



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

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

ANO XXIII

NOV./DEZEMBRO - 1959

VOL. 85 - N.ºs 2 e 3

SUMÁRIO

	Págs.
EDITORIAL	
Treinamento do Pessoal	99
HISTÓRIA ADMINISTRATIVA DO BRASIL	
O Tribunal de Contas e o Ministério republicano de Serzedelo Correia — Ministro José Pereira Lira.....	102
HISTÓRIA POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DO BRASIL	
A área do novo Distrito Federal. Condições de solo, clima e recursos naturais — Vicente Ferrer Correia Lima e Tomás de Vilanova Monteiro Lopes	113
INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS	
Dos Diplomatas e de seu Estatuto — I. Poorterman.....	120
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	
A política financeira da União em relação às entidades locais. O regime de subvenções — A. Delorenzo Neto.....	154
DOCUMENTÁRIO	
Projeto n.º 4.656, de 1958 — Dispõe sobre o “Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal”; autoriza a realização de estudos e projetos especiais relativos à Operação Pan-Americana e dá outras providências	165
DIREITO E JURISPRUDÊNCIA	
PARECERES	
Consultor Jurídico do D. A. S. P.	
— Fazenda Nacional de Santa Cruz. A remição do fôro de terras do Domínio da União só se justifica a juízo do Presidente da República e por proposta do Ministério da Fazenda.....	215

	Págs.
— Pessoal da Secretaria da C. I. S. e C. T. O. S. Natureza jurídica da relação de emprego.....	216
— Funcionário demitido a bem do serviço público. A persistência da nota desabonadora incompatibiliza moralmente o ex-servidor para o exercício de função pública, impossibilitando-lhe a readmissão.....	218
— Exigência de prévio concurso para todos os cargos de provimento efetivo das autarquias e entidades paraestatais, Lei n.º 1.584, de 1952.,	219
— Processo administrativo. Inteligência do art. 230 do Estatuto dos Funcionários	221
— Diferença de vencimentos de que trata o parágrafo único do artigo 4.º da Lei n.º 488, de 1948. A Lei n.º 2.745, de 1956, não revogou aquela norma que continua em pleno vigor.....	222

ACÓRDÃO

Supremo Tribunal Federal

— Equiparação de operários do Arsenal de Marinha ao da Imprensa Nacional. Seu reconhecimento à vista de preceitos legais. Recurso extraordinário. Não conhecimento	224
— Atos administrativos. Pode a autoridade revogá-los quando contrários à lei. Atos ilegais não geram direitos subjetivos. Recurso conhecido e desprovido	224
— Recurso extraordinário. Conhecimento por comprovado o dissídio jurisprudencial. As autarquias são obrigadas ao pagamento dos impostos estaduais	226
O recurso de ofício não cabe às autarquias.....	227

Tribunal Federal de Recursos

O ato administrativo estreme de vícios e nulidades, e do qual resultem direitos individuais, não pode ser revogado pela própria administração	229
O mandado de segurança não é meio processual idôneo para assegurar direitos patrimoniais	234
Aposentadoria: impossibilidade de acumulação de proventos pagos ao Tesouro Nacional com pensão a cargo de instituição de previdência social	238

Tribunal Superior do Trabalho

Competência da Justiça comum para dirimir conflitos entre as Prefeituras municipais e os seus empregados na primeira instância.....	241
---	-----

NOTAS

Atividades do Serviço de Documentação do D. A. S. P. Reportagem publicada no "Jornal do Comércio" de 20 de setembro de 1959.....	244
Publicações recebidas	247
Colaboram neste número	249

Treinamento de Pessoal

ENQUANTO educação é preparação ampla para a vida, treinamento é preparação específica para o trabalho, para a profissão. Daí se compreende a significação do treinamento para a economia nacional de um país.

Das funções da Administração de Pessoal, o treinamento se apresenta, hoje, como a que melhor traduz uma política positiva, corajosa, progressista, relativamente ao elemento humano.

Pelo programa de treinamento de pessoal de uma empresa poder-se-á aquilatar, com satisfatória precisão, da qualidade da Gerência de Pessoal dessa empresa. O dinheiro investido em treinamento é capitalizado a altas taxas de juros, correspondentes a mais e melhores serviços.

Funcionou em seu primeiro ano letivo de atividades a Escola de Serviço Público do D.A.S.P., em regime de acordo com o Ministério da Educação e Cultura. Excelentes cursos estão sendo ministrados e valiosos planos de treinamento se delineiam. Em 1960 as atividades da E.S.P. já serão muito mais profícuas e proporcionarão treinamento nos diversos setores da administração geral, além de formar, especializar, adaptar, readaptar e integrar milhares de servidores nos seus cargos e funções.

A Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, a Escola Amaro Cavalcanti, da Prefeitura do Distrito Federal e os cursos de aperfeiçoamento dos diversos Ministérios são outros institutos de treinamento que patenteiam o interesse e a oportunidade que essa função da Administração de Pessoal vem despertando.

Desperdício, baixo rendimento, atritos, insatisfação... são alguns característicos de certas áreas de nossa Administração Pública; todavia o treinamento de pessoal é um dos fatores para extinção desse estado de coisas.

Como se disse recentemente: — o subdesenvolvimento não desaparece com a simples obtenção de volumosos recursos finan-

ceiros, mas é fortemente atenuado com maciças doses de treinamento profissional aplicado a toda mão-de-obra utilizável.

Se nos perguntassem qual o principal fator para o progresso de nosso país, responderíamos — o fator humano. Todos os nossos grandes problemas têm suas soluções condicionadas ao fator humano. Urge que lutemos desesperadamente neste sentido, no sentido de valorizar nosso potencial humano.

Em todos os setores da vida da nacionalidade, a questão é sempre a mesma: não há profissionais competentes, não há técnicos em número suficiente, a mão-de-obra disponível é precaríssima.

Poderíamos citar dezenas de repartições governamentais cujos recursos são suficientes, cujas instalações são primorosas e cujos regimentos e planos de trabalho são padrões admiráveis — mas não têm pessoal, falham e fracassam por causa do material humano.

Uma Alemanha arrebentada ontem, ressurgiu hoje. Uma Rússia que ontem não sabia fabricar trincos de fechaduras, agora nos impressiona com seus engenhos bélicos. Os Estados Unidos, com alguns anos mais do que nós, andam quilômetros e quilômetros à nossa frente.

E por que esse progresso?

Sobretudo por uma coisa — diferença de potencial humano, diferença de força de trabalho, diferença de qualificações profissionais.

Formemos mais e mais profissionais competentes. Desenvolvamos sistemáticos programas de treinamento, de treinamento de chefes e de pessoal executivo, e, dentro em pouco, teremos todos os nossos grandes problemas satisfatoriamente equacionados.

Nosso grande ponto fraco é pessoal, é administração de pessoal, administração de pessoal em todos os campos de nossas atividades.

E para solução deste problema, nenhum fator é mais preponderante que o treinamento — treinamento em todos os níveis, em todos os sentidos.

Gastamos milhões em treinamento e teremos bilhões em produtividade e bem-estar.

Nosso operário poderia forrar seis carros por semana. Mas só forra um. Por que? Porque lhe falta adequada atitude diante da profissão, adequada atitude diante da própria vida.

Nosso professor de Matemática poderia ensinar-nos 100 problemas práticos, de nossa vida cotidiana. Mas, o que faz? Desenvolve em nós atitude de frustração, sensação de fracasso.

E os nossos seis anos de Inglês no Curso Secundário? Estudamos até literatura inglesa e nos atrapalhamos diante do americano que, na rua, nos indaga: — "Please, where is the post office?"

Necessitamos de mais pragmatismo! Necessitamos de mais objetividade! Necessitamos de mais educação no sentido de melhor preparação para a vida e de mais treinamento, no sentido de melhor preparo para o trabalho.

O Tribunal de Contas e o Ministério Republicano de Serzedelo Correia ()*

MINISTRO JOSÉ PEREIRA LIRA

SENHOR INOCÊNCIO SERZEDELO CORREIA:

Cem anos se acabam de cumprir, desde o vosso nascimento na gloriosa Província do Grão Pará, e ainda não se pode dar por plenamente resgatada a dívida, para convosco contraída pelas instituições republicanas e pela nacionalidade.

Assim, associando-se às manifestações já ocorridas na passagem do vosso fausto centenário, a Presidência do Tribunal de Contas deliberou amortizar parte mínima do passivo desta Instituição para com o feliz intérprete, para com o bem sucedido executor do pensamento do Conselheiro RUI BARBOSA, patrono proclamado desta Casa.

Aproveitando o ensejo do início dos Cursos de Aperfeiçoamento dos Servidores do Tribunal, esta Presidência:

— inaugura o vosso retrato na sua sala de despachos, na *Galeria dos Amigos do Tribunal*, em lugar de honra;

— e institui, em vossa homenagem, o *Prêmio Serzedelo Correia*, para distinguir a melhor monografia, de servidor do Tribunal, sobre qualquer das matérias das nossas pautas de julgamento.

Sonhado este Tribunal por ALVES BRANCO e tantos outros estadistas do Império, planejado pelo gênio de RUI BARBOSA, na República, — a vós, Senhor SERZEDELO CORREIA, aproveitando a contribuição acumulada, tocou tracejar o Decreto n.º 1.166, firmado em 17 de dezembro de 1892, quando éreis Ministro da Fazenda, para tornar realidade a quimera acalentada durante largos anos pelos que amam a Democracia e República.

Tão decidida era a vossa vontade e tão firme o vosso empenho que, publicado o Decreto — ato por vós traçado e referendado, — deixava êle de ser mandamento anódino, sem execução, avolumando as coleções legislativas, para tornar-se texto vivo e operante, com a instalação, menos de um mês depois, da atual Côrte de Contas.

(*) Discurso proferido pelo professor J. PEREIRA LIRA, Presidente do Tribunal de Contas, aos 16 de março de 1959, ao ensejo da inauguração do retrato do Gen. Dr. INOCÊNCIO SERZEDELO CORREIA, na Sala de Despachos da Presidência do Tribunal.

Aqui viestes, na memorável sessão de 17 de janeiro de 1893, para, segundo a ata histórica, "felicitar o País e a República pelo estabelecimento de uma instituição que será a garantia de uma boa administração e o maior embaraço que poderão encontrar os governos para a prática de abusos no que diz respeito a dinheiros públicos».

Naquela cerimônia batismal da novel instituição, acentuastes que vos sentieis «feliz por ser o Ministro que teve a honra de fazer a reforma e de fazer as nomeações», pois fostes buscar os membros deste Tribunal «entre os altos funcionários públicos que, por sua integridade moral, por seu zelo, por sua competência, são a maior garantia de que essa instituição será colocada no seu verdadeiro papel».

Não é, porém, a criação do Tribunal que ora desejamos celebrar, senão algo de significação excepcional no aperfeiçoamento das práticas republicanas; as vossas atitudes exemplares.

Para esta solenidade, contamos com a honra da presença — e aqui fica o nosso agradecimento — de uma teoria de dignitários da República no Parlamento, na Judicatura, na Administração, no Magistério, na Universidade, na Jurídica, na Econômica, na Engenharia, na Milícia e em todos os setores da vida brasileira.

Se motivá-la precisássemos, bastar-nos-ia recordar as palavras do Embaixador JOÃO NEVES DA FONTOURA, no vosso retrato de corpo inteiro com que enriqueceu, recentemente, a ensaística nacional, palavras antológicas e bem para ressaltar:

«Para aprendizagem das gerações mais moças, cumpre evocar, sempre que possível, os nomes daqueles, que, por feitos e virtudes, honraram a função pública, sem colocar o gozo de desempenhá-la acima da dignidade de servi-la».

Sim! A dignidade do serviço público, e não o gozo do seu desempenho!

Professor SERZEDELO CORREIA: —

Revivamos páginas do passado, para meditação das novas gerações.

Estas fôlhas do livro da vossa existência — que são também do Brasil e da República — vós as vivestes e depois as fixastes por escrito, no vosso opúsculo *Páginas do Passado*.

Deste, escreveu RUI BARBOSA que bastaria ao seu autor, para transpor os umbrais da imortalidade.

Iniciastes, em verdes anos, a vossa pregação cívica na Escola Militar, onde ensináveis Fortificações, Mecânica, Cálculo, Química, Botânica e Zoologia, quando Pedro II vos interpelou se ainda perseveravam as vossas convicções republicanas.

Nesse diálogo, conservado na crônica do tempo, honram as vossas respostas o militar esclarecido e patriota, assim como acresce grandeza tal episódio à figura do nosso último dinasta.

Voltando, tempos depois, a ouvir-vos, por cerca de duas horas, o Imperador, cremos que numa aula de Química, determinou ao Comandante da Escola:

“Mande elogiar este professor. Ouvi na Europa muitas conferências de professores de renome universal, mas nunca ouvi uma que fosse mais brilhante, mais clara e mais bela. Este professor fez jus a um ótimo gabinete; ele que peça o que desejar”.

Cidadão SERZEDELO CORREIA, abolicionista e republicano:

Foi em vossa residência que se reuniram, pela primeira vez, os companheiros de armas para a organização do Clube Militar.

Às vésperas da jornada da Proclamação, estivestes a serviço da causa republicana no Baile da Ilha Fiscal, por incumbência de BENJAMIN CONSTANT, e dali vos partistes a converter quantos vos admiravam na Marinha, de onde trouxestes, a pedido de WANDENKOLK, a palavra de ALEXANDRE DE ALENCAR e os canhões do *Aquidabã*.

Ao sol de 15 de novembro, com o Fundador da República, à frente das tropas republicanas, acompanhadas dos vossos alunos da Escola Superior de Guerra, marchastes sobre o Quartel General; e, na Praça, parlamentastes decisivamente com o Brigadeiro ALMEIDA BARRETO, comandante das tropas monárquicas, evitando o derramamento do sangue brasileiro e assistindo depois ao dramático diálogo entre OURO-PRÊTO e DEODORO, incumbindo-vos, este último, de velar para que não viesse o Ministério deposto a sofrer vexames e humilhações.

Fôstes, aos 31 anos de idade, a alma do Ministério da Guerra do Governo Provisório, e participastes de todos os grandes acontecimentos, impostos pela mudança do regime.

