofrerem grande redução nos seus proventos, ex-vi da nova interpretação dada ao item 6.º do art. 170 da aludida Constituição, pela Circular n. 9.701, citada, foram, ainda, aqueles funcionários, considerados devedores da Fazenda Pública da importância recebida a maior desde a data dos decretos das respectivas aposentadorias até 2-1-36, data daquele entendimento.

Em face dessa medida, o Ministério da Fazenda suspendeu o pagamento do provento proporcional que vinha sendo pago, até que fôsse coberta, pelos interessados, a importância da dívida a que se viram obrigados, o que deu causa à exposição de motivos n. 2.369, de 14-9-42, do D.A.S.P., aprovadas pelo Sr. Presidente da República, em virtude da qual ficou estabelecido, de maneira geral,

a) que o desconto mensal para a satisfação do débito à Fazenda não exceda à quinta parte do provento, aplicando-se, por analogia o art. 228, § 1.º, do Estatuto dos Funcionários que, no tocante à indenização devida à Fazenda Nacional, por funcionário, assim dispõe:

“Em determinados casos, a juízo da autoridade competente, a importância da indenização poderá ser descontada do vencimento ou remuneração, não excedendo o desconto à quinta parte deles”; e

b) que depois de feita a redução em aprêço, deverá, ainda, no caso de existirem outros descontos, ser *respeitado o limite* estabelecido pelo art. 4.º do decreto-lei n. 312, de 3-3-38.

Foi uma solução que, de certa forma, veio minorar a situação de insegurança econômica em que iam ficar aqueles funcionários aposentados no período de 1934-1935, por motivo de doença contagiosa ou incurável.

Voltando a estudar o assunto, à vista dos pedidos que têm sido dirigido ao Sr. Presidente da República, no sentido de serem perdoadas dívidas decorrentes da revisão a que se refere a Circular n. 9.701, o D.A.S.P. verificou:

a) que o Sr. Presidente da República já teve oportunidade de ordenar o cancelamento dessas dívidas em casos especiais, tendo em consideração a situação de alguns dos interessados;

b) que, além do mais, é pequeno o número dos funcionários aposentados que sofreram a redução ordenada pela Circular n. 9.701-36;

c) que, por outro lado, não determinou a circular em causa fôsse restituída a Fazenda Nacional a importância recebida a maior pelos funcionários aludidos, mas, apenas, obrigou a revisão das aposentadorias em apêço, afim de "serem obedecidas" as instruções que especifica; e

d) que, assim, seria um ato de justiça, se fôsem consideradas inexistentes essas dívidas atendendo-se, ainda, a presente elevação do padrão de vida e ao estado de saúde dos interessados, a que o Estado não deve ser indiferente.

Assim, o D.A.S.P. opinou:

a) por que sejam canceladas todas as dívidas decorrentes das revisões das aposentadorias concedidas na forma do item 6.º do art. 170 da Constituição Federal de 1934, a que ficaram obrigados os funcionários que vinham percebendo provento além do estabelecido na Circular n. 9.701, de 2-1-36; e

b) por que seja, uma vez decidida pelo Senhor Presidente da República, encaminhada a presente exposição de motivos ao Ministério da Fazenda, para os devidos fins.

O Sr. Presidente da República aprovou essa exposição de motivos do D.A.S.P. em data de 17-5-43.

(Exposição de motivos n. 1.374, de 14-5-43, publicada no D.O. de 24-5-43, pág. 8.008).

ISENÇÃO DE SÊLO EM CERTIDÕES DE TEMPO DE SERVIÇO

CCCLX

Atendendo a uma consulta sobre a isenção de sêlo em certidões de tempo de serviço feita pela Prefeitura do Distrito Federal, o D.A.S.P. esclareceu:

a) que o art. 275 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, dispondo que "nenhum imposto ou taxa gravará vencimento, remuneração ou gratificação do funcionário e o salário de extranumerário, bem como atos ou títulos referentes à sua vida funcional" excetuou, no seu § 3.º os requerimentos, recursos ou as certidões fornecidas para qualquer fim;

b) que, atendendo à orientação seguida pelo Estado Novo, no sentido de proibir gravames aos atos ou títulos que se relacionassem com a vida funcional do seu servidor, por considerar a recompensa pecuniária como um direito de subsistência, o D.A.S.P., pela E.M. n. 1.136, de 11-6-42, solicitou ao Sr. Presidente da República fôsse revogado o § 3.º do referido art. 275, juntando, para isso, o respectivo projeto de decreto-lei;

c) que, ouvido a respeito, o M.F., retificou o ponto de vista do D.A.S.P., sendo, porém, de parecer que o assunto deveria ser apreciado por ocasião da revisão do D.L. 4.274, de 17-4-42, o que se verificou, com a expedição do D.L. 4.655, de 3-9-42;

d) que este D.L., dispondo sobre o imposto de sêlo, estabeleceu, expressamente, no § 3.º, do seu art. 52, *in verbis*:

O imposto de sêlo não incide sobre vencimento, remuneração ou gratificação do funcionário público, e o salário do extranumerário, bem como sobre os atos ou títulos referentes à sua vida funcional, inclusive requerimentos ou recursos, recibos e certidões; e

e) que, assim, estão isentos de sêlo as certidões de tempo de serviço e respectivos requerimentos dos funcionários federais.

(Parecer-processo n. 5.849-43, publicado no D.O. de 26-5-43, pág. 8.158).

DESIGNAÇÃO DE FUNCIONÁRIO PARA FUNÇÃO GRATIFICADA

CCCLXI

Na consulta que a Divisão do Pessoal do Ministério da Justiça dirigiu ao D.A.S.P. sobre designação de funcionário para função gratificada, foi emitido o seguinte parecer:

No entender do D.A.S.P., sempre que o decreto-lei que criar a função gratificada não dispuser expressamente sobre a designação de seu ocupante, como previu a resolução do seu Conselho Deliberativo para casos como o de que se trata, deve ser observado o art. 35 do Estatuto dos Funcionários.

(Parecer-processo n. 6.630-43, publicado no D.O. de 26-5-43, pág. 8.158).

FUNCIONÁRIO À DISPOSIÇÃO DA C.N. NAVEGAÇÃO COSTEIRA PERDE O VENCIMENTO DO CARGO

CCCLXII

Examinando um pedido de afastamento, o D.A.S.P. foi de parecer:

a) que só a funcionário público pôsto à disposição de órgãos como o de que se trata, deverá ser extensivo, por analogia, nos termos da E.M. 209, de 19 de fevereiro de 1942, o disposto no art. 214 do Estatuto dos Funcionários; e

b) que, assim, no caso concreto, o funcionário só poderá prestar a sua colaboração à Companhia Nacional de Navegação Costeira, à vista do preceituado no referido artigo, perdendo, conseqüentemente, o vencimento do cargo de que é ocupante, e devendo, também, ser dispensado da função que vem desempenhando no D.N.P.I. do Ministério do Trabalho.

(Parecer-processo n. 5.786-43, publicado no D.O. de 19-5-43, pág. 7.672).

SITUAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS MUNICIPAIS

CCCLXIII

Na consulta sobre a situação de funcionários municipais de São Paulo, feita pelo Conselho Nacional do Trabalho, o D.A.S.P. esclareceu:

"a) que, na conformidade do disposto no art. 210 do Estatuto dos Funcionários dos Municípios de São Paulo, as associações de classe não têm competência para representar interesses dos servidores públicos junto aos órgãos do serviço público; e

b) que aos servidores do Estado, funcionário ou extranumerário, seja qual for a sua modalidade, não se aplica a legislação trabalhista”.

Associação de classe não pode servir de intermediária entre a Administração e os servidores, por constituir essa praxe um ato de desrespeito ao Estatuto, pois não é admissível que funcionários, que têm órgãos próprios, criados para tratar dos seus interesses em face das conveniências da Administração, se sirvam de associações privadas para pleitear quaisquer vantagens junto ao Governo, conforme a exposição de motivos n. 330, de 27-3-40, do D.A.S.P., publicada no D.O. de 1-4-40.

(Parecer-processo n. 6.347-43, publicado no D.O. de 19-5-43, pág. 7.673).

INJUSTIFICAÇÃO DE FALTAS DE SERVIDORES MATRICULADOS NO C.P.O.R.

CCCLXIV

O Departamento de Imprensa e Propaganda consultou o D.A.S.P. sobre justificação de faltas de servidores, matriculados no Centro de Preparação de Oficiais da Reserva.

Examinando o assunto o D.A.S.P. verificou e foi de parecer :

a) que os Tiros de Guerra e o C.P.O.R. apresentam a característica de voluntariedade ;

b) que a matrícula compulsória no C.P.O.R., anexo ao 3.º R.I., de que trata o aviso do M.G., citado, diz respeito ao estudante e não ao servidor público ;

c) que, dessa forma, os funcionários ou extranumerários, incorporados aos Tiros de Guerra ou matriculados no C.P.O.R., não poderão, para cumprirem as obrigações daí decorrentes, ser afastados do serviço sem prejuízo do vencimento ou salário ; e

d) que os funcionários ou extranumerários quando já forem aspirantes a oficial ou oficiais da Reserva têm a sua situação prevista no decreto-lei n. 4.548, de 4-8-42, alterado pelo de n. 4.644, de 2-9-42.

(Parecer-processo n. 5.557-43, publicado no D.O. de 19-5-43, pág. 7.672).

EXTENSÃO DE VANTAGENS AO FUNCIONARISMO CIVIL EM TEMPO DE GUERRA

CCCLXV

O decreto-lei n. 4.634, de 28-8-42, estendeu aos militares do Exército um dispositivo do Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares da Aeronáutica (decreto-lei número 4.162, de 9-3-42).

Examinando o processo em que um funcionário civil do Ministério da Guerra solicitou a concessão de tais vantagens, entendeu o D.A.S.P. :

a) que o pedido do interessado não tem amparo legal, conforme se salientou, visto não lhe poderem ser extensivas as vantagens do D.L. n. 4.634-42 ;

b) que a sugestão apresentada pela Secretaria Geral do Ministério da Guerra, no sentido de que se atualize a legislação do pessoal, no tocante aos seus direitos, afim de atender aos casos emergentes, ligados à situação decorrente do estado de guerra, merece, realmente, ser apreciada, não particularizadamente, atingindo, apenas, aos servidores de ministérios militares, mas de modo geral, atendidos os vários aspectos que o assunto possa oferecer ;

c) que, nesse sentido, o D.A.S.P. tem proposto e proporá, oportunamente, as medidas necessárias ; e

d) que, entretanto, o caso concreto não tem relação com a situação decorrente do estado de guerra, não podendo, mesmo sob esse aspecto, ser apreciado.

(Parecer-processo n. 6.011-43, publicado no D.O. de 3-6-43, pág. 8.648).

EXERCÍCIO DE FUNCIONÁRIO EM SECÇÕES DE SEGURANÇA NACIONAL

CCCLXVI

Manifestando-se sobre o pedido de afastamento de um oficial administrativo, opinou o D.A.S.P. :

O Regimento aprovado pelo decreto n. 5.301, de 23-11-40, determina, realmente, no seu art. 3.º que

“Serão designados pelo ministro de Estado para os trabalhos de Secretaria da Secção de Segurança Nacional os servidores que se tornarem necessários, ficando subordinados, além do que lhes compete nesta secção, aos regulamentos gerais da administração pública”.

Isso não autoriza, todavia, que essa designação seja feita sem a permissão prévia do Sr. Presidente da República, na forma do que estabelece o art. 35 do E.F., *in verbis* :

“Nenhum funcionário poderá ter exercício em serviço ou repartição diferente daquela em que estiver lotado salvo os casos previstos neste Estatuto ou prévia autorização do Presidente da República”.

O Estatuto não previu o afastamento de funcionário para ter exercício em secções de Segurança Nacional, independentemente de autorização do Presidente da República ; por outro lado, é evidente, que o art. 3.º do Regimento citado não poderia ter derogado o art. 35, aludido, na parte referente a essa exigência.

Assim, deve ser o processo restituído ao Ministério da Agricultura para que seja cumprida a alínea b do item 5 da E.M. 34, de 14-1-43, do D.A.S.P., aprovada pelo Senhor Presidente da República.

(Parecer-processo n. 6.329 de 1943, publicado no D.O. de 2-6-43, pág. 8.567).

APERFEIÇOAMENTO

Quinta reunião mensal de 1943

"Justifica-se a existência de um laboratório de ensaios na administração pública?"

Coube ao elemento *material* fornecer assunto para a quinta reunião mensal de estudos da série que vem sendo levada a efeito pelo D.A.S.P. através de sua Divisão de Aperfeiçoamento.

Especialmente convidado para pronunciar a conferência-tema da reunião, realizada em 26 de maio último, o Sr. Paulo Accioli de Sá, chefe da Divisão de Indústrias da Construção, do Instituto Nacional de Tecnologia, subordinou seu trabalho ao título: "Justifica-se a existência de um laboratório de ensaios na administração pública?" e o apresentou nos termos a seguir integralmente transcritos:

"Todo ser tem uma razão de ser: por mais desarrazoada que seja. E o mal é que tantos sejam os seres que na desrazão se justifiquem.

Se se fica nos domínios, a nós felizmente tão familiares, de administração pública, parece que às vezes se multiplicam com mais prolifidade esses seres monstruosos, cuja existência se explica com os mais inexplicáveis motivos.

Nem há heresia em que isso se diga nesses recintos, que são como que o "santo dos santos" da administração do país: a razão de ser do D.A.S.P. está, deve estar, na desrazão de tanta coisa que existe ainda, com uma vitalidade assombrosa, nos setores administrativos brasileiros.

Ao nos ser sugerido, como assunto de conferência que tínhamos de realizar, o estudo da "importância da análise técnica dos materiais na administração pública moderna", pareceu-nos que não seria mau apresentá-lo de uma maneira mais profunda; e, fazendo aquilo que poderíamos chamar um exame de consciência, indagar (é esse o intuito de nossa palestra) se se justifica a existência de um laboratório de ensaios na administração pública.

As considerações que passaremos a expor são o resultado, sincero e honesto, do exame feito.

Verifiquemos, preliminarmente, que razões justificam, de um modo geral, a existência de um laboratório de ensaio de materiais.

Primeira, e mais restrita delas, será a necessidade de examinar os materiais, de qualquer espécie, que se queira adquirir.

O que se adquire, quando se compra qualquer coisa, não é propriamente a coisa comprada: é a possibilidade de satisfazer com ela determinadas necessidades.

Quando uma repartição compra papel, não é o papel que lhe interessa: é a possibilidade de satisfazer à neces-

sidade de escrever pareceres, despachos, leis... ou conferências.

Quando um hospital adquire algodão hidrófilo, o que quer obter é um meio para fazer curativos e pensos.

Quando uma estrada de ferro adquire barras de ferro, importa-lhe não o ferro, mais a obtenção de uma resistência a opor aos esforços de um trem, que vai transpor a ponte construída com os ferros, ou ao peso de uma cobertura, que os ferros devam sustentar.

Fôsse menos pretensioso, diríamos que são os acidentes, não a substância, o que se compra.

Ora a maneira antiga de comprar as coisas equivalia a querer substâncias: comprava-se papel sem indagar do modo como ele se prestaria, pela sua textura, pela sua superfície, pela sua contagem, para receber a escrita, que era o fim de fato visado; comprava-se algodão, mas não se exigia que fôsse apto para os curativos; comprava-se ferro em barras, não se especificava, porém, que era para resistir a tantos quilogramas por centímetros quadrado.