Quando do primeiro golpe de Estado, consubstanciado na dissolução do Congresso Nacional, já na República, — vós vos encontráveis, com SAMPAIO FERRAZ e URBENO MARCONDES, às duas horas da madrugada, na Rua Santa Alexandrina nº 8, residência do Vice-Presidente FLORIANO, procurando impedir a publicação, no *Diário Oficial*, do decreto ditatorial.

SERZEDELO CORREIA, Deputado pelo Pará, como depois o fôstes pelo Distrito Federal, por Mato Grosso e ainda pelo Pará:

Tentastes, como mandatário do povo do vosso Estado natal, entrar no edifício do antigo Paço Imperial da Boa Vista, sede então da Câmara dos Deputados republicanos, mas fôstes impedido pela força armada, posta a serviço da ditadura, sufocando a República nascente.

Assinastes, então, o Manifesto de 4 de novembro de 1891 e, vitoriosa a causa da Lei, exercestes, no Governo FLORIANO, por vezes em acumulação, quatro pastas: Relações Exteriores, Justiça, Viação e Fazenda.

Ministro SERZEDELO CORREIA:

Assim, suportastes nos ombros, em hora particularmente difícil, o Ministério das Relações Exteriores, e, lá, retomastes, em ponto crítico, o litígio das Missões, cuja solução anterior fôra rechaçada pelo Parlamento.

Conseguistes submeter a arbitramento, e no momento adequado, a diferença de limites com a fronteira platina e, afastando a indicação, vinda do alto, do nome ilustre de Ladário, descobristes, para advogado do Brasil, um valor novo que se projetaria no futuro, para novas vitórias: o Barão do Rio Branco, destinatário daquele vosso telegrama que foi a chave de um destino.

Estivestes no Ministério da Viação onde enfrentastes objetivamente o problema dos transportes, e preparastes a projeção da Mogiana e da Paulista no sentido do mar, ao mesmo passo que, dando mão forte a pioneiros autênticos, abrieis novos horizontes aos portos de Santos e do Rio de Janeiro.

Colaborastes também na pasta da Justiça, e vossa atividade indefesa, ali e sempre, valeu do Chefe do Estado o elogio máximo de que éreis uma "atividade assombrosa" e um "caráter", tendo representado no seu governo o papel de Primeiro Ministro.

SERZEDELO CORREIA, Governador do Paraná e Prefeito do Distrito Federal:

Tudo não impediu, porém, que a vossa estrêla política empalidecesse, reíngendo-vos ao ostracismo e à desfortuna.

Por coerência, por princípio e por lealdade, houvestes de pedir demissão do serviço do Exército e de apartar-vos da vossa amada cátedra da Escola Militar, penando por nove longos meses no cubículo 36 da Casa de Correção, e de lá, num clandestino bilhete angustiado, mandando leiloar todo o pouco que possuíeis, menos os livros, para matar a fome da mãe idolatrada e da irmã diletíssima.

SERZEDELO CORREIA:

O Presidente que vos demitiu, que vos encarcerou, de quem fostes Ministro em quatro pastas, devotava, antes e depois da vossa paixão e do vosso martírio cívico, a mais decidida estima à vossa personalidade, ao vosso caráter, à vossa colaboração e ao vosso corte de homem de Estado.

Levado pelo Diretor da Casa de Correção, aquêlê bilhete, em que ordenáveis a venda do vosso minguido patrimônio, foi ter às mãos do Presidente da República que então vos privava da liberdade.

Em reunião do Ministério, êle, FLORIANO, a Esfinge, o Marechal indecifrável, proferiu um julgamento:

«Quero mostrar aos Senhores como tenho feito um governo honesto. O SERZEDELO, que geriu várias pastas e foi o meu verdadeiro Presidente de Conselho, está paupérrimo».

F. leu o bilhete, hoje incorporado à História.

SERZEDELO CORREIA:

Estáveis na miséria, pôsto em prisão, sem a patente e sem a cátedra, e havíeis feito a encampação das emissões bancárias e tínheis tornado realidade a fusão do Banco da República e do Banco do Brasil!

Quando em 1900, ao fazer-vos reverter, por ato espontâneo e de justiça, ao serviço do Exército, com a restituição da patente e da cadeira na Escola Militar, — por unanimidade, o Parlamento vos mandou pagar os atrasados, devidos por imperativo legal.

Aceitastes a reparação moral, mas quanto ao decreto de abertura de crédito que o Presidente CAMPOS SALES enviava ao órgão oficial, vós o recusastes com os aplausos deste republicano histórico, pois que a tais proventos vos não julgáveis com direito, visto como, no interregno de sete anos, permanestes afastado das atividades militares.

O primeiro Presidente deste Tribunal, o Senador do Império MANUEL FRANCISCO CORREIA, deu, sobre a vossa gestão ministerial, depoimento marcante e inolvidável.

Segundo êle, tivestes nas mãos a fortuna pública e particular; segundo êle, fizestes a reforma bancária a que em tôdas as suas fases assistira o venerando Presidente; e, segundo êle, nela revelaste a virtude de um Sócrates!

Escrevestes, nas *Páginas do Passado*, palavras que devem ficar gravadas nesta Casa e que cumpre, recordando, acentuar nesta oportunidade:

“Como Ministro da Fazenda, uma das maiores criações que fiz foi a do Tribunal de Contas.

Criei este instituto com o veto absoluto.

Despesas condenadas pelo Tribunal não podiam ser feitas de modo algum. Nomeei para Presidente dêsse Tribunal um velho político, encanecido no serviço público, justo, inteligente, honesto, austero e independente: o ex-Senador do Império MANUEL FRANCISCO CORREIA;

Começaram de aparecer atritos entre o Tribunal e os meus colegas de Ministério.

Um dia, o Marechal pediu a LIMPO DE ABREU, Ministro da Viação, um lugar para PEDRO PAULINO, irmão de DEODORO e sogio do Marechal HERMES.

LIMPO DE ABREU, prontamente, mandou adi-lo ao seu Ministério, com um conto de réis por mês.

No fim do mês mandou-lhe pagar o vencimento e o Tribunal recusou o registro, sob o fundamento de que o Governo não podia criar lugares.

LIMPO DE ABREU correu para o Marechal e, em despacho, lhe fez ver que já havia uma autoridade superior a êle: era o Tribunal de Contas.

O Marechal FLORIANO disse então:

— São coisas do meu amigo Ministro da Fazenda, que criou um Tribunal superior a mim. Precisamos reformá-lo.

— Não, repliquei eu. Superior a V. Exa., não. Quando Vossa Exa. está dentro da lei e da Constituição, o Tribunal cumpre as

suas ordens. Quando V. Exa. está fora da lei e da Constituição, o Tribunal lhe é superior. Reformá-lo, não podemos. As autorizações legislativas, usadas, ficam esgotadas e, por lei geral, o Executivo não pode mais modificá-las. Se V. Exa. quer reformar o Tribunal, demita-me, e o meu sucessor que refere o ato».

A esta transcrição somente falta acrescentar, reavivando, os termos do memorável documento de 27 de abril de 1893, endereçado ao Presidente da República, e, há poucos momentos relido nesta solenidade, com o qual restituíeis, *sem referendum*, os decretos executivos com que se pretendia modificar a legislação pertinente ao Tribunal de Contas. Com essa carta — lição inigualável de civismo — de consequência, e, expressamente, vós vos demitíeis do cargo de Ministro da Fazenda.

Esta vossa carta, Senhor SERZEDELO CORREIA, representa marco inapagável no roteiro das administrações democráticas.

Estão presentes, aqui, alguns alunos vossos, da Faculdade Livre de Direito, que ali auferiram as vossas lições da ciência jurídico-econômica.

Testemunham eles, nesta assentada, a entrega simbólica desse documento histórico as gerações que ora despontam para a vida pública brasileira.

INOCÊNCIO SERZEDELO CORREIA:

Na Terra — pedra, flor ou arbusto — ou no Além, onde quer que estejais, a vossa personalidade moral semelha àquelas estrêlas das longínquas galáxias que continuam a espargir a luz que não morre...

A MEMORÁVEL CARTA DE 27 DE ABRIL DE 1893, COM QUE O MINISTRO
SERZEDELO CORREIA SE DEMITIU DA PASTA DA FAZENDA

"Capital Federal, 27 de abril de 1893.

Exmo. Sr. Marechal:

Em nossa última conferência ministerial, julguei do meu dever, como Ministro da Fazenda, pasta onde se refletem tôdas as faltas ou abusos praticados em relação às despesas públicas, ler-vos uma exposição minuciosa da situação do Tesouro e do país, e pedir-vos as providências necessárias ao levantamento de nosso crédito no exterior, e tendentes a melhorar a nossa situação econômica e financeira, da qual depende, sem dúvida, como sabeis, a consolidação da República.

Indiquei, como medidas urgentes, a mais severa economia nos dinheiros públicos, a supressão de adiantamentos e de comissões no estrangeiro, a redução de nossas despesas no exterior ao estritamente necessário, o adiamento de obras ou serviços que não sejam de indeclinável necessidade, a redução da comissão à China, e da comissão a Chicago, a volta de navios

de guerra, que se acham no estrangeiro, ao serviço de nosso país; ao câmbio de 12½, essas despesas avolumam o *deficit*, apesar do cuidado de que me cercava para comprar cambiais sempre em condições vantajosas; e muito especialmente a pacificação do Rio Grande do Sul.

Essa minha velha atitude vinha, pois, vos demonstrar que longe da campanha que se movia ao Tribunal de Contas, dentro e fora do Governo, longe de considerá-lo um embaraço à administração, eu o considerava o maior fiscal da boa execução do orçamento; embaraço, apenas, a abusos ou concessões mais ou menos benévolas e, como o Ministro da Itália, que foi grande partidário da criação dessa mesma instituição — o recurso que tinha eu contra os meus próprios erros, as soluções e os pedido inoportunos que por acaso pudessem vir de colegas, de homens públicos ou de funcionários.

Bem sei que diante de um orçamento onde pululam as lacunas, alguns obstáculos tendes tido para prover serviços, para os quais não foi decretada a verba ou o foi insuficiente, mas já esgotada antes de decorrido o tempo necessário para a abertura do crédito suplementar.

Essas dificuldades, porém, facilmente têm sido vencidas, já porque o Tribunal tem registrado as despesas que são de força maior e de caráter urgente, já porque — supremo distribuidor da despesa pública — podeis decretá-la sob vossa responsabilidade como o fizestes, por proposta minha, ainda há dias, para o crédito relativo a pensões e montepio de viúvas e órfãos dos Oficiais do Exército e da Armada e classes anexas, além de que, no próprio decreto da criação, ficou a válvula para certas despesas de caráter reservado, as quais o Tribunal registrará, sem entrar em sua apreciação.

Mediante estes dois grandes recursos facultados na lei, que obstáculos poderá o Tribunal criar à administração e ao governo, senão para o bem?

Se a despesa está no orçamento, não poderá o Tribunal deixar de registrá-la e ela há de ser executada; se ela não está e é dessas que se impõem aos poderes públicos e que permitem o recurso acima apontado, qual o inconveniente em autorizardes que se faça, independente de lei, pedindo ao Congresso a aprovação do vosso ato?

As minutas dos decretos que me enviastes por um dos vossos dignos ajudantes-de-ordens, permiti que vos diga quem está sinceramente convencido da imaculada honestidade do vosso caráter e da pureza de vossas intenções, encerram meio de que lançaria mão um governo que entendesse administrar discricionariamente o país e não aquele que, patriota e inspirado no bem público, quisesse, ao contrário, conservar-se dentro da lei, economizando o dinheiro do contribuinte, o dinheiro do impôsto tão oneroso a todas as classes, em uma vida cheia de inquietações no seio do lar e da oficina, pela carestia que asfixia e diminui a cada hora o bem-estar de antes.

Esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples chancelaria do Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia,

deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós o sabeis — é preciso antes de tudo legislar para o futuro.

Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração.

Se, poré, êle é um Tribunal de exação como já o queria ALVES BRANDO e como têm a Itália e a França, precisamos resignarmo-nos a não gastar senão o que fôr autorizado em lei e gastar sempre bem, pois para os casos urgentes a lei estabelece o recurso.

Os governos nobilitam-se, Marechal, obedecendo a essa soberania suprema da lei e só dentro dela mantêm-se e são verdadeiramente independentes.

Qual é, porém, o inconveniente em ouvir-se previamente o Tribunal? Se a despesa está dentro do orçamento, se existe verba ou se tem recurso a verba, o Tribunal não pode deixar de registrá-la.

Se não existe ou está esgotada, e é o caso dos créditos extraordinários ou suplementares, nada adiantamos à Monarquia, pois ouvia-se, no regime passado, o Conselho de Estado pleno ou a Seção competente, que opinava com grande publicidade pró ou contra o pedido de créditos.

Para que, pois, em vésperas de abrir-se o Congresso, quando êste vai tomar conhecimento da reforma e aperfeiçoá-la, atendendo às lacunas que a experiência tem apontado, fazê-lo o Executivo quando para tanto vos falta competência, como se vê no artigo 19, do Capítulo 2º das Disposições Gerais, da Lei nº 2.348, de 25 de agosto de 1873, que diz:

“As autorizações para a criação ou reforma de qualquer serviço ou repartição pública não terão vigor por mais de dois anos, a contar da data da promulgação da lei que as decretar. Uma vez realizadas, serão provisoriamente postas em execução, sujeitas à aprovação da Assembléia Geral na sua primeira reunião, não podendo ser mais alteradas pelo Governo”? Esta disposição é permanente.

Pelo que venho de expor, não posso, pois, Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo vos digneis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor.

Devo, finalmente, dizer-vos, que, como republicano e militar, continuo à vossa disposição em qualquer cargo ou comissão que julgardes dever confiar-me, desde que não seja de Secretário ou Ministro de Estado.

Sou de V. Exa., com o maior respeito, estima e alta consideração,

admirador e amigo atencioso
SERZEDELO CORREIA.

ATA DA INSTALAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS, SENDO MINISTRO DA FAZENDA O GENERAL DR. INOCENCIO SERZEDELO CORREIA

Aos dezessete dias do mês de janeiro de 1893, achando-se presentes na Sala destinada para as reuniões do Tribunal de Contas, os respectivos membros, Presidente e Excelentíssimo Senhor Doutor MANOEL FRANCISCO CORREIA; Diretores os Senhores JOSÉ DA CUNHA VALLE, FRANCISCO AUGUSTO DE LIMA E SILVA, JOSÉ IGNÁCIO, EWERTON DE ALMEIDA e Dr. DÍDIMO AGAPITO DA VEIGA JÚNIOR, representante do Ministério Público, tomaram assento por precedência de idade, a fim de instalar-se o Tribunal.

Nesse ato compareceu o Excelentíssimo Senhor Tenente-Coronel Doutor INOCÊNCIO SERZEDELLO CORREIA e o Senhor Presidente do Tribunal convidou-o a tomar assento na cadeira da Presidência, o que feito, proferiu S. Excelência as palavras seguintes: Felicita o País e a República pelo estabelecimento de uma instituição que será a garantia de boa administração e o maior embaraço que poderão encontrar os governos para prática de abusos no que diz respeito a dinheiros públicos.

Sente-se feliz por ser o ministro que teve a honra de fazer a reforma e de fazer as nomeações, pois foi buscar os diretores desse Tribunal entre os altos funcionários públicos que por sua integridade moral, por seu zelo, por sua competência, são a maior garantia que essa instituição será colocada em seu verdadeiro papel.

Cabe especial menção à nomeação do Presidente, o Senhor CORREIA, ex-Senador do Império. Por determinação do Senhor Marechal-Presidente, foi buscar esse Presidente entre os mais notáveis homens do regime passado. A lealdade, a dedicação, com que serviu esse digno homem de Estado do regime passado, são a garantia do modo por que há de servir à República, isto é, à pátria que todos nós temos o dever de amar e colocar acima de tudo. Como republicano, com a responsabilidade do Governo, sente-se feliz em fazer tal nomeação, pois ela significa que para o Governo atual não há distinção entre brasileiros desde que, honestos, puros, abnegados, patriotas, caracteres respeitados e honrados pelo país inteiro, como o é o Conselheiro CORREIA, queiram servir à pátria dentro da lei nas instituições que ela consagrou em sua Constituição.

Em nome do Governo, mais ainda em nome da República, que não desaparece com os governos, agradece a tão prestantes cidadãos o terem aceitado as nomeações, e, para bem da República, moralidade da administração, exato cumprimento do orçamento e economia nos dinheiros públicos, declara instalado o Tribunal de Contas.

O Senhor Presidente do Tribunal, tomando a palavra, agradeceu ao Senhor Ministro a gentileza com que se dignou de dar o realce de sua presença à inauguração, e bem assim em nome dos seus colegas as honrosas palavras que lhes dirigiu, às quais inteiramente se associa, como merecidas e justas que são.

Pelo que lhe diz respeito, agradece igualmente as expressões com que S. Excelência o distinguiu, mais benévolas que justas; e, aceitando o convite

que lhe foi dirigido pelo Governo para exercer o cargo de Presidente do Tribunal de Contas, o fez convencido de que o Governo deseja viver de conformidade com a Constituição e as leis, pois se, em sua opinião, outra fôsse a orientação, não poderia ter a menor coparticipação com o governo absoluto. O que vai fazer no posto que afinal aceitou, é o que sempre tem feito: pugnar pela lei, qualquer que seja o desagrado pessoal que daí possa vir.

Felizmente o Senhor Ministro, de cuja severa probidade pode dar testemunho em uma importante negociação na qual também teve parte, manifesta o pensamento do Senhor Marechal-Presidente da República, e o seu, de acôrdo com as idéias que acaba de expender. Eis como se acha presidindo o Tribunal, criação que julga vantajosa e própria para a melhor aplicação dos dinheiros públicos. E' possível que tenha errado; se o fez, deve-o a entender que servir ao Brasil, servir a sua pátria, que é insubstituível, quando em tais condições se apela para os seus sentimentos cívicos, nunca pode ser uma falta.

Em seguida o Sr. Diretor DÍDIMO AGAPITO DE VEIGA OUVIER, tomando a palavra, disse que não vinha insistir sobre o agradecimento às expressões de tão grande generosidade, quanto apurada gentileza, que endereçou o Senhor Ministro da Fazenda aos membros dêste Tribunal, porquanto foi precedido pelo Senhor Presidente, que de modo completo tornou-se o intérprete do reconhecimento de todos os membros do Tribunal.

Vem, por isso, aplaudir, na pessoa de S. Excelência, o Ministro de grande elevação moral e de exata compreensão de sua missão, que — não enxergando no Tribunal de Contas senão o auxiliar do Governo na fiel execução da lei orçamentária — promoveu a sua instalação, prendendo-se assim a tradição grandiosa legada por MANOEL ALVES BRANCO que, em 1865, ofereceu a apreciação do Parlamento um projeto sobre a criação do Tribunal de Contas.

Lembra os nomes dos senhores RUI BARBOSA, autor do decreto de 7 de novembro de 1890 — que traçou os lineamentos dêsse instituto que quatorze constituições de países adiantados têm adotado, e o do Senhor RODRIGUES ALVES, que poderosamente concorreu para a elaboração da lei orgânica do Tribunal — sugerindo com seu judicioso conselho muitas das disposições que hoje estão adotadas na lei em vigor.

Retirando-se em seguida o Senhor Ministro da Fazenda foi acompanhado até o seu Gabinete pelos membros do Tribunal.

Continuando a sessão de instalação do Tribunal o Senhor presidente proferiu as palavras seguintes: "Senhores membros do Tribunal de Contas. Cabendo-me a honra de presidir, já alcançado em anos e despido de ambições, à primeira sessão do Tribunal de Contas, recentemente criado, e por cuja criação pugnei mais de uma vez no interesse respeitável dos contribuintes, julgo oportunas algumas palavras.

Temos não só de desempenhar a tarefa que a lei nos comete, como de organizar praticamente o Tribunal.

Do nosso procedimento tem de depender em não pequena parte a sorte futura da nova instituição.

Em casos semelhantes não há como desconhecer a influência dos primeiros lineamentos.

Se em comêço nos apartarmos do rumo direito, com muito custo acertaremos depois com a rota mais conveniente e profícua. Estou convencido de que empenhareis todo o esforço para que o Tribunal encete sua marcha com segura direção: vossos conhecimentos, vossa experiência, vosso provado zêlo são a garantia, almejada pelo govêrno, como acabais de ouvir pela voz autorizada do Excelentíssimo Senhor Ministro da Fazenda, de que o novo Tribunal preencherá satisfatôriamente sua elevada, embora difícil missão.

Uma luz benigna alumiará o caminho; e felizmente ela tem sido o guia de que em vossa vida não vos haveis apartado. Essa luz é o patriotismo.

Obedecendo exclusivamente a seus ditames, teremos cumprido o nosso dever".

Dando por instalado o Tribunal, o Senhor Presidente, marcou para a primeira sessão ordinária o dia 25 do corrente mês, salvo caso urgente, para o qual será extraordinariamente reunido o Tribunal, e, por nada mais haver a tratar, levantou a sessão, e, para constar, eu, IGNÁCIO DE LOIOLA GOMES DA SILVA, Secretário do Tribunal de Contas, lavrei a presente ata que, depois de lida e aprovada, vai assinada pelo Presidente e Diretores.

M. F. Correia. — Didimo Jr. — Lima e Silva. — J. Valle. — Ewerton de Almeida.

HISTÓRIA POLÍTICA E ADMINISTRATIVA

DO BRASIL

A Area do Novo Distrito Federal: Condições de Solo, Clima e Recursos Naturais

VICENTE FERRER CORREIA LIMA

e

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES

DESDE que surgiu a idéia da mudança da capital do país, pretendeu-se que esta última fôsse localizada longe do litoral. Todas as sugestões se referiam, vagamente, ao "interior", sem precisar, entretanto, a região mais indicada.

Parece, mesmo, que a princípio não havia preferência por esta ou aquela região, e que seria aceita qualquer uma onde a sede do governo estivesse a salvo de perigos idênticos aos que se verificaram por ocasião das invasões de Pernambuco, Bahia e Rio de Janeiro pelos holandeses e franceses. Sendo sobretudo de ordem estratégica os motivos que aconselhavam a mudança da capital, a preocupação dominante era afastar do litoral a sede do governo.

Foi somente a partir de 1813 que as referências ao «interior» começaram a vir acompanhadas de esclarecimentos que lhe imprimiam um significado mais definido. HIPÓLITO JOSÉ DA COSTA FURTADO DE MENDONÇA, escrevendo, então, no «Correio Brasiliense», preconizava a construção da nova capital junto às cabeceiras do rio São Francisco "numa situação que se pode comparar com a descrição que temos do paraíso terrestre".

Entre as emendas ao projeto de Constituição que as Côrtes de Lisboa estiveram discutindo, em 1821, destacava-se a que recomendava a construção de «uma cidade central no interior do Brasil, para assento da Côrte de Regência, podendo ser na latitude de mais ou menos 15 graus». Essa idéia, que recebeu o vibrante apoio de JOSÉ BONIFÁCIO DE ANDRADA E SILVA, era desenvolvida, pouco depois, num aditamento ao referido projeto. E' aí que a futura capital recebe o nome de Brasília e tem sua localização prevista entre as nascentes dos rios Paraguai e Amazonas.

Em 1824, os líderes da Confederação do Equador manifestaram a resolução de localizar "num sitio fértil, sadio e que distasse 40 léguas do litoral" a capital da república que pretendiam instituir.

Já por essa época eram invocadas para justificar a mudança da sede do governo, além das preocupações da defesa militar, as necessidades da coloni-

zação e do desenvolvimento econômico. Dentro dessa nova orientação, afirmava um dos jornais da época, o «Universal», de Ouro Preto.

«Uma importante vantagem é atrair para ali (interior) a população, principalmente a estrangeira. As costas do mar e as beiras dos rios são, em todos os países, as mais bem povoadas, pelas facilidades de comunicações que oferecem; ali portanto, se não necessita de incitamento; êste deve dirigir-se ao interior com preferência».

A criação, alguns anos mais tarde (1834), de um Município Neutro, desmembrado da Província Fluminense e destinado a ser a sede do governo central, veio arrefecer o entusiasmo dos partidários da mudança para o interior. Um deles, porém, FRANCISCO ADOLFO VARNHAGEM, Visconde de Porto Seguro, permaneceu de pé, lutando pelas suas idéias numa campanha pertinaz que durou quase meio século e pode ser apontada como um dos mais altos exemplos de fidelidade de um homem a uma bandeira. Quanto mais sozinho se via em seu apostolado, mais lhe sentia a grandeza, e maiores reservas de energia encontrava para servi-lo. De 1839 a 1850 sua voz sustentou a idéia que outros haviam abandonado não permitindo que o silêncio a sepultasse no esquecimento.

Não foi inútil o seu esforço, uma vez que a opinião pública se manteve desperta, e, em 1852, HOLANDA CAVALCANTI apresentava ao Senado um projeto de lei, dispondo sobre a mudança da capital para o interior. Isso, entretanto, não bastava e FRANCISCO ADOLFO VARNHAGEM abalou-se em penosa viagem rumo ao oeste, com o objetivo de realizar pesquisas e observações. Certo de haver encontrado na Vila Formosa da Imperatriz o sítio ideal para a construção da nova capital do Brasil, de lá, em 1877, escreveu a TOMÁS COELHO, então Ministro da Agricultura :

«Em todo caso, Exmo. Sr., uma paragem da importância desta única em relação ao Brasil todo, que pela bondade de seu clima e sua fertilidade, recomendaria no estrangeiro o Brasil todo, que pela sua posição favoreceria notavelmente o comércio interno de todas as províncias, o que (quando viesse a ser a sede do Governo) afiançaria nos séculos futuros a segurança e a unidade do império, parece-me que é digna de merccer, desde já, a devida atenção dos poderes públicos do Estado fazendo convergir para ela todas as comunicações, começando pela continuação da Estrada Pedro II.»

Treze anos mais tarde, o Decreto nº 914-A, de 1890, ao estabelecer a Constituição Provisória da República dos Estados Unidos do Brasil, inscrevia em seu texto o seguinte dispositivo:

Art. 2.º. Cada uma das antigas províncias formará um Estado e o antigo município neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a capital da União, enquanto outra coisa não deliberar o Congresso.

Parágrafo único. Se o Congresso resolver a mudança da capital, escolhido para esse fim o território mediante o consenso do Estado ou Estados de que houver de desmembrar-se, passará o atual Distrito Federal de *per si* a constituir um Estado.

Criou-se, assim, ambiente para que o problema da mudança da capital do país encontrasse profunda repercussão no seio do Congresso Constituinte, onde foi debatido, em 1891, por LUÍS DELFINO, NOGUEIRA PARANAGUÁ e VIRGÍLIO DAMÁSIO, este último caloroso partidário das sugestões que FRANCISCO ADOLFO VARNHAGEM expusera no seu ofício ao ministro TOMÁS COELHO.

Quem todavia, deu à matéria seu encaminhamento final foi LAURO MÜLLER, autor de uma emenda que recebeu a adesão de oitenta e oito constituintes e veio a transformar-se no art. 3º da Constituição de 1891 assim redigido:

“Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital Federal.»

Embora a vitoriosa emenda de LAURO MÜLLER houvesse assentado sua fundamentação no hoje histórico ofício de FRANCISCO ADOLFO VARNHAGEM a TOMÁS COELHO, os constituintes de 1891, com elogiável prudência, limitaram-se a designar uma vasta área do território brasileiro, para que dentro dela, mediante estudos técnicos rigorosos, se delimitasse mais tarde a área da nova capital. Esses estudos foram confiados à Missão Cruls, cujos membros, em número pouco superior a vinte, foram designados pelo Chefe do Poder Executivo e representavam diferentes ramos da ciência, como a astronomia, a geologia, a botânica, etc. Em aviso de Julho de 1892, o Ministro da Agricultura, Comércio e Obras Públicas estabelecia recomendações destinadas a orientar os trabalhos da Missão Cruls.

Vinte e seis anos mais tarde era encaminhado ao governo o relatório da Missão Cruls o qual, além de delimitar uma área («quadrilátero Cruls») com seus aspectos físicos fundamentais pormenorizadamente examinados, oferecia sugestões para novos estudos que deveriam ser empreendidos.

Não se podia, pois, dizer ainda que o problema da localização da nova capital tivesse atingido sua solução definitiva. Mesmo assim, e isso bem demonstra o entusiasmo reinante em torno da matéria, o Decreto n.º 4.494, de 18 de janeiro de 1922, mandava que, como parte dos festejos comemorativos do centenário da independência, fôsse lançada a pedra fundamental da nova cidade no «quadrilátero Cruls» e determinava as primeiras providências visando à construção de uma estrada de ferro que ligaria os portos do Rio e de Santos ao Planalto Goiano.