Quando se queria ir mais longe, ou ser mais rigoroso, dizia-se: papel de boa qualidade, algodão hidrófilo de tipo superior, barras de ferro de fabricação esmerada. O que significava essa boa qualidade, o que queria dizer esse tipo superior, quando era esmerada essa fabricação, tudo isso ficava para ser discutido depois.

Quem comprava, especulava no preço até o último tostão (hoje dizemos: até o centavo derradeiro) e é essa toda a base da chamada concorrência pública; não sabia, porém, o que estava comprando. Era um verdadeiro "marché de dupes", no qual comprador e vendedor questionavam sobre o valor de uma coisa que não sabiam o que era: pura batalha no vazio.

Como o diziam recentemente HOWARD COONLEY e P. G. AGNEW estudando *The role of standards in the system of free enterprise*, "essas frases vagas usadas para descrever produtos eram apenas convites para os tribunais" (*invitations to the courts*). Entre nós, se diria antes: eram apenas, ou apenas são, muitas vezes, tentativas mais ou menos felizes de fraudes ou de furtos.

Ora, é claro que, num país policiado, esse estado de coisas não deve continuar; quem compra precisa saber se em troca do dinheiro que dá, recebe, de fato, o que deseja, ou apenas o pacote de jornais velhos que um vigarista registado fornece à sua ingenuidade mal defendida.

Isso é certo de qualquer comprador: mais certo será dos compradores maiores; certeza máxima será para o máximo comprador, que é, no nosso caso, o Governo.

O governo federal, só ele, prevê no orçamento do corrente exercício cerca de 800 milhões de cruzeiros para compra de material: é indispensável que esteja aparelhado

para verificar se lhe vendem de fato o que ele quer comprar. Indispensável é, pois, que possua um laboratório de ensaios, no qual faça o exame desses materiais e a verificação de que eles são o que pretendem ser.

É essa a primeira razão de ser do laboratório.

Razão incompleta, porém, como se vê logo, quando se examina mais fundamentamente o assunto.

O laboratório se justifica, dissemos, para que verifique se o produto comprado é o produto querido. Mas qual é o "produto desejado"? Em outras palavras: como definirá o comprador aquilo que quer comprar?

A definição, para que se possa verificar, precisa ser rigorosa; e, nesse terreno, só pode ser rigorosa se sair do qualitativo e passar para o quantitativo, se substituir o adjetivo impreciso pela exatidão do número.

É aí que se põe todo o grave e difícil problema da especificação e das normas. A definição rigorosa de um material, eis o que se chama, com toda exatidão do termo, sua especificação.

Para que o comprador (e o maior comprador, o governo) saiba o que vai comprar, é indispensável que especifique o que pede.

Dirá assim: papel que resista a tantos quilogramas de tração em condições tais, que dobre tantas vezes sem rasgar, que riscado de qual maneira apresente um risco de tal espessura.

Dirá do mesmo modo: algodão de tal pêso por unidade de volume, de tal brancura quando comparado com uma escala definida de cores, que dê no máximo tal quantidade de resíduo quando submetido a tal tratamento.

Dirá ainda: barras de ferro que sujeitas a um ensaio de condições determinadas resista, antes de se romper, a uma tração de tantos quilogramas por unidade de secção, sofrendo um alongamento relativo não superior a tanto por cento.

Assim definido o material pelos seus característicos (diríamos, assim definidos antes os acidentes do que a substância), saberá quem vende o que lhe estão pedindo, saberá quem compra se o que lhe fornecem é aquilo que desejava.

É essa a maneira, a única maneira de comprar e de vender honestamente.

É essa a maneira como os compradores inteligentes e bem aparelhados fazem as suas compras.

Tanto assim é que, referindo-se ao comprador maior do mundo, o governo americano, dizia há pouco C. L. WARWICK, um dos chefes do *Bureau of Industrial Conservation*, do *War Production Board*: "as especificações fornecem o esqueleto (*the framework*) em torno do qual o sistema de compra governamental está construído".

Para conseguir um tal objetivo, não é possível prescindir de um laboratório, no qual, comprado o produto, seja submetido aos ensaios especificados e neles apresente os resultados exigidos.

Completa-se, assim, a razão que apresentaremos e que ela só, agora, justifica a existência de um laboratório de ensaios na administração pública.

Se o comprador — administração pública brasileira — quer receber comutativamente tanto quanto dá quando adquire os seus 800 milhões de cruzeiros de material, só o conseguirá tendo e aparelhando laboratórios, nos quais

verifique se recebe o que pediu e se pagou o que quis. Esses laboratórios serão — tanto talvez quanto o que lhe tem o título legal — verdadeiros "tribunais de segurança", nos quais se apure, não exegese dúbia dos textos, mas no rigor irretorquível dos números, os mais fáceis crimes contra a economia pública.

Ao lado do órgão que faça as compras, é preciso, pois, o laboratório que ensaie o que se compra.

Essa é uma das funções exercidas, na organização atual de nossa administração pública, pelo Instituto Nacional de Tecnologia.

O trabalho que vem fazendo, some embora alguns milhares de ensaios por ano (4 a 5 mil), está longe de bastar para um controle rigoroso das compras do governo. Isso, porém, por circunstâncias inevitáveis: baste-nos citar uma delas.

Para ensaiar um material é necessário especificá-lo.

Ora, as especificações não se improvisam.

Toda especificação é de base estatística: só a experiência repetida e controlada pode fornecer os valores médios indispensáveis para atender às necessidades que se tenham em vista; e só dela podem resultar os números representativos da qualidade dos produtos que a indústria do país está aparelhada para fabricar. Ora, a estatística, assim compreendida, é um desenvolvimento da lei dos grandes números. É indispensável, pois, acumular uma enorme massa de dados, para com eles poder organizar alguma coisa que seja de fato uma especificação. Tudo mais serão atos administrativos, estudos teóricos, soluções à falta de melhor: especificações não poderão ser, com certeza.

Como só desde muito pouco tempo se faz entre nós o estudo sistemático dos característicos dos materiais, poucas são as especificações realmente existentes.

Valha a referência para que abordemos, rapidamente, a questão do modo como uma especificação se faz.

Como não se faz, digâmo-lo desde logo.

Não se faz traduzindo, pura e simplesmente, especificações estrangeiras, as quais, de um lado, se adaptam às qualidades próprias e peculiares dos materiais de que cada país dispõe, e, de outro lado, são muitas vezes armas de concorrência internacional, com as quais a economia de cada nação se defende contra a invasão de comércios estrangeiros. Um exemplo nosso baste para tornar claro o assunto. As especificações de concreto *portland*, européias ou americanas, limitam, todas, a porcentagem de magnésia (MgO) em 5% ou, muitas vezes, em 4%. É que os calcários em tais países são pobres em MgO: nenhum inconveniente lhes advém de se fixar limite baixo para o teor magnésiano do produto. Nós, porém, no Brasil, temos calcário abundante com porcentagens altas de MgO. Depois de longa e controlada experiência, ao se preparar a especificação brasileira de cimento, achou-se que se podia admitir para a magnésia uma porcentagem que vá até 6,4%. Se nós nos tivéssemos contentado em repetir especificações estrangeiras, excluirmos do mercado quase a metade da produção nacional. E os arranha-céus edificadas e as pontes construídas, e os muros de sustentação levantados provam que não erramos na coragem que tivemos. Pelas especificações estrangeiras todas essas construções teriam

ruído, se assim podemos dizer. Estão, contudo, de pé: êstes mortos, como os da história, "se portent bien".

Não se faz tão pouco uma especificação simplesmente com decretá-la: o decreto, ou ato análogo, não inicia, conclue o processo normalizador. Uma especificação não passa por decreto, como um aluno relapso. Normas gerais decretadas, sem preparo prévio, iriam apenas prejudicar a normalização. Nem se poderia no caso apelar, como apelou uma vez diante de nós um grande e competente fazedor de leis, para o efeito simplesmente educativo de uma lei, mesmo inaplicável. Poder-se-ia responder o que àquele jurista respondeu o nosso senso comum de homem da rua: nada mais deseducativo do que uma lei que não se aplica.

Se uma norma não se traduz, se uma norma não se decreta: como se fará uma norma?

Poderemos responder com as regras tão inteligentes elaboradas pelo mais importante conselho político do mundo contemporâneo: a "Imperial Conference" da *Commonwealth* britânica, a qual, na sua reunião de 1932, estudando os assuntos de normalização concluiu que:

- 1.º) as normas e especificações devem ser feitas de acôrdo com as necessidades da indústria e para satisfazer a uma necessidade geralmente reconhecida;
- 2.º) o interesse comum do produtor e do consumidor devem ser todo o tempo considerados;
- 3.) deve se chegar às normas por mútuo assentimento;
- 4.º) as normas e especificações devem ser reexaminadas e revistas periodicamente, para evitar a cristalização e para mantê-las ao par do progresso".

Entre nós, mercê de Deus, temos já quem trabalhe nesse sentido: a Associação Brasileira de Normas Técnicas, numa obra cujas conseqüências imensuráveis só mais tarde serão devidamente compreendidas, num esforço verdadeiramente milagroso, num meio como o nosso, vem estudando, preparando, experimentando, organizando as normas brasileiras, que são já um incontestável título de orgulho para a técnica nacional. Nesse trabalho, associativo e conjunto, é que se deve inserir a colaboração dos laboratórios de ensaio (do govêrno ou particulares) no preparo das especificações.

Na Associação Brasileira de Normas Técnicas a direção geral da obra compete a um conselho de 12 membros, dos quais 3 representam obrigatoriamente os produtores, 3 os consumidores, 3 os laboratórios e 3 os sócios individuais, isto é, as competências pessoais que podem e devem trazer o seu contingente à solução do problema.

Está assim vista a maneira como o laboratório de ensaios da administração pública coopera no indispensável trabalho de organização das especificações: está vista, assim, uma segunda razão que lhe justifica a existência.

Outra há, porém, e maior, e das mais importantes de todas. Vejamo-la agora.

É axiomático hoje, na indústria, que nenhum produto pode ser fabricado tecnicamente se não for controlado pela especificação. É a especificação ainda, vista, porém, não pelo comprador e consumidor, sim pelo produtor e vendedor.

Passou o tempo, onde quer que haja concorrência, no qual o fabricante podia pôr no mercado um produto cujas qualidades variavam de dia para dia, certo de encontrar sempre compradores ingênuos (no sentido exato da palavra), aos quais pudesse impor a sua mercadoria. Hoje só vence na competição comercial a mercadoria rigorosamente definida, em outras palavras, a mercadoria especificada.

É um "slogan" muito sugestivo da indústria americana o que diz: "deixa o teu competidor vender o produto não especificado." Ora, dada a nossa absoluta penúria de laboratórios, dado o fato de que ninguém pode fabricar alguma coisa de acôrdo com uma especificação, sem que tenha laboratório no qual controle o seu produto, cabe incontestavelmente ao govêrno, na sua importantíssima função supletiva, aparelhar laboratórios, muitos laboratórios, aos quais os industriais brasileiros possam recorrer, para verificar se estão de fato produzindo de acôrdo com o especificado.

A situação difícil que a economia mundial atravessa torna ainda mais necessária, e sob múltiplos aspectos, a especificação do que se vai produzir.

Assim é que a fixação de preços prevalecentes hoje em tantos países (a começar ou a acabar pelo nosso) exige indispensavelmente a normalização das mercadorias. Transcrevemos, pela autoridades de quem as faz e pela inteligência com que as fez, recentes afirmações de LEON HENDERSON, até ha pouco tempo "ditador" dos preços americanos (Administrador do *Office of Price Administration*). Escrevia HENDERSON sob o título sugestivo "Price control requires standards": "Se se fixa o preço máximo (*ceiling price*) para uma mercadoria e se não se trata de definí-la rigorosamente, estimulam-se as variações e substituições na qualidade, as quais importam numa duração diminuída do produto. E isso, na essência, equivale exatamente, para o consumidor, a um aumento real do preço, em dólares e em cents. Para o consumidor, o custo de uma mercadoria pode ser expresso pela relação entre o seu custo em dinheiro e o extensão do tempo durante o qual pode ela ser usada. As especificações teem exatamente como função manter esta relação tão pequena quanto possível". E conclue: "O contrôlo do preço não será efetivo sem o contrôlo da qualidade".

Um "report" citado por COONLEY e AGNEW, no trabalho a que acima nos referimos, diz, de outra maneira, a mesma coisa: "Todo mundo reconhece que o preço não teria sentido se não se soubesse *quanto* se compra por um preço determinado. Aqueles que estudam o uso do dinheiro, sabem análogamente que não há sentido no preço se se desconhece o *que* se compra pelo preço considerado".

Na situação atual — e, embora com menos intensidade, em qualquer situação — de uma outra e importante maneira influem as normas na economia de um país. LYMAN BRIGGS, diretor do *National Bureau of Standards* americano, estudando o ano passado o assunto na "Industrial Standardization", assim definia essa outra serventia das normas: "As especificações prestam um serviço muito necessário nos tempos de agora, conservando os materiais escassos, melhorando a eficiência nacional pela concentração (da produção) em qualidades e em tipos mais necessários, permitindo o uso de substitutos de materiais faltosos".

E COONLEY, do *War Production Board*, o demonstrava citando o efeito de uma recente especificação de emergência, a *Limitation Order L 42*, a qual pelo disposto num só de seus itens, reduzia o número de tipos de acessórios de encanamentos, de 8.500 a menos de 3.000, tornando possível um aumento de 15 a 25% na produção. Esses, os resultados da especificação, da especificação que exige o laboratório de ensaios: nada mais seria preciso dizer para mostrar que o laboratório deve existir.

Deve existir, tanto mais em um país como o nosso, onde maior deve ser aquilo que ROBERTO SIMONSEN chamava essa "preocupação de normalização" dominante na indústria moderna, salientando que fácil é avaliar "o que não representa o movimento (normalizador) na produção brasileira, reconhecidamente pobre de capitais".

A produção não especificada é uma fonte incontável de desperdícios. Hoje nem os ricos podem desperdiçar: o esbanjamento, nos pobres como nós, é quase criminoso.

Gastemos, pois, em laboratórios especificadores, gastemos muito, para economizar mais. Longe ficaremos sempre das 6.650.000 libras esterlinas que a Inglaterra despende por ano em pesquisas técnicas e científicas; mais longe ainda dos mais de 300 milhões de dólares que os Estados Unidos gastam para fins idênticos.

O auxílio à indústria pela possibilidade que lhe é dada de controlar uma produção especificada é, pois, uma justificativa dos laboratórios.

Outro auxílio maior, porém, e infinitamente mais eficaz, explica e exige o laboratório governamental.

A evolução da economia brasileira no sentido da produção industrial é uma consequência lógica do desenvolvimento do país. Processado desde o último decênio do Império, acelerado grandemente pela guerra de 1914, firmado mais ainda pelas necessidades mesmas da guerra atual (se dela soubermos tirar os proveitos que deste ponto de vista nos oferece), o progresso industrial do Brasil exige medidas que lhe estabilizem os fundamentos econômicos.

A frase clássica que fazia do Brasil um país "essencialmente agrícola" é hoje uma falsidade que as estatísticas desmentem quando mostram que os quase 15 bilhões de cruzeiros da nossa produção industrial já deixam muito para trás os 10 bilhões da produção agrícola.

Ora, esse gigante (gigante um pouco na escala de Lilibut...) tem ainda pés de barro: porque nada é mais essencialmente frágil do que uma indústria que não se baseia na técnica. Mas, para, basear na técnica uma indústria, é preciso que ela tenha laboratórios.