Mas, em realidade, nem mesmo a escolha do «quadrilátero Cruls» era coisa firmemente estabelecida, tanto assim que a Constituição de 1934 viria mais tarde a dizer (os grifos não são do original) :

«Será transferida a Capital da União para um ponto central do Brasil. O Presidente da República, tão logo que esta Constituição

entre em vigor, nomeará uma comissão que, sob instruções do Governo, procederá a estudos de várias localidades adequadas à instalação da Capital. Concluídos tais estudos serão presentes à Câmara dos Deputados *que escolherá o local* e tomará, sem perda de tempo, as providências necessárias (Art. 4º das Disposições Constitucionais Transitórias).

E porque quanto à localização da nova capital ainda nada houvesse em definitivo, durante a elaboração da carta constitucional de 1946 um considerável grupo de congressistas lançou a idéia da substituição do Planalto Goiano pelo Triângulo Mineiro. Essa idéia que se apoiava em razões muito ponderáveis, foi derrotada pela pequena diferença de seis votos, permanecendo de pé a chamada solução Cruls, favorável ao planalto central.

Face ao que determinava o art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, então recém promulgado, o Presidente da República nomeou a Comissão de Estudos para Localização da Nova Capital do Brasil, confiando a chefia da mesma ao general DJALMA POLI COELHO. O resultado dos trabalhos realizados pela nova comissão foram encaminhados ao Congresso Nacional, conforme determinava o § 1º do citado artigo, a fim de que, em lei especial, viesse a ser fixado o prazo para o início da delimitação da área que deveria ser incorporada ao domínio da União.

Entre agosto de 1948, quando foi apresentado o relatório da Comissão de Estudos para Localização da Nova Capital do Brasil, e setembro de 1956, quando foi sancionada a Lei 2.874, várias providências foram tomadas, merecendo destaque a instituição da Comissão Especial, presidida pelo general CAIADO DE CASTRO, e a Comissão de Planejamento da Construção da Mudança da Capital Federal, dirigida pelo Marechal JOSÉ PESSOA.

Completaram-se, com as aludidas providências, os trabalhos demarcatórios a que se referia o § 3º do Art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e pouco depois a Lei 2.874, de 19 de setembro de 1956, descrevia a linha na qual ficará circunscrito o Distrito Federal, dizendo que ela :

«Começa no ponto da lat. 15º 30' e long. 48º 12' W Green. Dêsse ponto segue para leste pelo paralelo de 15º 30' S, até encontrar o meridiano de 47º e 25' W Green. Dêsse ponto segue o mesmo meridiano de 47º e 25' W Green para o sul até o talvegue do Córrego S. Rita, afluente da margem direita do Rio Prêto. Daí, pelo talvegue do citado córrego S. Rita até a confluência dêste com o Rio Prêto, logo à jusante da Lagoa Feia. Da confluência do córrego S. Rita com a Rio Prêto, segue pelo talvegue dêste último, na direção sul, até cruzar o paralelo de 16º 03' na direção Oeste, até encontrar o talvegue do R'º Descoberto. Daí para o norte, pelo talvegue do Rio Descoberto, até encontrar o meridiano de 48º 12' W. Green. Daí para o norte pelo meridiano de 48º 12' W Green, até encontrar o paralelo de 15º 30', fechando o perímetro».

Tem-se uma idéia da excelente posição da área escolhida, quando se observa que Brasília, dista em quilômetros :

	Km.
de Aracaju	1.270
de Belém	1.575
de Belo Horizonte	725
de Boa Vista	2.490
de Cuiabá	925
de Curitiba	1.110
de Florianópolis	1.240
de Fortaleza	1.660
de Goiânia	125
de João Pessoa	1.685
de Macapá	1.770
de Maceió	1.445
de Manaus	1.940
de Natal	1.750
de Porto Alegre	1.650
de Porto Velho	1.920
de Recife	1.620
de Rio Branco	2.280
de Rio de Janeiro	940
de Salvador	1.030
de São Luís	1.495
de São Paulo	890
de Teresina	1.290
de Vitória	940

Para escolha da área de Brasília, a área maior de 50.000 km², já delimitada no planalto central foi dividida em vinte "unidades" ou "sítios", tomando-se como base para a divisão os dez seguintes fatores; topografia, textura do solo, drenagem, erosão, água de subsolo, existência de pedras, cobertura vegetal, ocupação pelo homem e usos atuais e potenciais. As vinte unidades estabelecidas de começo foram, afinal, reduzidas a cinco sítios; o *amarelo*, próximo a Leopoldo Bulhões e Vianópolis; o *azul*, a leste de Anápolis; o *verde*, a oeste de Planaltina; o *vermelho*, sobreposto à fronteira entre Goiás e Minas; e o *castanho*, a 25 km a sudeste de Planaltina.

Segundo o relatório de Donald J. Belcher & Associates, empresa norte-americana incumbida de promover o levantamento aerofotogramétrico, as investigações de campo, as análises, interpretações e cartas dos 50.000km² da grande área do planalto central, os cinco «sítios» finais se equivalem :

«Nenhum é nitidamente superior aos outros em todos os aspectos. Cada um apresenta determinadas vantagens que lhe são peculiares e que não se repartem igualmente, pelos outros quatro. Qualquer um deles seria um bom local para a capital do Brasil".

Não convindo dar a preferência por este ou aquele sítio o caráter de uma decisão aleatória, adotou-se o critério de confrontar os dados constantes do

relatório Donald J. Belcher com um coeficiente representado pela soma dos graus atribuídos a cada um dos dez fatores que deveriam, no caso ser considerados. Tais fatores, com os respectivos pesos, foram:

1. Clima e salubridade favoráveis	20
2. Facilidade de abastecimento água	15
3. Facilidade de acesso	10
4. Topografia adequada	15
5. Solo favorável às edificações	5
6. Proximidade de terras de cultura	5
7. Paisagem atraente	5
8. Energia elétrica	10
9. Material de construção	10
10. Facilidade de desapropriação	5

Dos cinco «sítios» foi escolhido, afinal, o Castanho, situado, como já dissemos, a 25 km a sudeste de Planaltina.

O sítio Castanho é terreno de forma convexa e está integrado numa colina plana, situada entre o Córrego Fundo e o Ribeirão Bananal, a partir do ponto em que um e outro se juntam para formar o Rio Paranoá. Sua elevação é de 1.200 metros, com suave declive para os rios que flanqueiam a colina o que facilita extraordinariamente a circulação e renovação do ar.

O clima, que pode ser classificado como su-úmido, varia dentro dos limites de 35° (máxima absoluta no verão) e 2° (mínima absoluta no inverno), sendo de 19° a média no inverno e 22° a média no verão. Do ponto-de-vista climático, a área na qual está sendo edificada Brasília oferece condições de conforto muito próximas do ideal.

Quanto ao solo, observa-se a predominância de argilas friáveis, de coloração avermelhada e fácil drenagem. Sua profundidade é muito variável e a rocha firme que corre sob a capa de argila está situada de modo tal que não constituirá obstáculo à realização de obras subterrâneas. Nas zonas de baixada há afloramentos rochosos de arenito, aptos à produção de agregados e, possivelmente, de pedras para construção civil.

Embora a vegetação seja em geral rasteira, encontram-se, dentro da área do sítio, florestas de crescimento secundário, cujo vigor denota a fertilidade do solo. Este, se submetido às práticas da agricultura racional, poderá, segundo estudos técnicos já realizados, produzir legumes de quase todos os tipos, batata, milho, arroz, trigo, banana, cítricos, mandioca, manga, abacaxi, algodão, café, cana-de-açúcar, figos, azeitonas, caqui, leguminosas, gramíneas forrageiras, etc.

Os mananciais existentes no local são bons e para o aproveitamento de um deles (Ribeirão Torto) estão sendo realizadas obras de captação de cento e vinte milhões de litros água por dia, quantidade que se considera bastante para cobrir amplamente as necessidades de Brasília, ainda quando a cidade houver atingido o ápice de seu crescimento demográfico. A posição privi-

legiada dos aludidos mananciais vai permitir que todos os edifícios da futura capital do país, mesmo os do Congresso Nacional com vinte e oito andares, sejam abastecidos diretamente até o último andar sem emprego de bombas, fato talvez único no mundo.

Brasília será suprida com a energia elétrica proporcionada pelas quedas d'água dos seus arredores. A primeira hidrelétrica, já em final de construção, garantirá, de saída, o aproveitamento de 30.000 HP e dotará a cidade de um soberbo lago de 48 quilômetros de extensão para a prática de esportes. Esse lago, em alguns pontos, terá a largura de 4 quilômetros.

Dos Diplomatas e de seu Estatutos

J. POORTERMAN

(Substituto do Auditor Geral do
Conselho de Estado da Bélgica)

(Traduzido sob os auspícios do Instituto Brasileiro de Ciências
Administrativas da Revista Internacional de Ciências Administrativas,
Vol. XXIV, 1958, n.º 4)

I — A MISSÃO DO DIPLOMATA

CRUEL é o século em que vivemos, pois que não mais permite ao espírito aguçar sua lucidez em meditações tranqüilas. Os comunicados e os despachos das agências de notícias acumulam-se diariamente sobre as mesas de trabalho. As máquinas de calcular, os teletipos, os telefones, todos funcionam sem descanso. Um artigo de fundo de determinado jornal novairquino semeia dificuldades em Jacarta, um dado discurso pronunciado por um Chefe de Estado asiático ressoa nas capitais dos dois lados do do Atlântico como o toque de um sino a rebate. Conhecem-se, comentam-se e discutem-se os grandes e pequenos acontecimentos históricos antes mesmo que se possam medir, clara e seriamente, as suas conseqüências. O segredo, a meditação, a habilidade, a minúcia, não mais encontram lugar nesse movimento rápido do pensamento e das ações. Em um mundo multiforme, incerto e febril, milhares de homens aplicam-se à sua tarefa, esforçando-se por impor aos fatos um comportamento mais ponderado, mais calmo e, de maneira geral, mais pacífico. A esses homens chamamos diplomatas.

Diplomatas é o termo exato, porquanto a ciência das relações exteriores baseava-se, no início, totalmente "sobre os atos escritos emanados dos soberanos". (1)

Já vai longe o tempo em que "os emissários do Rei" iam, em suntuoso cortejo, levar às poucas capitais do mundo conhecido os "diplomas do soberano".

Eram eles brilhantes, mesmo grandiosos, muitas vezes hábeis, sempre reservados e impregnados da dignidade inerente a suas funções.

A lentidão dos correios fornecia-lhes o tempo suficiente para burilar o problema que constituía o objeto de suas embaixadas. Esses encarregados extraordinários pertenceram, originalmente, a uma instituição cujas tradições

(1) DE FLASSAN, *Annales politiques, civiles et militaires du dix-huitième siècle*, tomo XVIII, p. 349.

permanecem vivas, mas cuja adaptação à evolução geral do mundo moderno é por vezes penosa. O poder do monarca foi substituído pela soberania das nações e os «emissários do Rei» passaram de ocasionais a permanentes. Primeiro os conselheiros e depois administrações inteiras vieram a auxiliar os governantes a elaborar e orientar a política externa. Os diplomatas de então de brilhantes viajantes transformaram-se em funcionários públicos.

Hoje em dia, todo o maquinismo diplomático, construído e cuidadosamente formado durante cinco séculos, vê-se a braços com problemas que nem há apenas cinquenta anos poderiam ter sido previstos. A diplomacia de praça pública substituiu a antiga diplomacia de salão. O discurso de um homem de estado, transmitido pelo rádio, muitas vezes toma o lugar dos longos despachos diplomáticos, precisos, claros, mas lentos e pouco espetaculares. Não se declara mais guerra, ela existe cotidianamente, em nome da paz universal e da imutável solidariedade dos povos.

Os agentes dos serviços exteriores dos grandes países ficam grandemente absorvidos por sua missão de representação, em detrimento de tarefas políticas mais substanciais. Pareceu-nos interessante examinar, embora de maneira breve, quais as necessidades que um serviço de representação diplomática deve enfrentar e quais os meios utilizados para dar-lhe toda a eficiência desejável.

Os funcionários de carreira dos Ministérios de Relações Exteriores são agentes da função pública. Suas qualidades e as características essenciais de sua missão são tais que existe entre eles e os agentes de um outro Estado diferenças bastante acentuadas. O «diplomata» deve possuir qualidades individuais muito particulares, e a fim de podermos determinar o conjunto dessas qualidades, examinemos inicialmente qual a natureza exata de sua função.

O prestígio de uma nação de uma corte ou de um governo não se exprime mais apenas pelo luxo de suas embaixadas. A missão de representação do agente do serviço exterior perdeu, grandemente, o caráter de aparato considerado essencial até há bem pouco tempo. Todavia, a tarefa do diplomata continua a ter a mesma importância. Cabe-lhe tornar seu país conhecido e, se possível, amado, manifestando, para tal fim, sua presença constante, agradável, ativa e sem falhas. No plano profissional esta é uma missão de todos os momentos na qual associam-se, irremediavelmente, a vida pública e a vida privada. O agente deve a ela sacrificar seus lazeres, por vezes mesmo seus gostos pessoais, muitas vezes seu repouso. Sua mulher deve participar de maneira constante para o êxito da missão. As recepções e os jantares, as festas de grande gala, as audiências solenes, as cerimônias públicas cortam a vida do diplomata de obrigações profissionais que só são possíveis mediante uma organização minuciosa, um tato constante e uma concentração permanente.

Certos diplomatas, da mesma forma que muitos homens, preferem as alegrias e satisfações de um retiro espiritual, cuja ética é sem dúvida alguma superior à vaidade das inúmeras solenidades às quais a carreira lhes obriga. Mas a despeito desse pendor natural, jamais poderão eles abster-se e, o que é mais grave, nunca poderão dar indicações de que reprovam esse tipo de vida. Deverão eles participar de todos os salões, de todos os «bridges»,

de tôdas as recepções de gala, de tôdas as cerimônias, aparentando inteiro contentamento. Essa função, sem ser essencial, é não obstante de grande importância, devendo o diplomata, quaisquer que sejam as modificações futuras da carreira, sacrificar-se às necessidades de apresentar-se em aparência brilhante. É este um dos elementos mais delicados na formação do diplomata.