Numa frase banal e pretensiosa pode-se afirmar que o laboratório é o cérebro da indústria: por mais que circunstâncias fortuitas façam-na crescer, não passará ela de um desses monstros afligidos de gigantismo, nos quais o corpo só se desenvolve a expensas do espírito.

Todo país industrialmente grande deve a sua grandeza aos laboratórios que possui. O desenvolvimento maravilhoso da indústria americana só foi e só é possível pelo fato de possuir, milionariamente, laboratórios em que se alicerce. Nos Estados Unidos já se calculou que em tempos de paz se gastavam em laboratórios 20 milhões de cruzeiros por dia (14 mil em cada minuto que passa). Não custa crer que Kayser consiga pôr um navio ao mar em menos de 10 dias! A Alemanha, foi também nos seus laboratórios

que firmou o progresso gigantesco de suas indústrias, e nos 75.000 pesquisadores que lá se dedicam, noite e dia, à ciência e à técnica.

Em uma fórmula expressiva de WILLIEN WICKENDEN é possível dizer que "a pesquisa de hoje é a indústria de amanhã".

Dir-se-á, porém: se isso tudo prova a necessidade de laboratórios para a indústria, nada disso justifica a existência do laboratório na administração pública.

Raciocínio simplista e fora da realidade contemporânea o da realidade brasileira.

Em outros países, é certo, cada indústria, ou cada grande indústria, tem o seu laboratório. Só a *General Electric*, nos Estados Unidos, emprega cerca de 400 técnicos nos que possui: técnicos que tem sido o grande STEINMETZ, patriarca da eletricidade, LANGMUIR, prêmio Nobel de Química, MITCHELL, KELLOG, RICE e tantos outros. Na Alemanha, a *I. G. Farbenindustrie* tem, trabalhando nos seus laboratórios e serviços anexos, 1.500 técnicos especializados.

Países de capitais fartos e audaciosos plantam carvalhos, quando os mais pobres, obrigados a viver para depois filosofar, precisam se entregar à cultura das couves, mais imediatista sem dúvida...

A I. G. citada há pouco, não se importava de pesquisar 15 anos e de gastar 200 milhões de cruzeiros à procura dos corantes anilínicos que acabou por descobrir, pagando-se regularmente das despesas feitas.

THOMAS MIDGLEY contava recentemente, na "Industrial and Engineering Chemistry", a história análoga do chumbo tetraetílico, o qual, como diz ele pitorescamente, "esteve por mais de três milhões de dólares no lado vermelho, das despesas, antes que as pesquisas comessem a produzir resultados financeiros". E acrescentava: "é preciso não esquecer que, em circunstâncias ligeiramente diversas, toda a pesquisa do chumbo tetraetílico poderia ter sido contada mais tarde como um fracasso de 3 milhões de dólares".

Qual o nosso industrial — e tantos conhecemos nós audaciosos, adiantados, inteligentes — poderia, sequer, imaginar cousas como essas, sem se candidatar justificadamente ao manicômio e à interdição?

Calculamos, em tempo, que o capital médio dos 60.000 estabelecimentos industriais do Brasil não passava de 250 mil cruzeiros: como lhes é possível pensar em despender com laboratórios?

E aí mais uma vez aparece a necessidade da ação supletiva do governo. O capital particular, escasso, tímido, mal instruído ainda, encontrando aplicações de rendimento muito mais próximo, e, pelo menos na aparência, mais seguro, não pode cogitar de instalar laboratórios ao lado das fábricas afim de lhes controlar a produção e de lhes pesquisar os meios de melhoria. Cabe, então, necessariamente ao governo suprir a falta inevitável e instalar, aparelhar, manter e fazer viver os grandes laboratórios de pesquisas para a indústria, sem os quais essa se estiola e fenece, no clima rude das competições.

Essa é a nosso ver a principal e a mais importante função do Instituto Nacional de Tecnologia.

Ao Instituto cabe, sem dúvida, colaborar como principal órgão técnico, na confecção das normas e especificações

nacionais, no ambiente da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

Ao Instituto compete orientar o recebimento dos materiais que o Governo adquira — embora, na nossa humilde opinião, não deva ser um laboratório de recepção: essa caberá a um outro órgão, anexo da repartição compradora.

Ao Instituto incumbe prestar à indústria o seu auxílio no controle da produção, examinando-lhe os materiais fabricados para, de acordo com as regras modernas das "quality control charts" (gráficos de controle estatístico da qualidade) diagnosticar quaisquer falhas nos processos produtivos.

A sua principal missão, porém, é a de fazer para os industriais brasileiros as pesquisas destinadas a indicar a melhor maneira de aproveitar as nossas matérias primas, o modo de adaptar às nossas condições peculiares os processos da indústria de outros países, os métodos que nos permitam substituir, com o que possuímos, aquilo que não possamos ou não nos convenha importar.

Dessa função já vem ele se desempenhando, na medida de suas forças: fácil seria prová-lo com uma lista documentada de casos. Limitemo-nos a citar alguns deles mais do nosso conhecimento.

Um industrial desejava, com materiais nacionais, fabricar entre nós um produto a ser acrescentado ao concreto afim de lhe melhorar as condições em determinados casos. Trouxe-nos o problema. No laboratório fizemos repetidos ensaios, variando as composições do produto e os meios de usá-lo. Chegamos finalmente a resultados perfeitamente satisfatórios, dando o problema como resolvido.

De outra feita, tratava-se de encontrar um isolante térmico para substituir o estrangeiro, caro e difícil de importar. A questão, trazida a nós pela indústria, foi metódica e tecnicamente estudada; e os resultados a que chegamos levaram mais uma vez à solução do problema.

Num terceiro exemplo, tínhamos que estudar a substituição de um material estrangeiro por outro nacional, que se prestasse à embalagem de um produto de conservação difícil e perigosa. Os nossos laboratórios, em ensaios sucessivos, indicando ao fabricante as modificações a introduzir no seu fabrico, e controlando nas máquinas de ensaio os produtos obtidos, chegaram a resultados tão bons que não só o material nacional substituiu o estrangeiro, senão mesmo do exterior quiseram logo importá-lo, por lhes parecer mais perfeito.

Como êsses, poderemos citar muitos casos em que foi nos laboratórios do I.N.T. que a indústria resolveu as suas dificuldades de fabricação.

Muito mais poderíamos, aliás, fazer, não fôssem certos e inevitáveis empecilhos que a organização administrativa do Instituto traz à sua mais livre atividade.

Já o temos dito e escrito: cremos que um Instituto de pesquisas, um laboratório de análise e de ensaios do tipo do I.N.T. exige uma organização paraestatal: "Para os serviços estatais propriamente ditos, nos quais as atividades se enquadram numa repetição dos mesmos atos nas mesmas ocasiões, convém uma organização fixa, rígida, estática. Não há aí imprevistos a considerar, iniciativas a sugerir, concorrências a temer. Os regulamentos teem neles o seu "habitat" natural, criando campos fechados, intransponíveis

às audácias inovadoras. É bom que assim seja, porque nos assuntos estatais de simples controle e fiscalização, torna-se necessário que a ação do governo se cõe sempre nos moldes preestabelecidos, para que a iniciativa particular e a ação dos indivíduos saibam o que vão encontrar pela frente e não fiquem sujeitos aos possíveis caprichos de funcionários fantasistas." Num laboratório de pesquisas industriais como o nosso, êsses processo, tão adequados a outras repartições, são, a nosso ver, fontes inevitáveis de dificuldades e de tropeços. Quem pesquisa não sabe onde vai chegar; de outro modo não precisaria evidentemente pesquisar. E se não sabe onde chegará, não pode prever o de que precisará. E se não pode prever o de que precisará, ser-lhe-á impossível orçar previamente as suas despesas, comprar com antecipação os materiais necessários, formar estoques de previsão, ter o pessoal mais capaz para o gênero de trabalho que a pesquisa vai indicar como indispensável.

Dessas condições de trabalho exigidos pela pesquisa decorre a necessidade de toda uma série de liberdades que poderiam ser a origem de inevitáveis abusos em certas repartições, mas que no laboratório são a condição mesma de uma vida eficiente.

E se ele visa de fato, e se ele de fato quer trabalhar para a indústria, é indispensável que trabalhe com a indústria, numa colaboração estreita de interesse e de objetivos. Ora, essas liberdades, ora, essa ação conjunta de particulares e do Estado são característicos específicos das organizações paraestatais.

É por isso que, com a mais completa, a mais sincera das convicções, dizemos que o I.N.T. só será de fato, como deve ser, o laboratório da indústria brasileira, no dia em que se organize paraestatalmente.

Senhores, o entusiasmo de uma velha paixão pelas cousas do meu Instituto, ao qual já terei dado talvez a parte melhor e menos ineficaz de minha vida técnica e profissional, no qual já terei consumido algumas de minhas melhores forças de corpo e de espírito, far-me-á, com certeza, perdoar o que possa parecer menos oportuno na digressão que fiz agora perante a vossa atenção amiga.

Resta-me, apenas, não reincidir no erro e concluir estas considerações que já vão longas e demoradas.

Para concluí-las, permiti-me que vos faça um apêlo, dirigido especialmente àqueles de vós que participam dêsse mesmo amor e dêsse mesmo zelo pela obra normalizadora e pela organização técnica das indústrias.

Nós, os que temos fé numa e na outra, somos bem poucos ainda entre a multidão de cépticos e de indiferentes, prontos para a crítica, incapazes da ação.

Se somos poucos, porém, que não nos desanime a nossa fraqueza numérica.

Narra Tácito, no livro 14 dos seus "Anais", que estavam as legiões romanas para dar combate aos exércitos bárbaros dos bretões, infinitamente mais numerosos. Toma então a palavra o general romano Suetônio Paulino e inflama as suas tropas em lhes dizer que "Mesmo nos exércitos compostos de muitas legiões, é um pequeno número que decide as batalhas".

Poucos embora, decidiremos da sorte das batalhas que se estão travando, se nelas pusermos as forças mais íntimas do nosso coração; porque, na frase eloquente do

Alighieri, nas cousas humanas, como nas divinas, tudo depende do, "amor que muove il sole e l'altre stelle".

O assunto foi, logo após, comentado pelo Sr. Lucilio Briggs Brito, chefe da Secção de Padronização da D.M. do D.A.S.P., que disse:

"Ao ter conhecimento da interrogativa lançada pelo título ao qual estava subordinada a palestra do prezado mestre e meu paraninfo de formatura na Escola de Engenharia, confesso que fiquei bastante admirado, supondo que a dúvida havia assaltado a razão de quem sempre conheci lutando em defesa de suas convicções. A sinceridade de propósitos tem sido sempre o seu baluarte; as vitórias que tem tido, nas lides em que se empenhou, bem demonstram que a razão lhe assistia e a verdade o acompanhava.

Supondo-o agora indeciso, quando devia estar convicto, pensei, como última justificativa, que o professor Paulo Sá estivesse descrente da administração pública brasileira.

Influenciado, ainda, por este pensamento, ao ouvi-lo, referindo-se ao D.A.S.P., designar este recinto como o "santo dos santos" da administração do país, tive a impressão de que o Dr. Paulo Sá procurava a inspiração divina para afastar as dúvidas que o atormentavam.

Emprestando ao D.A.S.P. a figura deformada de um deus, cuja razão de ser assentava sobre as cousas erradas que existiam e existem na administração pública, e, esquecendo os verdadeiros fundamentos de sua criação, estabelecidos pelo artigo 67 da Constituição, obscurecia a verdadeira finalidade do D.A.S.P., dando-lhe atribuições de juiz supremo e consertador milagroso das deformidades do serviço público.

O aprimoramento da administração pública não é tarefa para se conseguir com ações isoladas e sim pelo tratamento sistemático dos grandes problemas. As palestras, como esta de hoje, são provas eloqüentes de que o D.A.S.P. não age obsecado pelos resultados imediatos mas cuida, inclusive, da formação do servidor público e de seu aperfeiçoamento.

Pensava eu, ainda, que, discutir-se a necessidade da existência de um laboratório de ensaios na administração pública, seria por em dúvida a ação do Instituto Nacional de Tecnologia, cousa absolutamente fora de propósito, que a ninguém poderia ocorrer, muito menos a um dos seus servidores.

Entretanto, depois de conhecer todo o trabalho, verifiquei que havia sido precipitado nas considerações primeiras e que o engenheiro Paulo Sá continuava a seguir a mesma linha de conduta que sempre trilhou. A sua certeza da necessidade do laboratório é indiscutível; apenas, aproveitou a oportunidade para trazer à baila a transformação do I.N.T. em entidade paraestatal.

Com efeito, bem demonstrada — como foi — a necessidade do laboratório, restaria indagar se são suficientes os meios de que dispõe, atualmente, o referido Instituto para cumprir as suas atribuições e se será indispensável que se organize paraestatalmente para seu funcionamento mais eficiente.

No meu entender, todo pessoal, creio que não é condição essencial que o I.N.T. se transforme numa organização paraestatal.

É natural e necessário que não tenha tratamento idêntico a uma repartição burocrática; que tenha à sua disposição verba suficiente para permitir atender às despesas imprevisíveis.

As grandes verbas, entretanto, devem aparecer no orçamento da União e refletir sempre um programa de governo.

É preciso não esquecer que o I.N.T. é, primordialmente, um laboratório de pesquisas visando o desenvolvimento técnico-industrial-econômico do país. E, sob este aspecto há que coordenar, apenas, as atividades administrativas com os trabalhos técnico-científicos.

Não sei de nenhum exemplo, em terra estrangeira, que possa servir como justificativa para o alvitre do Dr. Paulo Sá.

Creio que será possível a elaboração de um programa de pesquisas, pois as observações que forem feitas sobre as relações político-comerciais entre o Brasil e as outras nações, em confronto com a importação e a exportação e, ainda, com as nossas possibilidades em matérias primas, certamente fornecerão meios para previsão de programas de pesquisas. Certamente não se poderá prever a quantia necessária para realizar tal ou qual pesquisa mas, em face da magnitude do problema que for apresentado, poderá ser avaliado o montante que poderá ser gasto durante o ano.

São estas, entretanto, considerações de ordem geral que aqui aparecem incidentalmente sendo muito interessante que o professor Paulo Sá trouxesse esclarecimentos ao assunto, indicando as razões que o fizeram concluir que só a organização paraestatal serviria ao I.N.T.

Feitas estas rápidas observações sobre assunto tão palpitante, com o desejo, não de crítica, mas de ação construtiva, passarei a analisar alguns trechos da palestra.

Em primeiro lugar, desejava esclarecer que os 800 milhões de cruzeiros consignados no Orçamento, na verba 2 — Material, não representam na realidade despesas exclusivamente com material, pois correspondem, ainda, à remuneração de diversas despesas, tais como, entre outras, contratos de prestação de serviços. Além disso, no montante indicado, estão incluídas as verbas dos ministérios militares, os quais comprem material diretamente e fazem os ensaios de recebimento em seus próprios laboratórios. Dêsse modo, a percentagem de material, com exigência de ensaio para recebimento, já não se apresenta tão reduzido.

Logo a seguir, indicando como não se faz uma especificação, focaliza, o Dr. Paulo Sá, o caso da tradução das especificações estrangeiras. Parece-me muito oportuna essa observação pois, muita vez, tenho ouvido falar da relativa morosidade na produção de especificações para os materiais necessários ao serviço público. A alegação é sempre de que, existindo tantas especificações estrangeiras, seria fácil adotá-las traduzindo-as.

Desconhecem essas pessoas o assunto e não avaliam o imenso trabalho que pesa sobre o laboratório de ensaios, no nosso caso o I.N.T.

Não devemos entretanto esquecer que as especificações estrangeiras e mesmo as nacionais, prestam inestimável

concurso e, muita vez, economizam considerável tempo de pesquisa, pela orientação que fornecem dos ensaios que devam ser realizados e que foram estabelecidos depois de muitos anos de observações e experiências.

O exemplo da percentagem de magnésia no cimento é bem elucidativo, porém não concordo em que nesse caso tivesse havido gesto de coragem, de vez que a percentagem admitida o foi depois de "longa e controlada experiência". A coragem pressupõe a presença de elemento fortuito e este fôra afastado. Assim, coragem foi enfrentar a maledicência dos que desconheciam os estudos realizados. Vimos, nessa alegação, mais um indicativo da modéstia do professor Paulo Sá, que preferiu denominar coragem, ao que, de fato, é capacidade técnica, pois foi ele um dos principais orientadores das pesquisas então realizadas.

Antes de referir-se aos trabalhos de padronização no âmbito nacional, que é a admirável conquista da A.B.N.T., seria de justiça que fossem mencionados os trabalhos de especificações do próprio I.N.T., no âmbito da administração pública federal, do I.P.T., em São Paulo, e de tantos outros laboratórios. Silenciou neste ponto e deixou transparecer sua reprovação à adoção de especificações por "decreto ou ato análogo". É bem verdade que fez uma ressalva dizendo que "o decreto não inicia, conclue o processo normalizador". Entretanto, não compreende como possa um decreto iniciar um "processo normalizador". Será contrário, o professor Paulo Sá, às especificações de material para o serviço público, existentes e elaboradas fora da A.B.N.T.? Não as admite como um meio de padronização? Considera o ato que adota uma especificação de material para o serviço público o início ou a conclusão do processo? Não é este "processo" formado do conjunto de regras que foram enunciadas?

O espírito esclarecido do Dr. Paulo Sá certamente elucidará todos esses pontos.

Fazendo considerações sobre a especificação pelo produtor e vendedor, encontro uma afirmativa que infelizmente sou forçado a contestar, pois, inúmeras vezes, tenho tido provas de que, no Brasil, ainda não se pode dizer, como regra geral, que "só vence na competição comercial a mercadoria rigorosamente definida, isto é, a mercadoria especificada".

A capacidade de absorção — quanto aos preços — pelos consumidores, no Brasil, ainda é muito baixa. Assim, muita vez, produtos rigorosamente definidos são afastados por mercadorias cuja fabricação não está sujeita a controle. Para os industriais menos esclarecidos, enquanto houver compradores para os seus produtos, não lhes interessa estabelecer uma especificação para garantia de qualidade definida, embora os processos que estejam usando na fabricação de suas mercadorias sejam relativamente ineficientes e onerosos.

À proporção que os consumidores vão se tornando mais exigentes, procuram os fabricantes melhorar os seus produtos.

Sendo o governo, como foi dito, um dos maiores compradores, desde que faça exigências sobre a qualidade dos materiais, forçosamente irá provocando o aparelhamento mais eficiente das fábricas e conseguindo produtos bem definidos. É o benefício que a especificação de materiais para o serviço público traz à coletividade. É indispensável,

também, que as altas tarifas alfandegárias, para produtos dos quais já existam similares nacionais, não impeçam totalmente a concorrência das mercadorias estrangeiras, de boa qualidade, com as de fabricação nacional. Em muitos casos observa-se uma pequena diferença de preço, mas uma grande disparidade na qualidade. Outras vezes a mercadoria especificada apresenta menor volume de vendas, em quantidade e valor, do que a de qualidade inferior, mas que foi submetida à propaganda intensa e bem orientada.

Assim, o auxílio do laboratório oficial às indústrias, para controlar uma produção especificada, só é reclamado e desejado, quando a capacidade aquisitiva do mercado permite o aumento relativo do preço das mercadorias, ou comecem a ser feitas exigências quanto à qualidade, pelos consumidores.

Dêse modo, à medida que se desenvolvem os grandes centros comerciais e industriais, mais vai sendo sentida a necessidade de laboratórios de ensaios. Por sua vez, à medida que esses laboratórios vão ampliando os seus trabalhos e pesquisas, maiores benefícios vão obtendo a indústria e o comércio.

Assim, verificada a existência de um surto promissor nas fontes produtoras, cabe ao governo auxiliar o seu desenvolvimento, tarefa que incumbe, primordialmente, aos laboratórios oficiais.

Terminando estes breves comentários, confesso-me inteiramente de acordo com a importância que o Dr. Paulo Sá atribuiu aos laboratórios de ensaios na administração pública e posso assegurar que a minha fé na obra da padronização e da organização técnica das fontes produtoras já fez de mim um legionário. Coloco-me, pois, sob seu comando, certo da vitória."

Falou em seguida o Sr. Mário Bacellar Rodrigues, engenheiro do Serviço Técnico do Ministério da Aeronáutica:

"Devo dizer de início que o professor Paulo Sá errou. Errou, indicando meu nome como um de seus possíveis debatedores. E a Divisão de Aperfeiçoamento do D.A.S.P., que tão acertadamente tem selecionado os conferencistas e debatedores para suas reuniões mensais, também errou, escolhendo meu nome dentre os indicados.

Outro, e não eu, deveria estar aqui.

Quando, porém, fui convidado para debater a presente conferência, aceitei por dois motivos. Primeiro, porque nesse caso o maior erro não seria meu e sim da Divisão de Aperfeiçoamento, em voluntariamente procurar ofuscar o brilho desta palestra. Segundo, e de modo muito especial, pela curiosidade, que logo de mim se apossou, de ler mais um dos trabalhos do Dr. Paulo Sá, sempre tão cheios de ensinamentos e escritos de maneira tão atraente.

No estudo em apreço, já pelo seu simples título, verifiquei, porém, que estava também ante um assunto que, se é de magna importância na paz, maior ainda o é na guerra.

Não sei se todos aqui presentes pensam da mesma forma. Se pensam, teria aí um segundo ponto para discordar do conferencista, quando diz que são ainda bem poucos os que participam do mesmo amor e do mesmo

zêlo que o seu, pela obra normalizadora e pela organização técnica das indústrias.

Infelizmente, sei que iria de encontro à minha consciência se discordasse dele nesse ponto. Ao número de pessoas que aqui se encontram, deve-se atribuir não um grande interesse pelo assunto da conferência, e sim pelo conferencista.

Fosse, no entanto, esta palestra, sobre "Direitos do extranumerário-tarefa", "Receita Orçamentária", alguma discussão em torno do "Código de Contabilidade" ou contra o "Tribunal de Contas", ou ainda uma conferência com um título como por exemplo "A função dos organogramas na técnica da organização", bem maior seria a assistência.

Esse desinteresse, porém, por assuntos capitais como o que acabamos de ouvir, é preciso acabar, e tem que acabar, porque o Brasil, industrializando-se como está, assim o exige.

No próprio Departamento Administrativo do Serviço Público se nota esse indiferentismo quando se fala sobre material e seus problemas. Várias vezes já ouvi dizer que os assuntos tratados pela D.M. do D.A.S.P., são de importância secundária, havendo mesmo contestação em julgá-los assuntos técnicos. Trata-se evidentemente de um desconhecimento enorme da matéria, e uma publicidade maior em torno da mesma, julgo não só necessária como um processo suave de educação.

Voltemos, entretanto, ao assunto da conferência, do qual íamos insensivelmente nos afastando, e não nos esqueçamos de que aqui estou para contestar, concordar ou pedir esclarecimentos ao conferencista. Mister se torna pois que seja feita uma análise e, para tal, consideremos no trabalho do Dr. Paulo Sá duas partes: uma, em que o conferencista procura demonstrar, e demonstra exuberantemente, a necessidade dos laboratórios; outra, em que analisa a posição dos laboratórios como particulares ou como órgão da administração pública e, neste último caso, se estatais ou paraestatais.

No que se refere à primeira parte, gostaria de poder acrescentar alguma coisa em reforço ao que foi dito. O assunto, porém, foi abordado tão minuciosamente e de forma tão conveniente que nada mais deveria dizer.

Para mostrar, todavia, àqueles que, aqui no Brasil, julgam esses assuntos de laboratório, especificações, etc., novidade, fantasia de poetas, inovações teóricas, acho oportuno relatar o seguinte: em 1917, já PANDIÁ CALÓGERAS, segundo nos diz SALLES DE OLIVEIRA, "frisava a necessidade e indicava os meios de se estabelecer o controle geral das arrecadações, das despesas e das compras, *conformadas estas a especificações padrões, conseqüentes à padronização geral de todos os materiais de uso corrente em cada ministério*".

Recuando um pouco mais, vamos encontrar, em 1905, seis cadernetas — "Instruções e Especificações" — organizadas pelo eminente sanitaria brasileiro SATURNINO DE BRITO e onde se encontram especificações para materiais só controláveis com o auxílio de laboratório.

Finalmente, indo mais além, verificamos, para glória de nossos antepassados e vergonha nossa, que, já em 1812, foi criado na corte do Rio de Janeiro, um "Laboratório Químico Prático" destinado ao estudo das matérias primas brasileiras. Mais de um século, portanto, entre o primeiro

esforço despendido no Brasil nesse sentido e a criação dos Institutos Tecnológicos do Rio e S. Paulo.

O assunto aqui no Brasil não é, pois, recente. Recentemente é esse impulso que está tomando ultimamente e que precisa ser auxiliado por todos aqueles que pensam ver o Brasil na vanguarda das demais nações.

Sendo incontestável que nenhum país possa tornar-se grande potência sem ser industrialmente forte, provado como foi que indústria sem laboratório não é indústria, e demonstrado, segundo os últimos telegramas sobre a guerra atual, "que mesmo o efeito dos armamentos é precário sem uma retaguarda técnica e industrial capaz de abastecer os exércitos", como nos diz ARÍ TÔRRES em um de seus trabalhos, nada podemos almejar, enquanto não dermos aos laboratórios o máximo de apoio e auxílio.

Na segunda parte que distinguimos na palestra do Dr. Paulo Sá, diz-nos ele, e muito acertadamente, que ante a quase impossibilidade de nossas indústrias, com um capital médio de 250 mil cruzeiros, de despendem com laboratórios, "cabe ao governo suprir a falta inevitável e instalar, aparelhar, manter e fazer viver os grandes laboratórios de pesquisas para a indústria". É certo que isso não impossibilita que uma dada indústria, desde que possa, possua seu laboratório. Será tanto melhor para ela como para o país.

A necessidade de laboratórios na Administração Pública é, pois, a realidade brasileira.

Resta saber se deve ser dada aos mesmos uma organização estatal ou paraestatal, ou, em outras palavras, se devem os mesmos pertencer ao sistema centralizado ou ao sistema descentralizado da Administração Pública Federal.

Nesse ponto, não julgo a idéia do conferencista suficientemente clara. Vejamos: focalizando o problema, diz-nos o autor da conferência que "ao lado do órgão que faz as compras, é preciso o laboratório que ensaie o que se compra"; mais adiante, diz ainda que "não julga acertado competir ao Instituto Nacional de Tecnologia orientar o recebimento dos materiais que o governo adquire", e finalmente, quase ao término de seu trabalho, nos diz que "um Instituto de Pesquisas, um laboratório de análise e de ensaios do tipo do I.N.T., exige uma organização paraestatal".

E quanto ao laboratório que deve estar ao lado do órgão que faz as compras? pergunto eu.

No nosso caso, por exemplo, o maior órgão que compra para o governo é o Departamento Federal de Compras, que é um órgão estatal, ao lado do qual, segundo o conferencista, deve estar o laboratório que ensaie o que o mesmo compra e que não deve ser o I.N.T.

Não tendo, porém, o autor do trabalho ora em debate, sido suficientemente explícito nesse ponto, imagino ser sua idéia possuir o D.F.C. um laboratório próprio, que no caso seria um laboratório estatal. Gostaria, no entanto, que o Dr. Paulo Sá nos esclarecesse melhor sua opinião nesse sentido.

Persistindo, todavia, na hipótese acima, de ser pensamento do conferencista haver laboratórios estatais e paraestatais, o I.N.T. seria um grande laboratório fazendo parte do sistema descentralizado da Administração Pública Federal, e o D.F.C. teria um laboratório que, como já foi dito, seria estatal.

Este último, porém, deveria ser um *grande laboratório*, maior talvez do que é atualmente o próprio I.N.T., para que pudesse cumprir suas atribuições de examinar, como deveria, todos os materiais que o governo compra: os especificados, para verificar se satisfazem às especificações, e os não especificados, examinados na medida do possível para coleta de dados e facilitar a elaboração de uma futura especificação.

Além desses dois, deveria haver outros laboratórios estatais e possivelmente paraestatais.

Se não errei na interpretação do trabalho debatido, concluo por ser ótima a medida indicada, embora excessivamente cara e difícil de ser completada satisfatoriamente nesses próximos anos.

Uma idéia mais modesta e não menos eficiente seria a do engenheiro Arí Tórres, manifestada em um artigo publicado no "O Observador Econômico", quando diz: "o que convém inicialmente é fortalecer quatro ou cinco dos maiores Institutos existentes, constituindo-os centros de formação de pessoal, e ao mesmo tempo orientar e ampliar os pequenos laboratórios já montados".

Teríamos assim um grande Instituto Nacional de Tecnologia, organizado paraestatalmente, como também julgo deva ser, e com ampla autonomia, principalmente financeira.

Esse Instituto continuaria, entretanto, com as atribuições que possui, e englobaria, pelo menos no momento, outros laboratórios que um estudo mais detalhado aconselhasse.

O problema, pôsto nesses termos, diz-nos Arí Tórres, possibilita, pelas suas análises e ensaios de rotina, a

formação de pessoal, a aquisição de documentação, um íntimo contato entre todos os interessados, surgindo a pesquisa, naturalmente, à medida que os problemas forem aparecendo e que o pessoal for adquirindo desembaraço nos trabalhos de laboratório.

O Instituto Nacional de Tecnologia seria assim um órgão semelhante ao Instituto de Pesquisas Tecnológicas de S. Paulo.

Nada mais tendo a debater, aproveito a oportunidade para render homenagens aos abnegados técnicos do I.N.T., que pela sua dedicação ainda conseguem manter vivo o maior Instituto de Pesquisas da Capital da República, apesar das dificuldades que sem dúvida devem encontrar, e dos vencimentos relativamente baixos que percebem.

Terminando, permitam-me que lembre aos responsáveis pela Administração Pública Brasileira, principalmente aos encarregados das questões de organização e orçamento, que é em grande parte por causa de suas indústrias e laboratórios que a Alemanha ainda está resistindo e que será dos Aliados a vitória final."

O conferencista teve os quinze minutos da praxe, para responder a seus comentadores. Com a fluência e o brilho que a assistência tanto apreciou na conferência-tema da Sessão, o Sr. Paulo Sá esclareceu as dúvidas suscitadas por seus debatedores e mostrou a desrazão das críticas feitas a algumas de suas considerações.

Coordenação dos orçamentos e balanços das autarquias

Três ordens principais e distintas de fatores concorreram para a criação das autarquias no Brasil: a previdência social, a intervenção do Estado na organização da economia nacional e a progressiva autonomia dos chamados serviços industriais.

A política de previdência social impôs a criação de um sistema de caixas e institutos de aposentadoria e pensões que dispõem de fundos especiais, constituídos pelo produto das contribuições que oferecem, em partes iguais, o trabalhador, o empregador e o Estado. Cada grupo de atividades profissionais possui sua caixa ou instituto de aposentadoria e pensões, com a finalidade de garantir ao trabalhador os benefícios do seguro social obrigatório, compreendendo este, a aposentadoria por invalidez, a pensão "post mortem" à família, a assistência médica, etc.