Na maioria dos países ocidentais a democratização da «carrière» apresenta, em matéria de representação, um problema que só pode ser resolvido com muito tato e cuidado. A segurança com que um anfitrião recebe seus convidados, a facilidade com que conversa sobre assuntos gerais nos «cocktails», seu senso de protocolo, são outras qualidades que só se obtêm mediante constantes esforços. Ainda em nossos dias, certas classes sociais se beneficiam do privilégio de poderem proporcionar com maior facilidade a aquisição e o melhoramento dessas qualidades. Para outras, torna-se necessário suplementar uma formação menos à vontade nesse domínio por meio de uma educação especializada. É este um dos aspectos complementares da democratização da carreira e dos problemas relativos ao período de formação.

O diplomata desempenhará de maneira imperfeita a sua função se não se introduzir em todos os meios e se os laços sociais que criar não forem auxiliados pela sua sociabilidade. Somente ao preço de sua constante presença poderá ele ser o informante esclarecido de seu governo. Uma informação pode ser obtida tanto nos meios políticos como nos meios administrativos, industriais e mundanos. O diplomata deve estar sempre atento às mudanças sutis da opinião pública para novas tendências que se manifestam na ação política, devendo, igualmente, informar-se sobre a atualidade econômica, cultural artística e social.

Nesse amálgama de informações algumas revelam-se particularmente importantes, enquanto outras só têm valor na medida em que forem integradas em uma linha de raciocínio ou em uma informação de ordem geral. O diplomata deve, por conseguinte, possuir a necessária clareza de espírito para que a informação possa ser realmente útil, viva e essencial, possuindo ainda essa aptidão especial do espírito que consiste em poder fazer, rapidamente, a escolha dos elementos interessantes seja por sua atualidade, seja pelo apoio que os mesmos possam dar a uma documentação de conjunto. A arte de escolher, de controlar e de garantir a qualidade das fontes de informação, a capacidade de inserir os dados fornecidos em um quadro geral e lógico se completam pelo sentido dos problemas apresentados. Em outras palavras, uma aparência afável se aperfeiçoa por uma constante lucidez, por um conhecimento seguro das coisas, que tornam o diplomata o informante esclarecido capaz de selecionar a notícia essencial, a informação útil e a nota exata.

«A finalidade do verdadeiro diplomata deve ser a de fazer com que o país estrangeiro leve a cabo as ações que ele deseja provocar». (2) Assim definida, essa missão específica do diplomata revela-se como sendo na realidade a de um negociador. O agente de serviços exteriores é, essencial-

(2) VON SCHELLER, *Die Deutsche Nation*, "Steinwarter", março 1920, p. 168 — citado por LEON VANDER ESSEN em seu trabalho *La Diplomatie*, p. 16.

mente, um negociador, e não poderá sê-lo se não possuir um sentido certo da psicologia, das possibilidades de adaptação tanto do meio em que se encontra como dos problemas que deve enfrentar, e, enfim, um espírito despojado de paixões.

O espírito dos panfletários e humoristas presta-se à caricatura da «carrière», apresentando-a sob seu mais vaidoso aspecto. Se rimos da caricatura, se a finura de certas críticas pode seduzir-nos o espírito, não devemos deixar que isso nos engane. Os privilégios da carreira não são o resultado apenas da vontade dos homens que a compõem, nem mesmo chegam a ser a manifestação de uma determinada classe social. Os títulos e a fortuna não foram, no passado, o resultado do exercício, de uma função, mas ao contrário, uma das causas de acesso normal a essa função que exigia, e exige ainda, qualidades compatíveis com a formação aristocrática.

Os tempos mudaram e os privilégios não são mais corolários da pessoa mas da função. Os diplomatas não são mais privilegiados por tradição, mas sim pelas exigências específicas de uma profissão por eles escolhida.

O estilo de vida relativamente luxuoso imposto ao diplomata constitui, hoje em dia, apenas uma exigência de ordem funcional. Essa situação, em aparência privilegiada, é grandemente compensada pela servidão cotidiana aos deveres profissionais. Os diplomatas são funcionários e não é meramente por acaso que seu estatuto parece dar-lhes privilégios. As particularidades da função e não mais de seus titulares faz com que, pelo menos na maioria dos países, os diplomatas estejam sujeitos a um estatuto autônomo, embora lhes seja incontestavelmente reconhecido o caráter de agentes do Estado.

As três missões essenciais do diplomata, a saber: a informação, a representação e a negociação, bem como as qualidades correlatas que a êle impõem suscitam múltiplos problemas no que se refere à organização dos serviços exteriores.

Na maior parte dos países, êsses problemas são os mesmos.

Os caracteres próprios da função diplomática comportam conseqüências assaz importantes no que diz respeito a seus titulares.

Deve o diplomata possuir certas qualidades específicas, que são de natureza subjetiva e não podem ser determinadas ou apreciadas com a mesma precisão da competência universitária ou dos conhecimentos técnicos. Os conhecimentos adquiridos e a competência universitária não são os únicos elementos que devem, normalmente, ser levados em consideração. Após o recrutamento, o agente dos Serviços exteriores que tiver sido aprovado nos exames intelectuais deverá, no decorrer de seu estágio probatório e nas primeiras experiências no exterior, confirmar seus dotes diplomáticos.

Conforme dissemos acima, os imperativos da função podem ser resumidos na tríplice missão do agente: informação, negociação e representação. Essa tríplice missão obriga o diplomata a aliar a uma ampla cultura geral qualidades de ponderação e de sociabilidade, pôsto que o essencial em sua função consiste no estabelecimento de contatos públicos. O diplomata, enfim, deverá possuir a difícil arte de movimentar-se com segurança nos mais diversos meios.

Se a missão de representação da qual está incumbido o agente de Serviços exteriores impuser-lhes obrigações inerentes à função, essa mesma função exige disposições estatutárias de ordem administrativa e pecuniária. A representação implica em uma segurança financeira que só pode ser proporcionada pelo Estado. Raros são os países que ainda consideram o envio de um indivíduo em missão diplomática como um favor que acarreta para seu beneficiário encargos financeiros que compensam o prestígio conferido pelo título. O estatuto financeiro dos agentes de Serviços exteriores deverá levar em consideração tal necessidade e a flexibilidade do mecanismo de remuneração deverá, necessariamente, e no interesse do Estado, ser compensada por uma organização meticulosa do controle dos postos.

Enfim, a variedade infinita das tarefas do diplomata e a necessidade que tem êle de enfrentar, juntamente com a ação política de seu governo, o conjunto de problemas que lhe é apresentado, exige uma coordenação interna dos serviços diplomáticos. Esta coordenação existe em três planos distintos:

1.º) a administração dos serviços diplomáticos deverá velar para que os postos no exterior sejam informados sobre a exata posição política do governo;

2.º) dentro do governo, o Ministério das Relações Exteriores deverá coordenar a sua atividade levando em consideração a ação dos diversos departamentos técnicos;

3.º) quando da elaboração da política externa os serviços centrais deverão assegurar a continuidade dos problemas em pauta.

Esses três ângulos de visão fazem nascer no plano administrativo, um certo número de obrigações correspondentes.

I — Às qualidades próprias do agente correspondem as seguintes particularidades estatutárias:

a) o recrutamento deve permitir que se observe nos candidatos uma capacidade diferente, sob certos aspectos, da que devem possuir os outros agentes do Estado. O período de aperfeiçoamento deve ser também organizado de maneira especial. Esse período deverá ser orientado de tal forma que os jovens diplomatas que não se possam prevalecer de uma tradição familiar possam, não obstante, adquirir a indispensável habilidade de um anfitrião. A organização desse período de treinamento deverá considerar a evolução democrática do recrutamento dos agentes do serviço exterior. Deverá, outrossim, levar em consideração a multiplicidade das competências exigidas.

b) na mesma ordem de idéias há o delicado problema da situação da mulher diplomata bem com o outro, igualmente delicado, da mulher do diplomata.

c) as normas que presidem o recrutamento deverão igualmente levar em consideração a necessidade que tem o Estado de recrutar os agentes ditos auxiliares. Esse recrutamento particular é indispensável se quisermos evitar que a execução material do trabalho no posto não absorva créditos excessivos.

II — No plano administrativo, ao problema relativo às despesas de representação corresponde a necessidade de estabelecer um estatuto financeiro totalmente diverso daquele dos outros agentes do Estado.

A flexibilidade do sistema deve ser compensada por um controle eficiente dos postos. A inspeção dos serviços, que existe na maioria dos países, constitui um dos esteios mais importantes da ação administrativa.

III — Finalmente, o problema da elaboração de política, a variedade infinita da missão diplomática e a situação exata da ação de um Ministro de Relações Exteriores no quadro governamental fazem com que um terceiro grupo de problemas a serem solucionados apareça no plano funcional.

A fim de traduzir em linguagem técnica o conjunto dos problemas decorrentes desse terceiro grupo, determinaremos o seu conteúdo sob os títulos abaixo:

Organização dos serviços centrais de elaboração de política — separação das carreiras diplomática e administrativa — aspecto geral do estatuto específico dos agentes do serviço exterior e comparação desse estatuto com o estatuto geral dos agentes do Estado — organização da coordenação administrativa e política no plano ministerial e no plano governamental.

Examinemos a maneira pela qual se apresentam e são solucionados esses problemas em alguns países.

II — OS ESTATUTOS DOS SERVIÇOS EXTERIORES NA FRANÇA, NA ITÁLIA, NA HOLANDA, NOS ESTADOS UNIDOS E NA GRÃ-BRETANHA

O «Quai D'Orsay».

O historiador consagrará, um dia, toda a atenção necessária ao fenômeno da institucionalização dos regimes democráticos. Então talvez defina ele a Quarta República como a expressão mais acabada desse fenômeno.

Por uma curiosa linha de idéias, específica aliás das aplicações intelectuais da lógica, os franceses buscam a solução de problemas na elaboração de textos seja constitucionais, seja legais, seja regulamentares, cujo objetivo essencial é o de organizar os fatos alinhando-os numa ordem por vezes contrária à realidade. Se essa constante pesquisa da lógica e da perfeição é, de maneira tão paradoxal, fonte de dificuldades insuperáveis na ação política, seus efeitos são, pelo contrário, aparentemente satisfatórios no que diz respeito à ação administrativa.

O Ministério das Relações Exteriores não escapa a essa lenta elaboração de um texto várias vezes modificado e, cada dia que passa, mais complexo, o qual, não obstante, conserva algumas das características peculiares que possuía na sua origem.

Essa origem já está longe no tempo, pois já em 1589 (3) o Departamento das Relações Exteriores da França estava sujeito a um estatuto de natureza administrativa.

(3) Cf. AMÉDÉE OUTREY, *L'Administration française des Affaires étrangères*, «Revue française de science politique», n.ºs. 2, 3 e 4, 1953.

Após a Primeira Guerra mundial o Parlamento francês pensou em submeter a exame minucioso as múltiplas questões que uma nação moderna tem que enfrentar para o seu mecanismo diplomático. Nessa ocasião, o deputado LOUIS MARIN apresentou à Câmara dos Deputados um projeto de lei relativo aos «postos e agentes diplomáticos ou consulares». Esse projeto de lei foi grandemente comentado pelo deputado L. FARGUE na Comissão de Relações Exteriores. (4)

O relatório insistia, entre outros assuntos, sobre a necessidade de uma especialização dos agentes diplomáticos, sobre as garantias que devem ser previstas em um estatuto relativo a relações exteriores e, enfim, sobre a dificuldade de coordenar a ação exterior do «Quai d'Orsay» com a dos serviços de elaboração interna da política exterior francesa.

Quando da apresentação de um relatório sobre o orçamento do Ministério das Relações Exteriores, a Assembléia Legislativa viu-se obrigada a examinar certas propostas feitas pelo deputado NOBLEMAIR. (5) mais uma vez, deu-se ênfase à necessidade de uma coordenação administrativa interna, às exigências dos serviços no exterior e à especialização do recrutamento dos agentes. Em 1946, a completa reforma do estatuto geral dos agentes do Estado teve por efeito, sobretudo, suprimir o estatuto especial dos agentes de relações exteriores.

Aplicou-se aos agentes consulares e diplomáticos o estatuto geral dos funcionários públicos, de 9 de outubro de 1945. A assimilação foi completa, excetuando-se apenas os agentes no Oriente e no Extremo Oriente. O estatuto geral dos funcionários públicos, criado definitivamente pela lei de 19 de outubro de 1946 (n.º 45-2.294), ratificou essa assimilação. (6)

Desde então o «Quai d'Orsay» reivindicou sem cessar a aplicação de um estatuto especial, reivindicação esta finalmente satisfeita pelo decreto de 19 de setembro de 1951. (7) Os agentes da carreira diplomática francesa subordinam-se em princípio, ao estatuto geral dos funcionários públicos, e só lhes é aplicado um estatuto específico a título derogatório. Este estatuto é, pois, complementar, e interpretado de acordo com o estatuto geral.

O estatuto organiza apenas a carreira do serviço no exterior. Os serviços permanentes de administração central, em relação aos quais os agentes subordinam-se ao estatuto geral, são muito reduzidos e só agrupam certos setores especializados como contabilidade, arquivo, expedição.

No Ministério, as outras funções são preenchidas por agentes diplomáticos que se submetem, durante sua passagem pela administração central, a um estatuto análogo ao dos funcionários públicos civis. Os serviços centrais

(4) Documento da Câmara dos Deputados, sessão extraordinária de 1922, n.º 5.377.

(5) Sessão ordinária de 1922, Documento n.º 4.792.

(6) Esta lei e as modificações nela introduzidas regulam-se por um decreto de 6 de abril de 1955 (n.º 1.024/1955).

(7) Decreto n.º 51-1.105, de 19 de setembro de 1951 regulamentando a administração pública para o estabelecimento do estatuto especial dos agentes diplomáticos e consulares (D.O., de 20 de setembro de 1951; retificação: D.O. n.º 230, de 29 de setembro de 1951 e D.O. n.º 239, de 10 de outubro de 1951).

abrangem, além do gabinete do ministro e da secretaria-geral, uma divisão política, uma divisão técnica e divisões do pessoal, de relações culturais, de protocolo e de arquivo.

O "Quai d'Orsay" conta, ainda, com certos escritórios especializados, dos quais o mais importante é a Consultoria Jurídica. (8)

Os serviços exteriores compreendem os serviços diplomáticos propriamente ditos, os serviços consulares e as delegações junto a organizações internacionais. Os adidos financeiros, culturais e de informação fazem parte do serviço exterior.

Cabe à secretaria-geral coordenar as diversas divisões e fiscalizar a elaboração das recomendações, instruções e mensagens enviadas aos postos diplomáticos. A divisão política coordena, em especial, a elaboração da política exterior e procura, sobretudo, por intermédio do gabinete do ministro, assegurar a relação entre a ação governamental em matéria de política exterior e a que resulta da política governamental nos outros setores. (9)

Se o decreto de 1951 fez com que o Ministério das Relações Exteriores recuperasse sua autonomia, a aplicação, anterior a esse decreto, do estatuto geral dos agentes do Estado deixou as suas marcas, especialmente no que diz respeito ao recrutamento de agentes através da Escola Nacional de Administração.

Ao criar uma direção da função pública e ao instituir uma Escola Nacional de Administração, a lei de 19 de outubro de 1946 estabelecendo o estatuto geral dos funcionários públicos (D.O. 1946 — 2294, publicada em 6 de abril de 1955; D.O. 1955, n.º 1024) fez sem dúvida alguma, obra democrática, garantindo, ademais, um recrutamento apolítico. O objetivo essencial da reforma foi, na realidade, o de ampliar o campo do recrutamento de funcionários, quer do ponto-de-vista social quer do geográfico (10) baseando esse recrutamento em critérios objetivos.

A fim de acentuar o aspecto democrático dessa reforma, verifica-se um esforço, atualmente, no sentido de prevenir, dentro da própria Escola, «qualquer predestinação inicial para uma ou outra carreira administrativa». Nesse sentido, procura-se dividir os estudantes em duas seções: a seção econômica e a seção de administração. Apenas no final do estágio podem eles especializar-se para o Conselho de Estado ou para os Serviços externos do Ministério das Relações Exteriores.

Em princípio, o recrutamento dos agentes diplomáticos é feito exclusivamente mediante a intervenção da Escola Nacional de Administração. Não

(8) Vide Portaria n.º 45.675 de 13 de abril de 1945, sobre a organização da Administração central das Relações Exteriores, D.O. 1945, n.º 88, p. 2.075.

(9) Sobre esse particular é interessante consultar o trabalho publicado pelo Professor RICHARD SALLET, *Der Diplomatische Dienst — Seine Geschichte und Organisation in Frankreich, Grossbritannien und den Vereinigten Staaten. Deutsche Verloopenstalt*. Stuttgart, 1953, e o do Dr. LUDWIG DISCHLER, *Der Auswärtige Dienst Frankreichs*, Hamburg, 1952.

(10) Vale comparar esta reforma às recentes preocupações da Administração americana.

obstante, acrescenta-se a essa via normal uma outra semelhante à que existe na maioria dos estatutos que examinamos, e que permite aos agentes de chancelaria de primeira e de segunda classe e a certos agentes de segunda categoria acesso à carreira sob certas condições de idade e de competência. Essas nomeações excepcionais só podem ocorrer em determinada proporção atualmente fixada em um nono dos cargos normais.

O sistema francês exige uma formação escolar extremamente rígida para a admissão efetiva nos quadros administrativos. Essa formação, entretanto, é essencialmente universitária e deixa pouca margem a elementos caracterológicos e psicológicos. O princípio do sistema francês baseia-se numa lógica inteiramente latina, porquanto só são recrutados os indivíduos aprovados em diversos exames, capazes de revelar elementos que provem maior inteligência e que demonstrem real vontade de ingresso na carreira. Claro está que uma seleção assim tão severa deverá, a longo prazo, produzir bons frutos. É de se lamentar que a reforma não tenha dado suficiente ênfase ao elemento psicológico, porquanto as qualidades necessárias ao exercício perfeito da função diplomática estão longe de serem exclusivamente de natureza técnica. A apresentação, o dom de assimilação, a formação humana, desempenham papel preponderante no exercício dessa função. Os ingleses muito bem compreenderam essa necessidade ao criarem os testes ao "Home Civil Service".

* * *

O sistema de remuneração dos diplomatas franceses é bastante semelhante ao sistema belga. Além dos vencimentos do cargo, é dada uma compensação dita de residência, de acordo com o posto de a função, enquanto o diplomata encontrar-se em serviço no exterior. (11)

Os titulares de embaixadas, legações ou delegações diplomáticas recebem, ainda, uma compensação para despesas de representação. (12)

As remunerações para despesas de representação, aos chefes de postos, são fixas. As compensações de residência variam de acordo com um coeficiente retificador móvel, fixado por resolução ministerial assinada pelos Ministros das Relações Exteriores e das Finanças, levando em consideração os encargos de família e de moradia. O montante da compensação assim estabelecido é calculado à base de um coeficiente de correção, cuja finalidade é estabelecer uma taxa para essa compensação de maneira que, uma vez convertida em moeda local, esteja compatível com o custo de vida no país de residência. (13)

A originalidade do sistema francês, no plano administrativo, reside no fato de afastar, grandemente, qualquer crítica que possa ser feita quanto à arbitrariedade e à fixação da remuneração em função da personalidade do

(11) Decreto n.º 49-1345 de 4 de setembro de 1949 fixando as modalidades de remuneração especial para agentes do Ministério das Relações Exteriores, em serviço no estrangeiro (modificado pelo Decreto n.º 57-1182 de 21 de outubro de 1957).

(12) Decreto supra citado, art. 3.

(13) Idem, art. 11.

agente. Efetivamente, qualquer modificação nas compensações ou no coeficiente de correção é decidida por uma comissão, sob a presidência de um membro do Tribunal de Contas, e composta de representantes dos Ministérios das Finanças e das Relações Exteriores.

Deve-se observar, também, que enquanto o agente estiver no pôsto, o pagamento dessa compensação é acrescido ao seu vencimento, aplicando-se ao total dessas duas quantias o coeficiente retificador.

A inspeção dos postos é confiada a um inspetor geral (ministro plenipotenciário) que se ocupa de questões de fundo e deve examinar, sobretudo se cada agente se encontra em seu devido lugar e se o pôsto proporciona um rendimento adequado. O inspetor geral é auxiliado por três inspetores, os quais se encarregam dos problemas administrativos.

* * *

Não há carreira interna no "Quai d'Orsay". Uma vez admitidos na Administração central, os agentes do Serviço exterior são classificados como administradores civis, não sendo obrigatório o rodízio entre os postos e a administração central sendo, entretanto, regulamentar um período de três anos na Administração central para que o diplomata possa ser promovido a conselheiro.

* * *

O estatuto dos agentes diplomáticos não faz exclusão das mulheres. Tanto no que diz respeito ao recrutamento como no que se refere à progressão na carreira, as mulheres gozam dos mesmos direitos que seus colegas masculinos. Não obstante, deve-se observar que por múltiplas razões poucas são as mulheres que seguem a «carrière». A maioria das candidatas escolhe, durante o estágio na Escola de Administração, os serviços clássicos da função pública. A Escola Nacional de Administração tem, aliás, a reputação de mostrar-se extremamente severa para com os candidatos que escolhem os cursos destinados à preparação de diplomatas.

A direção do pessoal do "Quai d'Orsay" abertamente considera contraindicada a designação de diplomata mulher para um pôsto. No que diz respeito à mulher do diplomata, não há qualquer obrigação de ordem estatutária, mas o agente diplomático deve, para poder casar-se, solicitar autorização do ministro. Se tiver a intenção de contrair casamento com mulher de nacionalidade estrangeira, essa autorização fica sujeita à consideração de uma comissão composta pelo diretor-geral do pessoal, pelo chefe do gabinete do ministro, pelo diretor da divisão política e por um ministro plenipotenciário servindo na Administração central.

Se o direito internacional privado o permitir, a mulher de nacionalidade estrangeira deverá adotar a nacionalidade de seu marido no dia do casamento.

Esses são, em linhas gerais, os elementos do estatuto francês. Uma breve comparação com o estatuto belga permitirá verificar a semelhança entre os dois, na maioria de seus pontos. A principal diferença reside na instituição da Escola Nacional de Administração. Esse elemento tem como consequência não apenas a modificação dos métodos do recrutamento, mas também um con-

ceito diverso do estágio administrativo. Deve-se observar que o ensino proporcionado pela Escola, e considerado como um estágio probatório, orienta-se essencialmente para um conhecimento científico das matérias do curso, deixando escassa margem para os elementos de ordem psicológica e humana.

O "PLEIN"

O estatuto dos agentes de Relações Exteriores dos Países Baixos foi criado por decreto real de 13 de outubro de 1951. (14) Esse estatuto é derogatório do estatuto geral dos agentes do Estado. Os agentes são recrutados mediante concurso, após o que fazem um estágio e seguem a carreira tendo promoções regulares.

Talvez seja útil indicar alguns elementos originais desse estatuto. No que se refere, por exemplo, aos vencimentos no posto, são os mesmos fixados em moeda estrangeira e de maneira definitiva, compreendendo os vencimentos propriamente ditos, uma gratificação e as despesas de representação. A gratificação e as despesas de representação podem ser modificadas de acordo com as circunstâncias e mediante notificação do Inspetor de postos.

Há, na Holanda, uma diferença muito sólida entre a carreira de serviços exteriores e a de administração central, e os ministros das Relações Exteriores têm, de longa data, acentuado a essa situação dos serviços, inclusive do de elaboração política.

Essa separação rígida entre as duas carreiras não foi levada a cabo de maneira simples e cômoda e ainda há pouco tempo o Sr. LUNS, Ministro das Relações Exteriores da Holanda, viu-se obrigado a responder a interpelações parlamentares a esse respeito.

Quanto à mulher diplomata, o estatuto é idêntico ao do agente feminino de Relações exteriores da Bélgica. Não obstante, se contrair casamento, mesmo com súdito holandês, é obrigada a solicitar exoneração.

O recrutamento de agentes apresenta uma particularidade, a saber: antes de se submeterem às numerosas provas previstas pelo estatuto os candidatos devem passar por um exame de admissão prévio. Valor moral, capacidade de representação e outros elementos caracterológicos são sumariamente examinados por uma comissão que funciona sob a orientação do Ministro das Relações Exteriores. O processo é empírico mas produz excelentes resultados.

Por outro lado, o Ministro das Relações Exteriores dispõe de um certo número de bolsas que concede a agentes de chancelaria que se encontram em preparação para o concurso diplomático. Essas bolsas lhes permitem concluir seus estudos universitários e, de maneira geral, facilitam-lhes a preparação para o concurso. São muito bons os resultados advindos desse sistema.

No mais, o estatuto holandês é análogo ao da Bélgica.

(14) Cf. *Organisatie en reorganisatie van het departement van Buitenlandse Zaken, Staatsdrukkerij*, 1950

O Palácio Chigi

O estatuto dos diplomatas italianos contém muito poucos elementos originais, tendo sido pôsto em vigor em 1947. (15) O acesso à carreira está sujeito à aprovação em concurso, ao qual admitem-se, sem distinção, todos os jovens possuidores dos diplomas universitários exigidos. Não há carreira separada para os agentes diplomáticos e para os da administração central, havendo um rodízio no desempenho dos dois tipos de função.

* * *

As mulheres não são expressamente excluídas da carreira. Não obstante, não há mulheres diplomatas na Itália. Para poder casar-se o diplomata italiano deve obter autorização expressa do ministro.

Os vencimentos são fixados por lei, (16) e os diplomatas que se encontrarem em serviço no exterior fazem jus a uma compensação que varia de acôrdo com a sua posição na carreira, à qual se aplica um coeficiente variável de acôrdo com o pôsto. Esse coeficiente é determinado e modificado por uma comissão interministerial. O Inspetor dos postos, funcionário de nível elevado, é ouvido a esse respeito.

O estatuto italiano apresenta algumas particularidades dignas de nota.

Dispõe de maneira expressa no sentido de que um agente de nível inferior, na 4ª classe, não pode permanecer no pôsto por mais de oito anos consecutivos (art. 9). Deve, ademais, exercer as mesmas funções, no mesmo pôsto, pelo menos durante dois ou três anos. O estatuto prevê, ainda, a permanência do diplomata na administração central durante dois a quatro anos, após cada período de exercício da função no exterior.

A carreira compõe-se de doze classes e as promoções baseiam-se tanto no boletim de merecimento como no exame (passagem da 6ª para a 7ª classe).

Finalmente, uma outra disposição interessante é a que prevê que em matéria de promoção se dê preferência aos agentes que tenham servido mais tempo no exterior, no caso de igualdade de merecimento e classificação.

O "State Department"

Sòmente há pouco tempo é que o Govêrno dos Estados Unidos se vem preocupando com a organização dos serviços administrativos destinados a levar a bom têrmo a política externa do país.

A organização estatutária dos serviços exteriores dos Estados Unidos só foi criada em 1924. (17) Desde então, porém, a participação efetiva dêsse

(15) Decreto presidencial de 17 de julho de 1947, n.º 854. Esse decreto foi modificado pela lei de 13 de fevereiro de 1952 sobre a reforma da carreira diplomática (D.O. de 13-3-52, p. 1.033) e regulamentado recentemente pelo decreto presidencial de 11 de janeiro de 1956, n.º 418.

(16) Lei de 4 de janeiro de 1951.

(17) O documento de 1924 é conhecido pelo nome de «Rovers Act»

país nos assuntos internacionais tem crescido consideravelmente. Após a Segunda Guerra mundial, muitos agentes americanos e um grande número de sociólogos (18) se têm dedicado aos problemas relativos à organização estatutária dos serviços exteriores.

A responsabilidade de certos erros políticos que se verificaram entre 1920 e 1940 foi, em grande parte, imputada à deficiência do instrumento diplomático. Seria injusto, porém, responsabilizar os agentes diplomáticos por tais erros. A falta de atenção por parte daqueles que tinham sob sua responsabilidade a elaboração de política não pode, se quisermos ser razoáveis, ser transferida para os serviços diplomáticos.

A diplomacia sofreu profunda evolução e sua adaptação ao ritmo da história está longe de ser fácil. A crise por que atravessou o serviço diplomático é análoga à que afetou todos os serviços de administração pública, os quais, na maioria dos países desenvolvidos, tiveram que se adaptar ao constante crescimento das necessidades e das intervenções do Estado em face de uma evolução geral de natureza sócio-política. Em outras palavras, o serviço diplomático americano, assim como ocorreu em outros países, viu-se obrigado a enfrentar problemas cuja solução parcial só foi possível após a Segunda Guerra Mundial.