A intervenção do Estado no campo da produção e circulação de determinadas riquezas básicas da economia nacional fez surgir Institutos como o do Açúcar e do Alcool, o do Mate, o do Sal, o do Pinho, e Departamentos como o do Café. A proteção ao comércio marítimo e fluvial levou o Governo a constituir a Comissão de Marinha Mercante, e da necessidade de reorganizar os estabelecimentos que interessavam ao crédito popular resultou a reestruturação das Caixas Econômicas Federais.

Desde longa data o Estado executa diretamente certos serviços de utilidade pública, alguns de caráter privativo, como a Casa da Moeda, a Imprensa Nacional, os Correios e Telégrafos, e outros, em concorrência com particulares, como os de exploração de portos e estradas de ferro. Esses serviços industriais, quando executados diretamente pelo Estado, não dispõem, em muitos casos, de elasticidade administrativa, sujeitos como estão às leis e regulamentos que presidem a organização e o funcionamento das repartições públicas. Embora produzam renda para o Governo, em razão das taxas que cobram ao público pelos benefícios que fornecem, prestam esses serviços gratuitamente ao próprio Governo iguais benefícios, mas, às vezes,

em proporções tão elevadas que seriam suficientes para justificar o privilégio governamental de sua exploração. Para que alcançassem maior flexibilidade de ação e conseqüentemente prosperassem com um mínimo de onus financeiro do Governo, admitiu-se que se constituíssem em entidades autônomas, com administração descentralizada do sistema comum a que se subordinam as demais repartições públicas. Nesse terceiro grupo de autarquias estão atualmente compreendidos a E.F. Central do Brasil, a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, a Rede de Viação Paraná-Santa Catarina, o Lloyd Brasileiro, a Administração do Porto do Rio de Janeiro, o Serviço de Navegação do Amazonas e Administração do Porto do Pará, o Serviço de Navegação da Baía do Prata e a Administração do Porto de Laguna.

Ora, cada autarquia, possuindo recursos próprios com os quais procura atingir suas finalidades, tende a reforçar cada vez mais sua autonomia administrativa e a isolar-se do conjunto patrimonial do Estado. Da autonomia administrativa decorre a adoção de métodos diferentes de trabalho e estes podem fazer variar os níveis de remuneração do pessoal, os processos de aplicação das reservas financeiras e as normas orçamentárias e de contabilidade.

A falta de uniformidade dos salários conduziria a tratamento desigual no seio dos servidores públicos e prejudicaria, por conseguinte, os esforços governamentais de estabelecer com equidade as escalas de pagamento do seu pessoal. Em face da tendência à desigualdade, que se agravava a ponto de perturbar o funcionamento da administração pública, o Governo Federal baixou o decreto-lei n. 5.527, de 28/5/43, que restabeleceu os limites de paridade de salários, de modo que os níveis de remuneração do pessoal das autarquias não podem exceder os dos funcionários e extranumerários da União que desempenhem funções semelhantes.

A ausência — dentro de cada um dos tipos de instituições autárquicas — de uma política uni-

forme de aplicação das reservas concorreria para dificultar ao próprio governo a harmonização de providências que, em determinadas circunstâncias, se tornassem indispensáveis à execução de um programa financeiro de interesse nacional. Quanto a isto, os estudos a que se está procedendo já se acham bem avançados.

Finalmente, a falta de coordenação dos elementos referentes à elaboração dos orçamentos, à escrituração das operações e à confecção dos balanços das autarquias dificultaria o estudo de sua situação econômica e financeira, uma vez que a disparidade, tanto de prazos quanto de formas de apresentação desses elementos, impediria a comparabilidade e o exame em conjunto dos planos de trabalho e dos resultados da sua execução. Um passo decisivo para a coordenação de tais elementos, que permitirá ao Governo proceder regularmente a um exame em conjunto das atividades das autarquias, foi dado com a expedição do decreto-lei n. 5.570, de 10 de junho findo.

Esse decreto-lei determina que todas as entidades autárquicas já instituídas ou que venham a ser instituídas pelo Governo Federal ficam obrigadas a apresentar, anualmente, até 30 de setembro, ao órgão encarregado da elaboração do Orçamento Geral da República as respectivas propostas orçamentárias e, até 31 de março, os respectivos balanços relativos ao exercício anterior. Os orçamentos e balanços das autarquias serão publicados em seções anexas ao Orçamento da União e ao Relatório da Contadoria Geral da República. A Comissão de Orçamento, que presentemente está encarregada de elaborar o Orçamento Geral da União, expedirá as instruções e promoverá os estudos concernentes à padronização dos critérios gerais e das formas especiais de que se deverão revestir os orçamentos, balanços e demonstrações das contas das entidades autárquicas.

Ao submeter o referido decreto-lei à sanção do Sr. Presidente da República, o D.A.S.P., entre outras razões justificativas de sua oportunidade, acentuou que a coordenação e padronização dos orçamentos e balanços das autarquias não implicam em modificar o sistema de controle a que elas estão sujeitas, nem impõem como consequência a adoção pelas referidas entidades das normas de administração aplicáveis às repartições públicas. É claro, porém, que os estudos que se fizerem a respeito das normas e da estrutura formal que vierem a orientar a elaboração daqueles orçamentos e balanços poderão conduzir os trabalhos no sentido de encontrar-se um sistema de controle diferente do que é observado atualmente em cada uma das autarquias.

Esclareceu, ainda, o D.A.S.P. que a padronização não quer dizer redução dos orçamentos e balanços a um só modelo para todas as autarquias. Haverá tantos padrões quantos forem os tipos de autarquias idênticas ou congêneres. Onde houver características singulares serão estas respeitadas e determinarão evidentemente modelos próprios.

O principal fundamento da coordenação dos orçamentos e balanços das autarquias é fazê-los aprovar e publicar na mesma época e em conjunto com os orçamentos e balanços federais, porque, embora as autarquias sejam amparadas por princípios de autonomia azizidental que as libertam das leis que regem a organização e o funcionamento das repartições públicas propriamente ditas, não se acham elas excluídas do patrimônio federal, que é um só e indivisível e sobre o qual o Sr. Presidente da República exerce a plenitude de seu poder de gerência, definido no art. 73 da Constituição. Na oportunidade que lhe é dada para ordenar a publicação dos orçamentos das autarquias juntamente com o Orçamento Geral da União, poderá o Senhor Presidente da República examiná-los e determinar as modificações que julgar necessárias à harmonização das providências exigidas pela política financeira governamental.

Associação dos Servidores Cívís do Brasil

Uma agremiação de âmbito nacional

A reunião levada a efeito no dia 7 de junho último, no Pavilhão do D.A.S.P., à Avenida Presidente Wilson, para aprovação dos estatutos, escolha do nome e eleição da primeira diretoria do clube de servidores civís recentemente fundado nesta ca-

pital, constituiu um acontecimento de grande repercussão social, especialmente entre os elementos da numerosa classe. Como se sabe, a novel agremiação terá âmbito nacional, acolhendo em seu seio todos os servidores civís do Brasil, quer sejam fe-

derais, estaduais, municipais, de entidades autárquicas ou de sociedades de economia mista. Os objetivos que pretende realizar — e certamente realizará — consistem em estimular a união e a solidariedade entre o funcionalismo do país, promover o desenvolvimento intelectual e artístico dos seus associados e famílias, proporcionar-lhes a prática da cultura física e manter intercâmbio cultural com outras instituições congêneres do país e do estrangeiro.

A reunião se caracterizou por um vivo interesse da parte da numerosa assistência presente e pela extrema cordialidade com que correram os debates. Todos os objetivos para que fôra convocada foram plenamente atingidos.

Por proposta do consócio Luiz Simões Lopes, aclamada pela assembléia, os trabalhos foram coordenados pelo Sr. Paulo Lira, que deu cabal desempenho à tarefa que lhe foi atribuída.

Pôsto em discussão o ante-projeto de estatutos apresentado pela comissão organizadora designada na reunião preliminar de 8 de fevereiro passado, foram apresentadas à mesa apenas oito emendas, o que muito recomenda o trabalho da referida comissão.

Aprovados os estatutos, após haver a assembléia se manifestado sobre as emendas apresentadas, passou-se à discussão do nome que deveria ter o novo grêmio. Os debates em torno do assunto revelaram o alto interesse com que o funcionalismo acolheu a sua fundação. Surgiram várias propostas a respeito, sendo afinal aprovado o nome de *Associação dos Servidores Cívís do Brasil*.

Dando início à votação da diretoria provisória, que dirigirá a Associação até o próximo dia 28 de outubro, quando deverá tomar posse a primeira diretoria definitiva, a ser eleita, o Sr. Paulo Lira propôs os nomes do Presidente Getulio Vargas, o grande benfeitor do funcionalismo nacional, para Patrono, e do Sr. Luiz Simões Lopes, para Presidente de Honra da Associação dos Servidores Cívís do Brasil. Ambas as propostas foram aprovadas por aclamação, sob entusiástica e prolongada salva de palmas.

Assumindo então a direção dos trabalhos, o Sr. Luiz Simões Lopes declarou-se sumamente sensibilizado com a escolha de seu nome para Presidente de Honra, o que lhe proporcionava o ensêjo de presidir os trabalhos iniciais da Associação dos Servidores Cívís do Brasil.

A seguir, foi posta em discussão a maneira de ser eleita a diretoria. Por proposta de um dos con-

sócios, que mereceu aprovação unânime da assembléia, foi atribuída ao Presidente de Honra a indicação dos nomes que iriam constituir a diretoria provisória da novel agremiação. O quadro apresentado à assembléia pelo Sr. Luiz Simões Lopes e que foi calorosamente aclamado compõe-se de nomes de indiscutível relêvo na classe, todos êles possuidores das melhores credenciais de cultura, operosidade e devotamento ao serviço público. São os seguintes: *Presidente*: João Carlos Vital, M.T.; *1.º Vice-Presidente*: Rafael Xavier, M.A.; *2.º Vice-Presidente*: Paulo Vidal, D.I.P.; *1.º Secretário*: Augusto Bulhões, M.F.; *2.º Secretário*: Paulo de Tarso Leal, M.F.; *1.º Tesoureiro*: Osvaldo Carijó de Castro, M.T.; *2.º Tesoureiro*: Henrique Domingos Ribeiro Barbosa, M.F.; *Diretor do Departamento Social*: Lúcia de Queiroz Sambaquí, M.E.S.; *Vice-Diretor*: Ibaní da Cunha Ribeiro, D.A.S.P.; *Diretor do Departamento de Intercâmbio*: Mario Paulo de Brito, M.E.S.; *Vice-Diretor*: Fernando Tude, M.E.S.; *Diretor do Departamento de Propaganda*: Alfredo Nasser, D.A.S.P.; *Vice-Diretor*: Maciel Pinheiro, P.D.F.; *Diretor do Departamento Musical*: Heitor Vilalobos, M.E.S.; *Vice-Diretor*: Ana Carolina, M.E.S.; *Diretor do Departamento Literário*: José Lins do Rego, M.F.; *Vice-Diretor*: Maria Junqueira Schmidt, P.D.F.; *Diretor do Departamento Esportivo*: Celio de Barros, M.A.; *Vice-Diretor*: Jarbas Ferreira Deschamps, M.F.; *Conselho Fiscal*: Cincinato Ferreira Chaves, M.J.N.I.; Claudionor Lemos, M.F.; Fernando Augusto de Almeida Brandão, M.V.O.P.; Maurício Nabuco, M.R.E.; Paulo Filho, P.D.F.

FALA À IMPRENSA O PRESIDENTE DE HONRA DA A.S.C.B.

A propósito da fundação da Associação dos Servidores Cívís do Brasil, nossos colegas de *A Manhã*, em sua edição de 11 de junho último, publicaram uma entrevista que lhes concedeu o Sr. Luiz Simões Lopes, Presidente de Honra da referida Associação, e cujos principais trechos passamos a transcrever:

"Reina um grande entusiasmo entre os servidores públicos brasileiros, com a fundação de uma sociedade cultural e recreativa, que se apresenta com um belo plano de conagração e intercâmbio entre os membros dos quadros funcionais de todo o território nacional. Afim de saber algo mais a respeito da novel instituição, o repórter dirigiu-se ao Dr. Luiz Simões

Lopes, presidente do D.A.S.P., que não se negou a satisfazer a nossa curiosidade, falando sobre o assunto e expressando a alegria que sentia em ver realizada a sua velha idéia de uma associação que reunisse fraternalmente os servidores públicos.

Na palestra com o Dr. Luiz Simões Lopes, tivemos oportunidade de sentir o alto grau de estima que o ilustre patricio dedica ao funcionalismo público.

— “A grande coletividade dos servidores do Estado — disse-nos êle, iniciando a palestra — é rica dos mais interessantes tipos humanos e das mais destacadas personalidades. Todos os setores de atividade artística, intelectual, científica e manual, fazem-se representar na família funcional por apreciável número das suas figuras mais representativas. Escritores, musicistas, pintores, jornalistas, educadores, médicos, engenheiros, advogados, todas as expressões das forças espirituais da nação, como a representação de todas as atividades manuais que honesta e operosamente constroem o futuro da pátria, fazem parte dos quadros dos servidores públicos, revestindo de vida palpitante e dinâmica o ambiente das repartições, e destruindo a lenda que afirmava ser o funcionário uma criatura automática, parada, sem relêvo, sem significação.

Devo dizer que há muito sonhava com uma instituição que viesse reunir êsses magníficos elementos dispersos pelas múltiplas secções do corpo funcional brasileiro, realizando uma obra de aproximação e conhecimento, de nítido sentido patriótico. Estamos agora no início dessa realização. Os funcionários já têm a sua sociedade, que se apresta para cumprir um vasto programa de assistência e cultura, no sentido de elevar cada vez mais o honroso título de funcionário público.

Em seguida, o Presidente de Honra da A.S.C.B. deu ao repórter de *A Manhã* detalhadas informações a respeito da reunião do dia 7. Referindo-se à diretoria eleita, assim se expressou:

“Como vê, são todos nomes de grande projeção no seio da classe. Aliás, o difícil foi escolher, entre tantas figuras brilhantes, o resumido número dos componentes da diretoria”.

E concluindo sua entrevista:

“Assim, pois, está fundada a Associação dos Servidores Cívicos do Brasil e com a sua diretoria eleita. Tem diante de si uma existência a preencher com as mais patrióticas atividades, em prol dessa grande classe que tão bem se integrou nos postulados do Estado Nacional, colaborando com o Presidente Vargas para que o Brasil atravesse esta tumultuosa fase do seu destino e venha a realizar no mundo do após-guerra o seu papel de nação forte, respeitada, justiceira e acolhedora”.

UMA ENTREVISTA DO PRESIDENTE ELEITO

Ainda de *A Manhã*, edição de 16 de junho findo, transcrevemos a seguinte entrevista, concedida

pelo Sr. João Carlos Vital, Presidente eleito da A.S.C.B.:

“No Instituto de Resseguros do Brasil, o repórter encontrou o Dr. João Carlos Vital, eleito presidente da Associação dos Servidores Cívicos do Brasil, recentemente fundada. À nossa pergunta sobre os planos dessa sociedade, cuja instalação alcançou tanta repercussão na grande classe dos funcionários públicos, tivemos o prazer de receber uma interessante resposta, cujo resumo transmitiremos aos nossos leitores.

O SENTIDO DO MOVIMENTO

— O momento que vivemos — declarou de início o Dr. João Carlos Vital — justifica como nenhum outro a criação de núcleos, onde os elementos de determinada classe se possam reunir, estreitando entre si os laços de amizade e trabalhando em conjunto para o aperfeiçoamento moral, físico e intelectual de cada um.