Os dirigentes americanos dedicaram-se, a partir de 1945, à reforma do órgão diplomático, e em 1946 (19) foi pôsto em vigor um novo regulamento. A originalidade desse texto reside na criação de uma direção geral do serviço exterior e de um conselho de coordenação, que congrega os representantes de diversas instituições governamentais, bem como dos departamentos do Comércio e da Agricultura.

A reforma de 1946 apresentou, no plano administrativo, inovações extremamente interessantes. O Diretor-Geral do Serviço Exterior, escolhido pelo Secretário de Estado entre os diplomatas de 1ª classe (ministros de carreira), tem por missão coordenar as atividades do Serviço de Relações Exteriores, levando em consideração as instruções do Departamento de Estado e de outras instituições governamentais interessadas. Como assessoria do Diretor-Geral existe um Conselho que agrupa dois ou três Secretários de Estado adjuntos e os representantes dos departamentos do Comércio, da Agricultura, e de outros departamentos interessados. Esse Conselho atua exclusivamente como órgão consultivo, endereçando as recomendações de ordem política e administrativa ao Secretário de Estado.

A lei de 1946 instituiu também um comitê consultivo interdepartamental, cuja missão coordenadora se situa numa escala mais elevada.

Os dirigentes do "State Department" desde 1946 se vêm preocupando seriamente com o melhoramento dos serviços exteriores. Em 1954 foi criada

(18) Cf. especialmente *The Representation of the United States Abroad*, «The American Assembly, Graduate School of Business», Universidade de Colúmbia, Nova York, junho de 1956.

(19) The Foreign Service Act of 1946 (Public Law Nr. 724, 79th Congress). Pode-se consultar também a publicação feita pela imprensa oficial americana em fevereiro de 1946

uma comissão do pessoal do "State Department", a qual publicou um relatório (20) do mais alto interesse.

Esse relatório, elaborado por uma comissão composta de representantes do mundo de negócios, da ordem dos advogados, das universidades e da administração, elaborou com grande rapidez um programa bastante completo.

O relatório permite-nos verificar sobretudo que o número de funcionários ou agentes diplomáticos é proporcionalmente bastante reduzido. Para cerca de 250 postos há 1.285 agentes em exercício. (21) Em 1954, apenas 2% dos serviços centrais eram efetuados por agentes dos serviços exteriores.

A Comissão, em seu relatório, mostrou-se vivamente contrária à separação das carreiras (22) diplomática e administrativa:

"Deram elas origem a um sentido de separação onde deveria haver um denso sentido de unidade. E esta separação sem dúvida alguma muito dificultou o «State Department» na execução de suas tarefas, e de maneira mais séria nas limitações que causou para um intercâmbio livre de aptidões e experiências entre as organizações no país e no exterior."

As recomendações da Comissão foram aprovadas pelo Secretário de Estado (vide carta de 15 de junho de 1955, do Sr. DULLES ao presidente da Comissão), nos seguintes termos:

«Aceito, igualmente, a sugestão para que todos os funcionários que se encontrem servindo no exterior sob as ordens dos chefes de missão sejam integrados no Corpo de Funcionários dos Serviços Exteriores e que os membros do Corpo de Reserva dos Serviços Exteriores (FSR) bem como os do Corpo dos Quadros de Serviço Exterior (FSS) que atualmente ocupam os postos acima referidos sejam igualmente estimulados para o ingresso no quadro de funcionários dos Serviços Exteriores.»

A unificação das carreiras já foi efetivada. Todavia, é cedo ainda para podermos tirar conclusões definitivas dessa reforma, cujos defeitos só mais tarde poderão ser determinados. (23) No plano da coordenação administrativa, porém, realizaram-se grandes progressos, restando ainda melhorar a coordenação entre a ação política e a administrativa.

A despeito do conjunto de reformas propostas, o estatuto dos funcionários americanos é sempre determinado pelo texto de 1946. O mesmo ocorre, com respeito aos regulamentos que governam o recrutamento de agentes. De

(20) Comunicado de imprensa do State Department de 15 de junho de 1954 p. 322.

(21) HAROLD B. HOSKINS, Director of the Foreign Service Institute, *The Department of State and the quest for quality*, The Department of State Bulletin, volume XXXII, n.º 829, p. 816, de 16-5-55.

(22) *Toward a Stronger Foreign Service*, June 1954, p. 11, Report of the Secretary of State's public committee, Department of State, publication".

(23) Cf. The Foreign Service Institute, January 1959, Department of State publication, n.º 3351.

maneira geral, o "Foreign Officer" ou o agente diplomático americano só pode ser admitido no concurso para ingresso na carreira se possuir a nacionalidade americana há mais de dez anos. Afora essa condição sobre a nacionalidade, não há qualquer discriminação, quer de ordem racial quer política ou religiosa, para os candidatos, podendo ingressar na carreira candidatos de ambos os sexos. A prova de acesso abrange exames escritos, orais, físicos e psicológicos.

Os candidatos admitidos após a prova de acesso não são, necessariamente, nomeados para a classe inferior da categoria diplomática. A lista de aprovados é, na realidade, submetida ao Presidente o qual faz a escolha entre os nomes que dela constam. A mesma escolha é feita para cada uma das promoções a uma das seis classes da primeira categoria.

O recrutamento normal dos agentes diplomáticos se apresenta como um recrutamento excepcional, característica original do estatuto americano. Um serviço exterior de reserva é constituído à margem do serviço regular, compondo-se de funcionários nomeados a título temporário, por um período nunca superior a quatro anos. Esses agentes conhecidos como "de reserva" são escolhidos entre os cidadãos americanos que, segundo a Presidência dos Estados Unidos, possuem as qualidades necessárias para exercer as funções diplomáticas.

O «State Department» não parece dar grande importância às provas de recrutamento, procurando esforçar-se na fase de formação do agente. O «Foreign Service» criou um «Foreign Civil Institute» que organiza os cursos a serem ministrados aos agentes do «State Department». Esse instituto, recentemente fundado (13 de março de 1947, (24) tem por finalidade desenvolver as qualidades científicas e profissionais dos agentes, compreendendo quatro escolas. A primeira dá ao pessoal recém-recrutado uma formação básica. A segunda escola tem por missão formar o pessoal administrativo e de direção.

A terceira escola destina-se ao aperfeiçoamento dos agentes em línguas estrangeiras, organizando cursos em trinta e seis idiomas diferentes.

A quarta escola completa a formação universitária dos agentes, mediante cursos de economia política, direito, sociologia, psicologia, antropologia, filosofia, etc.

Os agentes diplomáticos recém-recrutados são obrigados a seguir os cursos do Instituto durante três meses, cursos esses que são ministrados na base de tempo integral. O ensino é complementado depois, por cursos de horário parcial e ainda por seminários noturnos, especialmente para o pessoal designado para servir em Washington.

No que se refere ao pessoal diplomático propriamente dito, o ensino ministrado pelo Instituto mereceria uma análise mais pormenorizada. Todavia, esse ensino está em constante evolução, o que faz com que a descrição do mesmo esteja sempre em atraso em relação à realidade dos fatos. Limitar-nos-emos a assinalar que o curso de três meses por que passa o jovem diplomata, tem por finalidade essencial operar uma transição entre a vida civil

(24) Esse Instituto tem também uma missão de coordenação entre a atividade das diferentes instituições governamentais e as do State Department.

do jovem americano e sua vida profissional de agente do Governo no exterior. Esse ensino teórico prolonga-se pelo envio do estagiário ao posto. Esse estágio no exterior é relativamente rápido, permitindo ao agente permanecer durante algum tempo em vários postos diferentes. Voltando aos Estados Unidos, após alguns meses, retoma seu lugar nos bancos de aula do Instituto e, durante três a seis meses, recebe um ensino mais especializado.

Um número reduzido de novos agentes é minuciosamente selecionado para cursos especiais, cuja finalidade é a formação para funções de direção ou de grande importância. Essa seleção leva em conta não apenas o valor dos agentes, mas ainda as necessidades do serviço e as possibilidades orçamentárias. Os diplomatas poderão, ainda, ser obrigados, posteriormente, a seguir novos cursos, no próprio Instituto, de objetivo nitidamente delimitado ou poderão ser enviados a uma universidade americana, ou fazer um estágio no departamento do Comércio, da Agricultura ou do Trabalho. Os agentes que se demonstram particularmente aptos são enviados à Escola de Guerra ("War College"), por um período de dez meses. Os cursos da Escola de Guerra, abertos a uma quinzena de agentes anualmente, são dedicados à análise de fatores políticos, econômicos e estratégicos de um determinado problema, que é objeto de seminários, discussões e defesa de teses.

Após esses diferentes cursos e após formação mediante ensino especializado e completo, certos agentes cuidadosamente selecionados poderão seguir ciclos de conferência sobre a atualidade política americana, sobre a estratégia diplomática e sobre a técnica da negociação. Esses ciclos de conferências ainda não se encontram totalmente organizados, tendo atualmente um caráter nitidamente experimental.

Além dessa formação básica, os diplomatas americanos são submetidos, ao voltarem em férias aos Estados Unidos, a um ensino dito de "reorientação". Assistem a conferências, visitam fábricas, centros agrícolas, etc. (25).

Convém assinalar que, se os agentes diplomáticos recebem uma especialização rápida, os agentes de direção recebem por sua vez, um ensino de conjunto, consistindo das diversas matérias acima citadas e completado, para funcionários de alto nível, pelos cursos da quarta escola do Instituto. O Instituto interessa-se, igualmente, pela formação dos agentes no posto.

Em 1954 (26) a Comissão Pública sobre Pessoal elaborou um programa de reorganização do Departamento de Estado e do Serviço Diplomático.

O conjunto dessas reformas recebe constante atenção por parte de governantes e especialistas.

Assim, pois, a diferença entre agentes de serviço exterior e agentes da administração central continua a preocupar o Departamento de Estado. A

(25) Cumprir notar que o estatuto de 1946 impõe ao «officer» a obrigação de retornar ao país e de aí exercer funções de natureza administrativa, pelo menos por três anos durante os primeiros quinze anos de serviço.

(26) *Toward a stronger foreign service*, Report of the Secretary of State's Public Committee on Personnel, Department of State publication, June 1958.

delimitação das carreiras não está estabelecida de maneira clara, e apenas a carreira de serviços exteriores encontra-se perfeitamente organizada (27).

O mesmo acontece em relação ao recrutamento, cujos concursos são constantemente melhorados. Atualmente, são eles organizados simultaneamente em mais de 50 cidades americanas.

Aos candidatos que mais se distinguem são concedidas bolsas de estudo.

Cada vez mais vai-se aperfeiçoando a formação técnica dos diplomatas. (28)

Pretende-se, aliás, criar uma seção científica no Departamento de Estado.

Propuseram-se outros projetos de reforma do Serviço diplomático e do Departamento de Estado norte-americano. Nessa conformidade, o Departamento de Estado pretende criar uma classe de embaixadores de carreira, visando a evitar dificuldades que ora existem quanto à designação dos chefes de missão. Como se sabe, os postos diplomáticos americanos são, via de regra, dirigidos por pessoas designadas excepcional e temporariamente para esta função, não sendo agentes de carreira. (29) Cumpre salientar a este respeito que um estudo do efetivo do corpo diplomático atualmente em função revela que dos 1.285 agentes do corpo de funcionários do serviço exterior, apenas 355 passaram por exame e foram nomeados para o grau inicial, desde agosto de 1952. Somente 51 funcionários do Departamento de Estado entraram para o serviço exterior nos graus superiores, de acordo com a disposição legal que se refere à transferência do pessoal de um departamento a outro.

Os agentes do serviço exterior dos Estados Unidos gozam, em comparação com seus colegas de outros países, de um estatuto financeiro especial. Além de seus vencimentos básicos, beneficiam-se eles de uma remuneração de residência calculada em função do país em que deverão residir. Esta remuneração completa-se por um abono, nos países em que o custo de vida for muito alto. De maneira geral, o vencimento básico constitui a parte substancial da remuneração de um diplomata americano, ou seja, cerca de dois terços.

Daí resulta que para um agente diplomático americano é mais vantajoso, do ponto-de-vista monetário, ser chamado para prestar serviços na administração central, do que para a maioria dos diplomatas de outros países, que vêm seus vencimentos bastante reduzidos quando se encontram em função no Departamento.

O delicado problema da integração de carreiras, entre o «Civil Service» e o «Foreign Service», não apresenta sob este ângulo o mesmo aspecto que prevalece em outros países.

(27) The Department of State — Bulletin Vol. XXII, no. 829, May, 16, 1955, p. 816 et seq.

(28) Recomendação do Sr. J. F. DULLES, de 18 de maio de 1954, Department of State publication n.º 5.458.

(29) Cf. especialmente a interpelação do Senador democrata MANSFIELD, de 26 de agosto de 1957, criticando esse método.

A Lei do Serviço Exterior ("Foreign Service Act") de 1946, prevê, em seu artigo 681, a inspeção dos serviços. Esta disposição limita-se a impor ao Secretário de Estado a designação de um inspetor dos Serviços, encarregado de "inspecionar todos os postos, de maneira pormenorizada e uniforme, pelo menos uma vez de dois em dois anos".

Esta inspeção tem por finalidade velar por um melhor funcionamento dos postos e verificar se os mesmos possuem condições materiais e humanas adequadas; controlar os agentes e assegurar-se do exercício eficiente de suas funções; bem como fornecer dados precisos sobre o valor e a atividade dos agentes. Essas informações são levadas em consideração para a promoção dos diplomatas.

O Serviço de Inspeção dos postos desempenha importante papel, sendo interessante, pois, descrevê-lo embora sumariamente.

Compõe-se ele de um inspetor chefe, de um assistente em Washington e de dezesseis inspetores itinerantes. O Inspetor dos Serviços é um diplomata do mais alto grau, o qual escolhe seus colaboradores entre os melhores agentes do "Foreign Service" que nêle desempenham funções importantes e encontram-se em graus elevados. Os inspetores itinerantes são chamados a Washington, no princípio do ano, para tomar parte em uma conferência em que se elabora o programa de atividades para o ano e são preparadas as instruções a serem dadas aos postos. As viagens de inspeção são minuciosamente regulamentadas. Cada posto diplomático ou consular, em virtude do artigo 681 da lei de 1946, deve ser inspecionado pelo menos uma vez de dois em dois anos. A inspeção é levada a efeito por um período mínimo de uma semana. As inspeções são geralmente feitas por dois inspetores, dedicando-se um mais particularmente aos problemas de natureza política e de organização e o outro aos de ordem financeira.