Atravessamos uma fase em que a criatura humana, depois de ter sentido periclitar no mundo a noção da coletividade no seu melhor sentido, que é o da união, da cordialidade, do respeito ao próximo, pode medir em toda a sua extensão o valor do que ia perdendo, e procura por todos os modos restabelecê-lo na sua legítima pureza.

Estamos numa fase especial da História americana, na época da boa vizinhança. A guerra, a maior que a humanidade já viu até hoje, veio pôr em evidência a indestrutibilidade dos princípios associativos. O homem não pode viver bem, sem praticar os princípios de cooperação com o seu semelhante, ajudando-o e sendo ajudado por êle.

Enquanto o Brasil, externamente, trata das diretrizes da colaboração com as nações que comungam nesses ideais vai realizando interiormente a mesma sadia política de boa vontade.

Mais do que nunca, precisam os brasileiros de se unirem, de trabalharem norteados pela inspiração que nos sugeriu a clarividência do presidente Vargas. Tudo o que se realizar nesse sentido terá um bom rendimento, pois além de servir ao Brasil no seu esforço de guerra, deixará caminhos abertos para as construções da paz, que há-de vir com a vitória dos que lutam pela justiça e pela liberdade. Assim, a Associação dos Servidores Cívicos do Brasil nasceu em boa hora, no momento exato em que as suas iniciativas irão ecoar fortemente no âmbito nacional.

Reunindo os numerosos servidores públicos, federais, estaduais, municipais, dos territórios, do Distrito Federal, das entidades para-estatais e das sociedades de economia mista, a Associação propõe-se a realizar vastas atividades de intercâmbio, assistência e cultura, procurando desenvolver a capacidade intelectual dos associados e famílias, incentivando entre os mesmos a prática da cultura física, e mantendo contacto com as congêneres nacionais e estrangeiras”.

Aproveitando os valores de cultura e inteligência

Prosseguindo, disse o Dr. João Carlos Vital:

— “A Associação virá movimentar todos os setores dos quadros funcionais do país, no sentido de conhecimento e colaboração entre todos.

A tendência atual no sistema administrativo, que é a de cooperação, deixando as repartições de funcionarem, como o faziam antigamente, como organismos estanques, fechados nos seus problemas, e no seu exclusivismo, será grandemente beneficiada pelas atividades da Associação dos Servidores Cívicos.

Além disso, no seio da novel instituição, cada indivíduo será convidado a dar a sua contribuição pessoal. Os poetas darão a sua poesia. Os músicos, a sua música. Os pintores, as suas cores. Os educadores, as suas aquisições pedagógicas. E assim, todos os representantes, dentro do funcionalismo, dos múltiplos ramos do labor humano. E todos sabem que o corpo de servidores públicos dispõe de elementos de primeira ordem em todos os setores, o que desde logo faz prever o êxito das realizações dos seus diversos departamentos".

UM NOME QUE É UMA GARANTIA

Encerrando o seu depoimento, o Dr. João Carlos Vital referiu-se elogiosamente aos seus companheiros de diretoria,

expressando o júbilo que sentia em dirigir no seu início os destinos da sociedade :

— "Estamos certos de que a Associação dos Servidores Cívicos do Brasil prestará reais serviços à classe. Uma garantia para a fiel execução do seu belo programa é o nome que está à sua frente, como Presidente de Honra, o doutor Luiz Simões Lopes.

Todos os que acompanham a vida pública dêse ilustre patricio conhecem a capacidade realizadora, que é o traço marcante da sua personalidade. E a Associação é uma idéia cara ao seu espírito, uma forma com a qual o Dr. Luiz Simões Lopes conta, para testemunhar ao funcionalismo brasileiro a sua simpatia e o seu desvelo. Podemos estar certos de que a instituição que ora começa a existir será uma obra a ser olhada com admiração pelos que vierem depois.

Recebendo com justo orgulho o lugar de presidente, ao lado dos meus ilustres companheiros, todos nomes de real prestígio dentro da classe, darei uma colaboração plena de entusiasmo, não poupando esforços para que as atividades da nossa organização tenham o mais auspicioso dos inícios".

A instalação do D. S. P. da Baía

A posse do novo diretor

Em seu número anterior, a *Revista do Serviço Público* focalizou a reforma do Departamento do Serviço Público do Estado da Baía, levada a efeito por uma comissão de servidores do D.A.S.P. designados especialmente para tal fim, por solicitação do Sr. General Renato Onofre Pinto Aleixo, interventor federal naquela unidade federativa. Noticiou-se então que fora nomeado para o cargo de diretor do órgão reorganizado o Sr. Osvaldo Pinto Magalhães, funcionário federal pôsto à disposição do governo estadual. Noticiou-se também que o Presidente do D.A.S.P., especialmente convidado pelo interventor federal para assistir à solenidade de instalação do D.S.P., designara como seu representante o Sr. Moacir Briggs, diretor da Divisão de Organização e Coordenação e seu substituto eventual.

A posse do Sr. Osvaldo Pinto Magalhães realizou-se às 16 horas do dia 22 de maio último, no Palácio Rio Branco, sede do governo estadual. A cerimônia foi presidida pelo Interventor Federal e contou com a presença, além do representante do D.A.S.P., do Presidente e demais membros do Conselho Administrativo, dos Secretários do Estado, de diretores de serviços, de outras altas autoridades cívicas e militares e de grande número de funcionários.

Dando posse ao novo diretor do D.S.P., o senhor General Pinto Aleixo, falando de improviso, salientou os motivos e o alcance da remodelação que acabava de ser levada a efeito no organismo administrativo do Estado, referindo-se à cooperação do D.A.S.P., a cujo Presidente agradeceu o haver facilitado a realização desse empreendimento, assim como a presença de seu representante à solenidade. Do discurso do Interventor baiano destacamos o seguinte trecho :

"Podemos já antever as perspectivas grandiosas da ocasião em que as Secretarias empregarem as suas atividades exclusivamente nos fins para que foram criadas. Estou certo de que o funcionalismo será beneficiado. Ele vinha sofrendo, curvado ao peso das maiores injustiças, inteiramente abandonado, recrutado por pistolões e promovido por cartas de recomendação. Pode-se imaginar o recalque dessa gente, que tem brio e nada pede, tem dignidade e possui chefes que muitas vezes não estão à altura de o serem. Certamente normas rigorosas estão traçadas para a admissão, e elas trarão uma atmosfera de colaboração, pois o funcionalismo verá os seus direitos respeitados e a escolha para os cargos recair nos mais capazes".

Após a assinatura do termo de posse pelo novo diretor do D.S.P., fez uso da palavra o represen-



Um aspecto da posse do novo diretor do D.S.P. da Baía

tante do D.A.S.P., Sr. Moacir Briggs, cujo discurso foi o seguinte :

“Exmo. Sr. General Interventor

Exmo. Sr. Presidente do Conselho Administrativo

Senhores Membros do Governo

Minhas Senhoras

Meus Senhores

E’ com imenso prazer e legítimo orgulho que aqui me encontro, no desempenho da honrosa missão de representar o Departamento Administrativo do Serviço Público, neste momento de festa para os servidores públicos baianos, momento que, por certo, perdurará, como um marco expressivo, na história da reorganização dos serviços estaduais.

E esta solenidade é tanto mais expressiva quanto ela não representa, apenas, uma brilhante etapa do programa administrativo do Governo Estadual, senão que, de outro lado, vincula, por mais um laço, êste grande Estado da Federação à extraordinária obra de unidade nacional, decididamente encetada e levada avante pelo Presidente Getúlio Vargas.

Realmente, aquela unidade não se traduz só na comunidade da língua, dos costumes, das instituições políticas e dos sentimentos religiosos. Para melhor consolidá-la, mister se faz que, àqueles fatores, se junte êste outro, da harmonia e coordenação dos princípios que norteiam a política administrativa dos serviços públicos. Para que o funcionamento do amplo mecanismo da administração do país se desenvolva na consonância dos princípios de eficiência e moralidade —

que atendem, em última análise, aos interesses da coletividade nacional — é necessário que os organismos menores da Federação se entrossem nas mesmas diretrizes emanadas da peça mestra, que é a administração federal.

Verdade que o caminho a percorrer é longo e que as dificuldades a vencer não são pequenas. Todo empreendimento de reorganização e controle exige trabalho paciente e constante, conquistando opiniões, vencendo resistências, para que a obra de renovação seja compreendida e aceita.

A reforma administrativa federal, sendo hoje uma realidade vitoriosa, representa, no entretanto, quasi oito anos de uma luta contínua em que, se grandes foram os obstáculos a transpor, menores não foram os esforços e a dedicação dos seus iniciadores e continuadores. Os sacrifícios estão fartamente compensados pelos resultados já hoje indiscutíveis, e a alegria dos responsáveis pela sua direção é tanto maior quanto as diretrizes da reorganização administrativa federal se vão projetando, paulatina mas firmemente, nos Estados da Federação.

Se toda reforma, para ser compreendida, aceita e executada não deve ser imposta, e sim acolhida espontaneamente, claro que ao D.A.S.P. cumpre sempre aguardar, nos setores estaduais, o chamamento dos respectivos responsáveis. E é por isso que, em todos os casos de reorganização administrativa estadual, a sua atividade de colaboração tem sido invariavelmente condicionada a uma solicitação que já exprime, de si, uma compreensão de sua obra e uma aceitação de seus princípios.

E, quando o Sr. Interventor Federal neste Estado, revelando uma louvável compreensão de que as crescentes incumbências do Estado Moderno só podem ser entregues a uma máquina administrativa eficiente, solicitou a colabo-

ração do D.A.S.P., foi enviada uma Comissão, que aqui se deteve por mais de dois meses, estudando as condições locais e, em função das mesmas, elaborando as bases da reorganização pedida.

Os fatores de êxito seriam, porém, muito menores, se não contasse a Comissão, desde o início, com a cooperação dedicada e inteligente de funcionários estaduais, senhores das peculiaridades ambientes, da mesma forma que as possibilidades de perfeita execução das bases lançadas estão melhor asseguradas pela circunstância de que a direção imediata dos vários setores de trabalho do Departamento do Serviço Público está entregue a elementos, de um lado integrados na obra do D.A.S.P. e de outro perfeitamente familiarizados com as condições locais do Estado.

Beim compreendeu, e em boa hora, o Governo Baiano, as nunca assás proclamadas vantagens que decorrem de um órgão da natureza do D.S.P. Vantagens para o Governo, vantagens para o funcionalismo, vantagens para o público — beneficiário direto da ação estatal.

Para o Governo, porque a centralização das atividades de administração geral — comuns a todos os órgãos mas não ligadas, diretamente, a seus objetivos capitais — permitirá que os diversos setores por que se distribue a administração direta do Estado se dediquem, exclusivamente, às suas finalidades específicas, que lhes justificam a existência; para o funcionalismo, porque o controle das medidas referentes a seus direitos e deveres estará entregue a um órgão especializado, que melhor apreciará os seus interesses, com harmonia de vistas e unidade de interpretação e aplicação legal; vantagens, finalmente, para o público em geral, cuja movimentação de interesses, por decorrência da racionalização administrativa, será mais rápida e eficiente.

Desejo realçar, ainda, alguns benefícios que advirão, para o Estado, não somente da reorganização do D.S.P. como também de medidas cujas bases foram paralelamente lançadas: formação de um Quadro único para o funcionalismo; profissionalização do pessoal através da criação de carreiras; instituição do sistema do mérito; regulamentação das promoções; criação de cursos de aperfeiçoamento; regularização da situação do pessoal extranumerário e regulamentação das compras do Estado.

O D.S.P. do Estado da Baía reúne todos os fatores para um triunfo certo: a sua direção geral está entregue a um elemento conhecedor da obra do D.A.S.P., que por alguns anos contou com a sua colaboração; para as várias Divisões foram escolhidas pessoas capazes, com credenciais necessá-

rias ao desempenho da difícil missão que lhes foi confiada; e, mais que tudo, a sua orientação suprema acha-se aos cuidados de um homem de largo descortino administrativo, como é o Sr. General Pinto Aleixo, cujas manifestações inequívocas de apóio à obra do D.A.S.P., constituindo um conforto de extraordinária significação para os dirigentes dêste, representam, também, um penhor seguro de garantia para a projeção daquela obra no âmbito estadual.

Agradecendo, portanto, o honroso convite em virtude do qual me encontro aqui presente, não me furto ao prazer de me congratular com V.Ex., Sr. Interventor, e com seus dignos auxiliares, por êste acontecimento de tão alta significação para o D.A.S.P. e de tão grande alcance para a administração baiana.

Cabe-me, por fim, transmitir os agradecimentos do D.A.S.P. pela acolhida generosa e hospitaleira que, de maneira geral, o Governo, funcionalismo e sociedade baianos e, particularmente, o Sr. Interventor Federal, dispensaram à Comissão, durante todo o período de seus trabalhos nesta Capital, prestigiando a sua atuação, colaborando na mesma e possibilitando, destarte, o lançamento de bases, cuja execução dependerá, agora, exclusivamente, da cooperação continuada e decidida dos filhos desta Baía gloriosa, berço de figuras luminosas que tanto honram as letras, a cultura e a administração do Brasil".

Por fim, falou o Sr. Osvaldo Pinto Magalhães, que agradeceu a prova de confiança que lhe dispensava o Chefe do Executivo Estadual nomeando-o para cargo de tamanha importância e de tanta responsabilidade.

Mais tarde, na sede do D.S.P., inaugurada na ocasião no antigo edifício reformado da Delegacia Fiscal, à rua Chile, o Sr. Osvaldo Magalhães deu posse aos três diretores de divisão, Srs. Mário Tarquínio, Gilberto Spilborghs Costa e Júlio Gadelha. Êste último proferiu um discurso alusivo ao ato, saudando o general interventor e o diretor do D.S.P. e fazendo entrega de uma declaração de bens, dada a responsabilidade de seu novo cargo, de diretor da Divisão do Material, e por ter, segundo disse, apenas um galardão: uma vida de trabalho, de honradez e dedicação à causa pública.

Semana mínima de 48 horas de trabalho nos Estados Unidos

Regulamento para sua vigencia em 32 áreas

(In "The New York Times", de 28 de fevereiro de 1943)

REGULAMENTO N. 3

Semana mínima

de 48 horas de trabalho em tempo de guerra

Como presidente da Comissão da Mão de Obra de Guerra e em virtude da autoridade que me confere o Decreto Exe-

São os seguintes os textos do Regulamento baixado pela "Manpower Commission" (Comissão da Mão de Obra) para cumprimento da semana de 48 horas de trabalho, das Portarias designando áreas e atividades, e das Instruções enviadas pela Comissão aos representantes regionais.

cutivo n. 9.301, que estabelece uma semana mínima de 48 horas de trabalho em tempo de guerra, e pelos Decretos Executivos ns. 9.139 e 9.279, resolvo, pelo presente, baixar o seguinte regulamento :

903.1 — *Diretrizes gerais para interpretação e aplicação do Decreto Executivo.* — O Decreto Executivo n. 9.301 será interpretado e aplicado de maneira a realizar o melhor possível seu propósito fundamental, que é auxiliar a satisfazer as necessidades de potencial humano das nossas forças armadas e do nosso crescente programa de produção de guerra, por meio de uma utilização mais completa da mão de obra disponível. Para a realização desse objetivo, cumpre aos empregadores, em caso de escassez da mão de obra, não contratarem novos empregados quando suas necessidades de potencial humano puderem ser eficientemente satisfeitas por uma utilização mais completa dos seus atuais recursos de trabalho; e cumpre que os trabalhadores que possam ficar disponíveis devido à prorrogação da semana de trabalho, permaneçam em circunstâncias que permitam e facilitem o seu aproveitamento efetivo em qualquer outra parte onde se exerça o esforço de guerra.

903.2 — *Aplicação a áreas e atividades.* — O presidente da Comissão da Mão de Obra de Guerra designará de quando em vez, por meio de resolução, áreas e atividades que ficarão sujeitas às disposições do Decreto Executivo n. 9.301. Os diretores regionais da mão de obra podem designar áreas e atividades adicionais dentro de suas respectivas regiões, que ficarão sujeitas às disposições do Decreto Executivo n. 9.301, se julgarem e declararem por edital que essa medida auxiliará a aliviar deficiências de mão de obra que estiverem impedindo o esforço de guerra. Somente depois da designação da área ou atividade é que os empregadores serão obrigados a prorrogar a semana de trabalho.

903.3 — *Delegação de autoridade.* — Os diretores regionais e de áreas da mão de obra, devidamente autorizados, ficam incumbidos de determinar todas as questões que surgirem dentro de suas regiões e áreas respectivas com referência à interpretação e aplicação destes regulamentos, em conformidade com as normas e instruções que possam ser baixadas pelo diretor executivo da Comissão da Mão de Obra para a sua realização.

TRÊS EXCEÇÕES

903.4 — *Semana mínima de trabalho em tempo de guerra.* — A expressão “semana mínima de trabalho em tempo de guerra”, quando empregada nestes regulamentos, significa uma semana de trabalho de quarenta e oito horas, exceto nos casos em que uma semana de quarenta e oito horas : a) seja impraticável em vista da natureza das atividades; b) não contribua para a redução das necessidades de trabalho; ou c) entre em conflito com qualquer lei ou regulamento federal, estadual ou local que limite as horas de trabalho. Em tais casos, uma “semana mínima de trabalho em tempo de guerra” significa o maior número de horas (menos de quarenta e oito) praticáveis à luz da natureza das atividades, da redução das necessidades de trabalho ou da aplicação de lei federal, estadual ou local, conforme for o caso.

903.5 — *Prorrogação da semana de trabalho nas áreas e atividades designadas.* — Se a semana de trabalho aplicável a qualquer trabalhador empregado em qualquer estabe-

lecimento, fábrica ou outro lugar, conforme o disposto no Decreto Executivo n. 9.301, for menor do que a semana mínima de trabalho em tempo de guerra, tal semana de trabalho deve ser prorrogada para a semana mínima de trabalho em tempo de guerra, do seguinte modo :

a) Sempre que a prorrogação de tal semana de trabalho para a semana mínima de trabalho em tempo de guerra não envolver a disponibilidade de quaisquer trabalhadores, o empregador afetado providenciará prontamente no sentido de prorrogar a semana de trabalho para a semana mínima de trabalho em tempo de guerra;

b) Sempre que o diretor regional ou de área da mão de obra, ou o representante de qualquer deles, decidir que a extensão de tal semana de trabalho para a semana mínima de trabalho em tempo de guerra implicará apenas a disponibilidade de trabalhadores que podem ser prontamente colocados num emprego adequado com outros empregadores, o empregador afetado será notificado de tal decisão e nessa base providenciará prontamente no sentido de prorrogar a semana de trabalho para a semana mínima de trabalho em tempo de guerra.

NECESSÁRIA A NOTIFICAÇÃO AOS EMPREGADORES

c) Se a prorrogação de tal semana de trabalho para a semana mínima de trabalho em tempo de guerra implicar a disponibilidade de alguns trabalhadores, e se o diretor da mão de obra, regional ou de área, ou o seu representante, não houver determinado, nem notificado ao empregador, que tais trabalhadores podem ser prontamente colocados num emprego adequado com outros empregadores, a semana de trabalho não será prorrogada, salvo na forma abaixo autorizada. Até 1.º de abril de 1943, o empregador atingido fará ao diretor regional ou de área da mão de obra, ou a seu representante autorizado, uma declaração sobre o número de trabalhadores cuja disponibilidade seria envolvida e sua classificação ocupacional, juntamente com uma proposta de prazos para a cessão de tais trabalhadores. O diretor da mão de obra da região ou área, ou seu representante, autorizará uma escala para a prorrogação da semana de trabalho e para a cessão de trabalhadores em termos das necessidades do mercado de trabalho, devendo o empregador providenciar a prorrogação da semana de trabalho de acordo com essa escala.

903.6 — *Restrição sobre o contrato de trabalhadores.* — Nenhum empregador poderá contratar qualquer trabalhador de área ou de atividade designadas de acordo com o Decreto Executivo n. 9.301, no caso de não haver o empregador, de qualquer modo, cumprido os dispositivos da seção 903.5 destes regulamentos no estabelecimento, fábrica ou outro lugar onde tenha sido antes empregado o trabalhador.

ISENTOS OS EMPREGADORES DE MENOS DE OITO TRABALHADORES

903.7 — *Exclusões.* — Nenhum dispositivo destes regulamentos será interpretado ou aplicado de modo a exigir a prorrogação da semana de trabalho :

a) em qualquer estabelecimento ou outro lugar de emprego onde menos de oito trabalhadores estejam regularmente empregados;

b) em qualquer estabelecimento ou lugar de emprego especialmente empenhado em trabalhos de agricultura;

c) de pessoas empregadas no serviço de qualquer Estado ou qualquer de suas subdivisões políticas, ou em qualquer ramo das atividades previamente mencionadas;

d) de jovens menores de 16 anos; ou

e) de indivíduos que, por motivo de outra ocupação, responsabilidades domésticas, ou limitações físicas, não possam exercer trabalho em tempo integral.

903.8 — *Definições.* — Conforme estão usadas nestes regulamentos:

a) "Semana de trabalho" significa o número de horas dentro de um período de sete dias consecutivos, começando cada semana pelo mesmo dia do calendário, e durante o qual os trabalhadores devem normalmente estar a postos.

b) "Agricultura" significa o conjunto das atividades exercidas pelos proprietários ou administradores rurais relativamente ao cultivo do solo, colheita de safras, ou à criação, alimentação, ou administração de gado, abelhas e aves, e não incluirá o acondicionamento, enlatamento, processamento, transporte ou comércio de artigos agrícolas, exceto quando tais atividades são empreendidas ou executadas incidentalmente, por decorrência das operações agrícolas ordinárias e distintamente das operações industriais ou comerciais comuns.

Data em que entrará em vigor este regulamento: 22 de fevereiro de 1943.

PORTARIA N. 5

Designação de certas áreas sujeitas aos dispositivos do Decreto Executivo n. 9.301

Em virtude da autoridade a mim conferida, como presidente da Comissão da Mão de Obra de Guerra, pelo Decreto Executivo n. 9.301, que estabelece a semana mínima de quarenta e oito horas para o trabalho em tempo de guerra e de acordo com o disposto na seção 903.2 dos regulamentos por mim baixados em 22 de fevereiro de 1943, resolvo, pelo presente instrumento, designar as seguintes áreas conforme o disposto no Decreto Executivo n. 9.301:

Akron, Ohio.	Manitowoc, Wis.
Baltimore, Md.	Mobile, Ala.
Bath, Me.	New Britain, Conn.
Beaumont, Texas.	Ogden, Utah.
Bridgeport, Conn.	Panama City, Fla.
Brunswick, Ga.	Pascagoula, Miss.
Buffalo, N. Y.	Portland, Ore.
Charleston, S. C.	Portsmouth, N. H.
Cheyenne, Wyo.	San Diego, Calif.
Dayton, Ohio.	Seattle, Wash.
Detroit, Mich.	Sommerville, N. J.
Elkton, Md.	Springfield, Mass.
Hampton Roads, Va.	Sterling, Ill.
Hartford, Conn.	Washington, D. C.
Las Vegas, Nev.	Waterbury, Conn.
Macon, Ga.	Wichita, Kan.

Data do início da vigência: 22 de fevereiro de 1943.

PORTARIA N. 6

Designação de certas atividades conforme o disposto no Decreto Executivo n. 9.301

Em virtude da autoridade a mim conferida como presidente da Comissão da Mão de Obra de Guerra pelo Decreto Executivo n. 9.301, que estabelece a semana mínima de quarenta e oito horas para o trabalho em tempo de guerra, e de acordo com o disposto na seção 903.2 dos regulamentos por mim baixados em 22 de fevereiro de 1943, resolvo, pelo presente instrumento, designar as seguintes atividades conforme disposto do Decreto Executivo n. 9.301:

1. A exploração de minas (inclusive o aproveitamento industrial dos minérios), preparação e beneficiamento dos seguintes metais não-ferrosos e seus minérios: alumínio, antimônio, arsênico, glúcinio, cromo, cobalto, nióbio, cobre, chumbo, magnésio, manganês, mercúrio, molibdeno, prata, tântalo, estanho, titânio, tungsteno, urânio, vanádio, zinco, zircônio e todos os outros metais não-ferrosos e seus minérios.

2. a) Todas as atividades ligadas à extração de madeiras; b) Todas as atividades de todas as serrarias, cepilharias, marchetarias, marcenarias, tanoarias, carpintarias, caixotarias e fábricas de polpa de madeira.

INSTRUÇÕES AOS REPRESENTANTES REGIONAIS

1. *Finalidade:*

A finalidade destas instruções é estabelecer os processos a serem adotados nas repartições regionais da Comissão da Mão de Obra de Guerra para o cumprimento do disposto do Decreto Executivo n. 9.301 e dos regulamentos baixados pelo presidente da Comissão, de acordo com os termos desse decreto.

2. *Diretrizes:*

A realização das finalidades do Decreto Executivo número 9.301, daqui por diante denominado apenas Decreto Executivo, será de responsabilidade dos diversos diretores regionais da mão de obra nas suas respectivas jurisdições. As responsabilidades e autoridades expostas nestas instruções, com exceção da autoridade para designar áreas e atividades conforme o disposto no Decreto Executivo, podem ser delegadas por diretores regionais da mão de obra a diretores de área, ou a quaisquer outras pessoas administrativamente responsáveis perante eles.

O regulamento n. 3 baixado pelo presidente em 22 de fevereiro de 1943 para aplicação do Decreto Executivo, daqui por diante denominado apenas regulamento, estabelece, juntamente com suas interpretações, as diretrizes segundo as quais os diretores regionais da mão de obra e seus representantes procederão para cumprir suas responsabilidades.

3. *Processo:*

A portaria n. 5, aprovada pelo presidente em 22 de fevereiro de 1943, designou trinta e duas áreas nas quais deve entrar em vigor o decreto executivo. Cabe aos diretores regionais da mão de obra a responsabilidade de definir os

limites geográficos dessas áreas. As áreas designadas devem, em geral, ser definidas de modo que sejam, no que diz respeito às comunidades vizinhas a serem incluídas em cada uma delas, idênticas às áreas do Grupo I mencionadas na lista de fevereiro. Entretanto, para fins do Decreto Executivo e do regulamento, o diretor regional da mão de obra pode excluir algumas dessas comunidades vizinhas se julgar que tais exclusões são necessárias para cumprir de modo adequado o decreto executivo. O diretor regional da mão de obra tornará público quais as comunidades que devem ser incluídas em cada uma das áreas designadas.

Os diretores regionais da mão de obra estão autorizados a designar áreas ou atividades adicionais em suas respectivas regiões conforme o disposto no decreto executivo. Antes, porém, devem lavrar um laudo de que a designação de tal área ou atividade contribuirá para aliviar as deficiências de trabalho que estiverem impedindo o programa de guerra.

Os laudos a serem lavrados pelo diretor da mão de obra regional relativamente à área ou atividade basear-se-ão nas informações que puder obter sobre o mercado de trabalho.

Os laudos do diretor regional da mão de obra devem descrever claramente a área ou atividade a ser designada conforme o disposto no Decreto Executivo. Os limites das áreas designadas deverão ajustar-se o mais exatamente possível aos limites das "áreas do mercado de trabalho", utilizadas para a análise da suficiência da mão de obra disponível. Os laudos deverão fixar uma data, subsequente à época de seu anúncio, data que, para efeito da região ou área recém-designada, terá a mesma finalidade da de 1 de abril de 1943, constante da seção 903.5, alínea c) do regulamento.

O diretor regional da mão de obra ou seu representante fará, então, divulgar esses laudos através de jornais, de periódicos comerciais, do rádio e de outros meios de publicidade. (Em vista do regulamento da Repartição de Informações de Guerra referente à divulgação de informações, todo o noticiário destinado ao público deve ser previamente submetido ao representante regional do serviço de informações).

Os diretores regionais da mão de obra informarão o diretor executivo a respeito de todas as designações e definições de áreas feitas de acordo com os dispositivos das sub-seções 3.01, 3.02, 3.03 e 3.04 destas instruções. Tal informação deverá ser prestada, o mais breve possível, antes da data mencionada na sub-seção 3.04.

No desempenho de suas responsabilidades, os diretores regionais da mão de obra ou seus representantes autorizados examinarão as reclamações de indivíduos ou organizações relativamente à inobservância. Farão as necessárias investigações no sentido de apurar se os empregadores estão ou não cumprindo com os regulamentos.

Ao fazer investigações relativas ao não cumprimento da lei por parte de um empregador, o diretor regional da mão de obra, ou seu representante, utilizar-se-á, na medida necessária, de relatórios, documentos e dos préstimos do pessoal da Comissão da Mão de Obra de Guerra e de outras repartições governamentais.

Se um diretor regional da mão de obra, ou seu representante autorizado, tiver motivos para acreditar que num determinado estabelecimento, fábrica ou outra empresa poderia ser adotada a semana mínima de trabalho em tempo de guerra, segundo dispõe a sub-seção b) da seção 903.5

do regulamento, poderá exigir do empregador informações relativas ao número de trabalhadores, classificados de acordo com a profissão, que ficariam disponíveis em consequência da prorrogação da semana de trabalho.

Se o diretor regional da mão de obra, ou seu representante, julgar que seria possível colocar imediatamente esses trabalhadores em emprego adequado com outros empregadores, deverá:

a) Instruir o empregador a providenciar imediatamente a prorrogação do período normal de trabalho para a semana mínima de trabalho em tempo de guerra; e

b) Informar as repartições locais próprias do Serviço de Emprego dos Estados Unidos acerca do número e classificação profissional dos trabalhadores que irão ficar disponíveis.

Se a procura por esses trabalhadores, no âmbito local, não lhes possibilitar uma colocação rápida e adequada junto a outros empregadores, o diretor regional da mão de obra, ou seu representante, notificará o empregador de que a semana de trabalho deverá ser prorrogada para a semana mínima de trabalho em tempo de guerra somente em conformidade com o disposto na Sub-seção c) da Seção 903.5 do regulamento.

Todas as escalas para cessão de trabalhadores, aprovadas de acordo com a Sub-seção e) da Seção 903.5 do regulamento, deverão ser remetidas pelos diretores regionais da mão de obra, ou seus representantes, para repartições locais próprias do Serviço de Emprego dos Estados Unidos.

Se o diretor regional da mão de obra, ou seu representante, julgar que, com referência a qualquer estabelecimento, fábrica, ou outra empresa, um empregador não estiver cumprindo o regulamento, deverá:

a) Notificar tal empregador de que não lhe será permitido contratar trabalhadores para tal estabelecimento, fábrica, ou empresa; e

b) Informar sobre o assunto as repartições locais próprias do Serviço de Emprego dos Estados Unidos.

Os diretores regionais da mão de obra baixarão instruções a todos os serviços de revisão mencionados nos programas de estabilização do emprego em áreas ou para atividades designadas conforme o disposto no Decreto Executivo, no sentido de considerarem a semana mínima de trabalho em tempo de guerra, segundo vem definida pela Seção 903.4 do regulamento, como trabalho de tempo integral, para o propósito de determinar se um trabalhador está em condições de figurar numa relação de disponíveis.

Quando o representante designado de um diretor regional da mão de obra não puder assegurar a observância do regulamento com os meios de que dispõe, deverá apresentar um relatório completo sobre a natureza e extensão da infração ao diretor regional, que tomará providências através da repartição governamental própria.

Qualquer trabalhador ou empregador, ou grupo de trabalhadores ou empregadores, não satisfeito com qualquer ato ou não cumprimento de atos legais, segundo os termos do regulamento e destas instruções, terá o direito de recorrer à Comissão da Mão de Obra de Guerra.

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

ADMINISTRATIVE PLANNING AGENCIES
IN THE FEDERAL GOVERNMENT —
Washington, D.C. — Government Printing Of-
fice — 1942 — 195 págs.

(Crítica de SPENCER D. PARRATT, *Syracuse University*)

O objetivo desta publicação, editada pela Divisão do Pessoal Civil do Ministério da Guerra, se harmoniza com a definição de planejamento administrativo dada pelo Sr. Donald Stone, diretor-assistente do Bureau do Orçamento. Segundo este autor, o planejamento administrativo “compreende o desenvolvimento de uma organização perfeita, o método de provê-la de pessoal, as normas e processos a seguir, e a direção e coordenação das atividades”. Exceto para fins inevitáveis de interpretação, tal definição foi usada como base para o levantamento analítico de quinze departamentos e vários *bureaux*, comissões, repartições, serviços e estabelecimentos, apenas no que se refere à existência de unidades administrativas detentoras das atribuições especificadas na referida definição. A principal finalidade do levantamento analítico foi esclarecer o Ministério da Guerra no sentido de aproveitar, da melhor maneira possível, a experiência de outras repartições governamentais, afim de satisfazer os problemas decorrentes da expansão e multiplicação de suas atividades.

O método usado nesse inquérito vem claramente expresso. Foi elaborado um questionário como base para a coleta de informações e análise das unidades abrangidas na pesquisa. Este questionário acha-se convenientemente apresentado no começo do volume. Segue-se uma análise dos resultados do inquérito, num total de quarenta páginas, compreendendo assuntos de organização interna das repartições estudadas, a relação entre essas repartições e os chefes de departamentos administrativos ou de outros órgãos importantes, bem assim as funções das próprias repartições examinadas. Cada um dos órgãos administrativos analisados aparece num apêndice, de sorte que quasi todo o estudo consta de anexos que trazem os detalhes de organização e funcionamento das repartições atingidas pelo inquérito. A riqueza de descrição

permite que qualquer chefe, defrontado com o problema da máxima utilização de seus recursos, obtenha preciosas sugestões. Os autores do inquérito evitaram, todavia, fazer generalizações — mérito êsse que valoriza a publicação, por causa de sua natureza antes exploratória do que definitiva.

Embora tenha havido evidente cuidado em obter dados descritivos comparáveis e relativamente completos — dentro de uma prefixada definição de objetivos — nenhuma tentativa tem sido feita para determinar as relações entre as várias repartições de planejamento pertencentes a diversos departamentos e órgãos mais importantes, ou do mesmo nível que êles. Deixou-se de fazer o comentário crítico da posição que devem ocupar, em cada plano, as repartições incumbidas do planejamento de pessoal, orçamento, fiscalização e elaboração legislativa. Foi indicada, porém não discutida, a existência de um problema geral inerente ao desenvolvimento de nossa prática administrativa. O problema do planejamento administrativo, num sentido mais amplo — pelo qual os propósitos da legislação sejam eficientemente postos em execução ininterrupta, dentro do quadro da autoridade discricionária, e com o mínimo de atrito interno e o máximo de consideração pelos interesses dos cidadãos — está além dos objetivos colimados por êste inquérito. Neste sentido, pode-se dizer que o presente estudo trata dos meios de executar os fins, independentemente da natureza dêsses próprios fins. Embora justificados pelos objetivos da pesquisa, as suas investigações parecem indicar a necessidade de novas análises com alcance e discernimento maiores antes que possa ser apreciada uma adequada perspectiva da função de planejamento administrativo.

INDICAÇÕES

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1943 —
Relatório da Comissão de Orçamento, Ministério da Fazenda — Rio de Janeiro — Imprensa Nacional — 607 páginas.

A Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda acaba de publicar o relatório com que apresentou a proposta orçamentária para 1943.

Os servidores civis e, com especialidade, os chefes de serviços, bem como os estudiosos dos problemas de nossa administração pública federal, encontrarão no presente documento valiosos subsídios técnicos e doutrinários que os habilitarão a uma exata compreensão dos recursos financeiros de que dispõe o Governo da União para o custeio dos serviços públicos federais.

O perfeito conhecimento do plano de realizações do Governo só poderá, de fato, ser alcançado mediante um cuidadoso e pormenorizado estudo do que realmente significam, para cada setor administrativo e para o conjunto dos órgãos governamentais, as cifras orçamentárias da despesa e da receita.

Além dos capítulos que tratam propriamente da análise da receita e da despesa, segundo foram propostas para o exercício financeiro de 1943, contém este Relatório numerosos e oportunos tópicos de caráter histórico, doutrinário e técnico sobre assuntos orçamentários.

Logo na *Introdução*, encontrará o leitor dois interessantes capítulos: um sobre o *Sistema de elaboração orçamentária*; e outro intitulado *Evolução econômica brasileira a partir de 1808*. Na primeira parte, descobrirá um bem documentado estudo sobre o palpitante problema de *Finanças de Guerra*, abrangendo os três seguintes capítulos: III — *A política financeira do governo imperial em face da guerra do Paraguai*; IV — *As finanças da República e a primeira guerra mundial*; e V — *O financiamento da guerra atual*.

Na segunda parte do Relatório, acham-se focalizados importantes aspectos doutrinários da *Tributação Indireta*, através dos seguintes capítulos: VI — *Doutrina, vantagens e inconvenientes*; VII — *Formação do Imposto de Consumo no Brasil*; e VIII — *O Imposto de Consumo na política financeira de seus implantadores*.

Aos estudiosos dos problemas técnicos da confecção orçamentária, será especialmente útil a leitura dos seguintes tópicos: primeiro capítulo da *Introdução*, que trata da organização e princípios doutrinários do atual sistema de elaboração orçamentária; nono a décimo segundo capítulos da terceira parte, que dissertam minuciosamente sobre o problema das estimativas da receita, pondo em destaque os principais critérios peculiares à aplicação do novo método de previsão das rendas públicas adotado pela Divisão da Receita da Comissão

de Orçamento; e, finalmente, o décimo quarto capítulo da quinta parte, que descreve o processo de fixação da despesa aplicado pela Divisão da Despesa da mesma Comissão, além de apresentar as razões e justificativas das alterações feitas por esta última Divisão nas propostas parciais que lhe são submetidas para exame.

O texto do Relatório vem amplamente ilustrado com numerosos quadros comparativos e 40 gráficos estatísticos, que muito elucidam o leitor sobre a verdadeira significação das cifras orçamentárias.

Quer como simples publicação de consulta obrigatória para o serviço quotidiano, quer na qualidade de documento de pesquisa, pelo copioso material histórico e doutrinário que encerra, o Relatório da Comissão de Orçamento sobre a proposta orçamentária para 1943 é, sem dúvida, um trabalho de elevado alcance teórico e prático, cuja leitura se impõe aos administradores e aos estudiosos de assuntos econômicos e administrativos, e cuja apresentação constitui mais um título altamente recomendável para o trabalho desenvolvido por aquele órgão técnico do Ministério da Fazenda.

SOCIAL INSURANCE AND ALLIED SERVICES — *Memoranda from Organisations* — Appendix G to Report by Sir WILLIAM BEVERIDGE — His Majesty's Stationery Office — Londres — 244 páginas.

Em nossa edição anterior, tivemos oportunidade de fazer a indicação bibliográfica do relatório de Sir William Beveridge, intitulado *Social Insurance and Allied Services* e que incluía num só volume os anexos A a F.

Graças à cortezia do representante do Conselho Britânico nesta Capital, a redação desta *Revista* acaba de receber o Appendix G, denominado *Memoranda from Organisations* e impresso separadamente.

Esta publicação contém uma coletânea das respostas dadas ao Comité Inter-departamental de Seguro Social e Serviços Congêneres por numerosas organizações, em consequência de um vasto inquérito por ele empreendido e cuja interpretação resultou nesse importante documento de assistência e previdência social que é o plano Beveridge. Entretanto, nem todas as declarações prestadas por organizações e indivíduos durante o inquérito foram incluídas no Appendix G. Neste sentido,

adverte Sir William Beveridge, em breve nota introdutória a esta publicação: "Nas condições anormais impostas pela guerra, julgamos imperioso restringir o número de publicações, tendo sido feita uma seleção adequada no sentido de serem impressos apenas os memorandos concernentes a assuntos de interesse geral ou a importantes questões de política, tais como a organização de sociedades reconhecidas pelo Governo e os sistemas de remuneração do trabalho e de seguros contra acidentes industriais".

Este opúsculo afigura-se imprescindível para o completo esclarecimento das múltiplas questões ventiladas no relatório Beveridge.

TOP-MANAGEMENT ORGANIZATION AND CONTROL — *A research study of the management policies and practices of thirty-one leading industrial corporations* — PAUL E. HOLDEN, LOUNSBURY S. FISH e HUBERT L. SMITH — Stanford University Press — California — Terceira impressão — 239 páginas.

Este livro vem trazer uma contribuição recente à bibliografia, relativamente restrita, dos problemas de organização do nível mais elevado da gerência administrativa. Trata-se de uma síntese interpretativa dos resultados de um inquérito empreendido junto a trinta e uma das maiores corporações industriais dos Estados Unidos da América. Esse inquérito, realizado sob os auspícios da *Graduate School of Business*, da *Stanford University*, exigiu sete meses de preparação e conseqüente coleta de informações, havendo a composição do presente volume exigido, depois disso, um período de seis meses exclusivamente consagrado pelo autor e seus assistentes de pesquisa à coordenação e análise do material obtido.

Os sistemas adotados pelas corporações industriais constituíram excelente material informativo para que os autores pudessem estabelecer princípios e categorias de organização e controle do nível superior da gerência administrativa.

O presente trabalho tem por objetivo apresentar um repositório de sugestões e fórmulas úteis, cuja aplicação — segundo adverte o principal autor da obra, Sr. Paul E. Holden — deve ser feita atendendo-se às peculiaridades de cada setor administrativo.

As matérias contidas no presente volume são as seguintes:

A — *Sumário e Conclusões*; B — *Práticas de organização*; C — *Processos de Controle*; e um anexo intitulado *Conselho de Diretores*.

ORGANIZAÇÃO E REORGANIZAÇÃO DE SERVIÇOS (*Administrativos e Comerciais*) — HÉSIO FERNANDES PINHEIRO — Edição "Revista Forense" — Rio de Janeiro — 1943 — 234 páginas.

O propósito principal deste livro é expor como deve ser elaborado um plano de reorganização administrativa. O autor, valendo-se de sua experiência nesse importante ramo da técnica de administração, traça, com segurança e critério, um desenvolvimento sistemático e minucioso dos processos que devem ser usados na reorganização racional de um serviço administrativo, tanto do ponto de vista estrutural quanto funcional.

A obra não está isenta de considerações teóricas, que, todavia, se orientam no sentido de sugerir soluções práticas, muitas das quais refletem o pensamento original do autor — como, por exemplo, as que se referem à simplificação do excessivo formalismo burocrático, à técnica de elaboração de formulários e modelos impressos em geral, e à organização de um serviço de comunicações e arquivo como ponto central de movimentação de papéis.

A matéria contida no presente volume se distribue pelas seguintes partes: Prefácio — *Introdução*: I — Sinopse histórica da evolução e organização do trabalho industrial; II — Organizar e reorganizar; III — Algumas considerações sobre o plano do trabalho e esquema geral desse plano. — *Desenvolvimento*: 1.^a fase — Do levantamento analítico; 2.^a fase — Da elaboração do plano de reorganização; e 3.^a fase — Da implantação e do controle dos resultados — *Bibliografia* — *Índices*: alfabético e geral.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos:

Exercício de função pública e direito aos vencimentos, por Luiz Gonzaga Leite Chaves — Departamento Jurídico da Prefeitura do Município de São Paulo — 1943.

A cláusula-ouro nas concessões de serviço público, por Carlos Alberto A. de Carvalho Pinto — Idem, idem.

Curta viagem ao meio gráfico nortamericano — Relatório da viagem do Sr. Rubens Pôrto aos EE.UU. da América em 1941 — Imprensa Nacional — Rio, 1943.

Informações úteis do Serviço de Propaganda Sanitária — P.D.F. — Secretaria Geral de Saúde e Assistência — Imprensa Nacional — 1943.

Jurisprudência — Órgãos da Administração — Vols. III, IV e V — Imprensa Nacional — Rio, 1943.

Seguros agro-pecuários — Boletim n. 6, abril de 1943 — Departamento de Assistência ao Cooperativismo — Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado da Baía.

As realizações do Governo do Presidente Getulio Vargas no Departamento Nacional de Portos e Navegação — Janeiro de 1931 a dezembro de 1941 — M.V.O.P.

Labor Conditions in Latin America — U.S. Department of Labor — Bureau of Labor Statistics.

Rebuilding Britain — Published for The Royal Institute of British Architects — February 1943 — Enviada pelo representante do Conselho Britânico nesta capital.

Trabalho e Seguro Social — Março de 1943 — Emp. "A Noite".

Boletim PMC — Prefeitura Municipal de Curitiba.

Boletim do Ministério das Relações Exteriores — N. 4, 1943, e índice alfabético e remissivo dos ns. 7 a 12 de 1942.

Ciência Política — Órgão oficial do Instituto Nacional de Ciência Política — Ns. de fevereiro e março de 1943.

Revista do IRB — Junho de 1943.

Inapiários — Maio de 1943.

Revista de Organização Científica — I.D.O.R.T. — Abril de 1943.

Coop — Síntese mensal do movimento cooperativo baiano — Janeiro de 1943.

Revista Forense — Maio de 1943.

El Ingeniero — Organo oficial del Centro de Ingenieros de Cordoba — N. 46 — Noviembre de 1942.

Boletín — Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias — Republica del Paraguay — Diciembre de 1942.

Relatório de 1942 — Banco do Brasil S.A.

Relatório de 1942 — Diretoria do Domínio da União.

Relatório de 1941 — Departamento Nacional de Portos e Navegação.

SERVIÇO DE INTERCÂMBIO DE CATALOGAÇÃO

COMPRE A CATALOGAÇÃO DE SEUS LIVROS

— NA —

IMPRENSA NACIONAL

TABELA DE PREÇOS

I — Vendas avulsas

FORMA DO PEDIDO DAS FICHAS	A 1.ª FICHA DE CADA TÍTULO	DA 2.ª FICHA DE CADA TÍTULO EM DIANTE
Pelo número	Cr\$ 0,30	Cr\$ 0,20
Pelo nome dos autores	Cr\$ 0,40	Cr\$ 0,20
Pelo assunto do livro	Cr\$ 0,40	Cr\$ 0,20

II — Assinaturas

ESPECIES	ANUAL	SEMESTRAL	SERIE 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.