A visita dos inspetores é comunicada ao posto, a fim de permitir a elaboração de um relatório destinado a facilitar a inspeção. Esse relatório menciona os diversos problemas que existem relativamente ao aspecto político, econômico e consular da atividade do posto, bem como à coordenação com o Departamento de Estado, as questões de pessoal, os locais e os vencimentos. Os agentes a serviço no posto também têm que fornecer um relatório individual.

Uma vez chegado ao local de inspeção, o inspetor examina o trabalho do posto baseando-se nos relatórios coletivos e individuais, elaborados para seu auxílio. Prepara, então, um boletim de merecimento e elabora um relatório pormenorizado sobre o comportamento de cada um deles. Esse relatório individual refere-se aos aspectos os mais diversos do comportamento do agente e é de natureza confidencial, só podendo vir a lume em caso de processo. As disputas são dirimidas no Departamento. O relatório do inspetor completa o relatório anual dos chefes de missão. Considera-se que a apreciação dos inspetores, que anualmente entram em contato com um grande número de agentes, é mais objetiva que a dos chefes de missão.

Concluindo, (30) o interesse do estatuto do Departamento de Estado resulta dos seguintes elementos, que poderiam ser objeto de estudos mais aprofundados, fonte segura de grandes ensinamentos: métodos de formação de agentes; sistema de coordenação interna e externa; inspeção dos postos.

O «Foreign Office»

Exatamente nos países em que as tradições são mais arraigadas é que as reformas são mais espetaculares. Assim foi a que, em 1943, (31) modificou o estatuto dos diplomatas ingleses. Foi Sir ANTHONY EDEN, em grande parte, o principal responsável por essa reforma.

De fato, antes de 1943 os agentes do «Foreign Service» eram em grande parte recrutados entre os elementos de uma classe social determinada. (32) O acesso à carreira baseia-se, desde 1943, em um concurso, cuja originalidade é reconhecida pelos especialistas em direito administrativo. Para ter acesso, por via normal, à categoria superior dos serviços diplomáticos (nível A), os candidatos são obrigados a passar por um exame prévio de seleção, organizado anualmente e ao qual são admitidos cidadãos ingleses de ambos os sexos, e cujos limites de idade são 20 anos e meio e 24 anos. (33)

Os candidatos devem possuir diploma universitário ("second class honours degree") ou terem obtido êxito no exame ordinário do "Civil Service". Esse primeiro exame inclui uma pequena prova escrita e um teste oral relativo ao conhecimento de uma língua estrangeira. Este tem por objetivo essencial determinar as aptidões lingüísticas do candidato. Não pretende ele controlar o grau de perfeição obtido no conhecimento de uma ou mais línguas estrangeiras.

O candidato que tiver sido aprovado terá ocasião de completar seus conhecimentos lingüísticos durante seu estágio, de vez que organizam-se cursos práticos de aperfeiçoamento para esse fim.

As estatísticas mostram que 60 % dos candidatos são aprovados nesse primeiro exame, (34) os quais são, em seguida, submetidos pelo «Civil Service Selection Board» a uma «country house party». Essa prova, muito peculiar, deve seu nome ao fato de ter sido organizada, no princípio, em uma casa de campo nos arredores de Londres. Os candidatos são submetidos a

(30) Insistimos de maneira especial sobre o interesse dos trabalhos levados a cabo pela Universidade de Columbia, no que diz respeito aos problemas levantados pela orientação atual da política externa dos E. U. A. (Cf. sub note 18, op. cit., p. 32). Esses trabalhos estão sob a direção do prof. WRISTON. Os diversos aspectos da coordenação administrativa em níveis mais elevados estão aí estudados de maneira bastante profunda (*ibidem*, pp. 184 a 206).

(31) *Proposal for the Reform of the Foreign Service — The Foreign Service Act, Public general laws and measures*, tomo VII, cap. 35.

(32) Cf. também *Halsbury's Laws of England*, 3.^a edição, vol. 7, p. 400.

(33) Prevêm-se exceções ao limite de idade, o que permite a certos candidatos apresentarem-se até a idade de 32 anos (cf. "La documentation française", n.º 0283 de 17-11-1955, p. 311).

(34) Cf. Lord LANGE: *The Foreign Office*, pp. 80 et seq.

essa prova sob a direção de uma comissão de «Civil Servants», geralmente presidida por um funcionário geral honorário. A comissão de provas compõe-se, também, de funcionários do "Foreign Service", e de psicólogos.

Os candidatos permanecem durante três dias no local do exame, dividindo-se em vários grupos que vivem em comunidade durante esse «week-end». Cada grupo é dividido em dois «sindicatos» ou seminários dirigidos por um «presidente», acompanhado de um observador e de um psicólogo. Os candidatos são submetidos a uma série de testes orais e escritos, e são continuamente entrevistados. Esses testes têm por finalidade determinar as qualidades de inteligência, os elementos caracterológicos e as aptidões práticas do indivíduo. Após essas provas os candidatos são classificados de acordo com os testes a que acabaram de se submeter, e também consoante seus resultados escolares e o valor de seus diplomas universitários.

São finalmente submetidos a uma última entrevista perante o "Final Selection Board". Essa comissão é composta de delegados da indústria, dos sindicatos, das universidades, bem como de funcionários e diplomatas, que interroga o candidato, toma conhecimento de seus antecedentes, e dá a nota final. Em seguida, a comissão indica os candidatos que foram aprovados, os quais são nomeados para o grau 9 da 1ª categoria, com o posto de terceiro secretário. Após o que devem fazer um estágio de três anos e apenas depois desse estágio é que são definitivamente nomeados.

A reforma de 1943, de natureza essencialmente democrática, não se limitou a modificar os métodos de recrutamento. A carreira tornou-se acessível a certos agentes de grau inferior, que não possuem diplomas universitários. Reservam-se, de fato, alguns empregos da carreira (nível A) aos agentes de 25 a 30 anos que possuem, pelo menos, três anos de efetivo serviço.

Finalmente, mediante proposta da comissão de promoção, certos funcionários de grau inferior podem, no fim da carreira, ter acesso ao grau inferior da primeira categoria.

Os agentes ainda em estágio seguem cursos de aperfeiçoamento (conferências, visitas a serviços, a fábricas) sob o controle do Ministério das Relações Exteriores. Os novos agentes da categoria A podem, além disso, seguir cursos de aperfeiçoamento sobre questões sociais e econômicas. O estágio pode ser concluído tanto em Londres como no exterior.

Os estagiários que permanecem em Londres estudam idiomas estrangeiros, ciências econômicas e contabilidade, sendo que os cursos ocupam apenas meio expediente. Certos agentes seguem também cursos de línguas tidas como difíceis (línguas eslavas, asiáticas, húngara, grega, etc.). Os estagiários adquirem, igualmente, um grande conhecimento dos países onde se falam essas línguas.

Remuneram-se os agentes que seguem cursos no exterior, cursos noturnos no Departamento, e cursos destinados a completar seus conhecimentos de línguas estrangeiras. Como o diplomata, em vista de sua função, poderá vir a ter que falar em público, organizam-se cursos de aperfeiçoamento neste setor.

As mulheres podem ser recrutadas para quaisquer das categorias de agentes do Ministério das Relações Exteriores britânico, com exceção da quarta categoria (porteiros, contínuos, serventes). A experiência mostrou que a presença de mulheres na diplomacia britânica não trouxe dificuldades sérias.

A maioria dos agentes do «Foreign Service» passa uma grande parte de sua carreira no exterior. O próprio «Foreign Office» é a um tempo considerado como um posto e como o quartel general do «Foreign Service» e não como um departamento do «Home Civil Service».

No que se refere ao pessoal subalterno não se faz qualquer distinção entre os diferentes setores do «Foreign Office». Não há qualquer diferença entre as funções exercidas no Departamento e no exterior. Uma das reformas mais características do «Foreign Service Act» de 1943 diz respeito à promoção dos agentes. Anteriormente, a promoção dependia essencialmente do relatório, quase sempre subjetivo, do chefe de missão. Hoje em dia há comissões de promoção.

As negociações internacionais são levadas a cabo pelos embaixadores, consoante instruções do «Foreign Office», mas para todas aquelas que não decorrem de política pura o «Foreign Office» age como representante de uma comissão interministerial, cujos presidente e secretário são membros do Tesouro ou de qualquer outro departamento de Whitehall interessado na questão. Todos os despachos referentes a essas negociações são redigidos com base nas decisões da comissão.

De maneira geral, os métodos de recrutamento do «Foreign Office» podem ser citados como exemplo. E o mesmo pode ser dito para os processos de coordenação administrativa e política. Para tal fim a Administração utiliza-se em grande escala do sistema de delegação.

III — O MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES NA BÉLGICA

«... a abundância, a complexidade, a extensão dos negócios internacionais exigem cada vez mais, e de maneira imperiosa, a elaboração de métodos de trabalhos adequados à função do setor administrativo, incumbido de tomar conhecimento desses assuntos.»

Barão de GRUBEN (35)

O Ministério das Relações Exteriores da Bélgica abrange apenas cerca de um milhar de agentes, incluindo tanto os da administração central como os do serviço exterior. Da mesma forma que departamentos análogos de outros países, a administração desse ministério apresenta problema complexo, cuja magnitude está em desproporção com o número de agentes. As preocupações do Ministro das Relações Exteriores e dos altos funcionários

(35) *Méthodes de travail administratif d'un ministre des Affaires étrangères*, "Revue internationale des Sciences administratives", 1952, n.º 3.

do departamento datam relativamente de há pouco tempo. A prova disso encontra-se no fato de que os agentes do departamento estavam sujeitos, de 1922 a 1946, a um só estatuto, enquanto que após 16 de outubro de 1946, nada menos que três textos estatutários sucessivos lhes foram aplicados. Na realidade, esse problema só surgiu após o decreto real de 2 de outubro de 1937, relativo ao estatuto dos agentes do Estado. A necessidade de um estatuto particular impôs à Administração das Relações Exteriores a obrigação de reconsiderar os diferentes problemas tradicionalmente encontrados.

A reforma estatutária geral, a reforma completa dos serviços exteriores, após os transtornos ocasionados pela Segunda Guerra mundial, e a evolução da ação administrativa durante esses últimos anos, esclareceram certas dificuldades que se poderiam qualificar de permanentes, e outras, ocasionais, resultantes das circunstâncias.

A fim de facilitar a exposição, agruparemos os diversos problemas em itens. Quais são esses problemas?

1. A evolução da ação administrativa e o ritmo dos acontecimentos nacionais e mundiais exigem nova ordenação e uma reorganização dos serviços de administração central, a qual perde, sob a pressão das circunstâncias, seu caráter de "intendência", para participar mais ativamente da elaboração da política internacional.

2. A contínua ampliação dos contatos internacionais impõe novas representações, bem como a reforço das missões diplomáticas existentes. A precipitação das relações entre Estados e grupos de Estados, sua crescente influência na vida nacional, exigem uma adaptação dos métodos de coordenação externa e interna e uma revisão da própria natureza da função diplomática.

3. A definição dessa função faz com que reflitamos sobre a situação estatutária do agente e traz à baila, sobretudo, a questão de se saber até que ponto o agente está, ou deve estar, sujeito ao estatuto dos funcionários do Estado.

4. No plano técnico, esses diferentes problemas refletem-se sobre o método de recrutamento; sobre a separação das carreiras administrativa e diplomática; sobre os métodos de promoção dos agentes; e sobre a organização do estágio probatório.

O último dos estatutos do Ministério das Relações Exteriores foi estabelecido por decreto real de 25 de abril de 1956. Talvez seja um tanto deprimente para o jurista ter que admitir que esse texto, embora recente e embora tendo sido elaborado de maneira criteriosa, não pode entretanto ser considerado como um ponto de encontro perfeito, em que cada um dos elementos do problema foi colocado no lugar exato que lhe convém.

Essa observação, por outro lado, encantarà os sociólogos, permitindo-lhes perceber além dos textos regulamentares uma vida administrativa em movimento e em perpétua evolução.

Para melhor compreensão, torna-se indispensável descrever sumariamente a organização administrativa do Ministério das Relações Exteriores

da Bélgica. Como em todos os países do tipo democrático, o ministro responsabiliza-se, perante o Parlamento, pelos atos de política administrativa de seus colaboradores. Essa responsabilidade é, no fundo, particularmente delicada pelas seguintes razões: inicialmente, o ministro de Relações Exteriores é, mais que qualquer outro, levado a participar numa ação que muitas vezes torna-se difícil de controlar em vista de sua infinita complexidade. Por outro lado, sua ação política não se atém a limites facilmente definíveis; sua fidelidade às alianças de direito, se não de fato, frequentemente lhe impõe certos atos cuja justificação é extremamente sutil.

Finalmente, no plano de organização administrativa, a supervisão da ação dos agentes do Serviço Exterior é quase impossível no nível ministerial, não apenas, conforme indicamos acima, devido à multiplicidade dessas ações, mas ainda devido à dispersão dos agentes e, por conseguinte, das responsabilidades. As soluções para esses diversos problemas exigirão conhecimentos bastante diferentes, de acordo com a forma pela qual forem examinados, isto é, se sob o aspecto administrativo ou sob o aspecto governamental.

Sendo nosso propósito, essencialmente, analisar a descrição de certos métodos e as soluções que os mesmos podem fornecer às dificuldades específicas encontradas na administração do ministério das Relações Exteriores, não se torna possível proceder a um estudo mais minucioso da situação do Ministro das Relações Exteriores no conjunto das instituições governamentais.

O Ministério das Relações Exteriores abrange, além do gabinete do Ministro, quatro direções gerais, subordinadas ao secretário-geral. São elas: direção geral da política conhecida como das relações gerais, direção geral da chancelaria e, finalmente, direção geral do comércio exterior.

- Esta última é dirigida por um diretor-geral de administração, sob a autoridade hierárquica do secretário-geral, estando à disposição do Ministro do Comércio Exterior.

A direção geral das relações gerais agrupa os serviços do pessoal, do orçamento e da contabilidade, do protocolo, da nobreza, da inspeção dos postos, das ordens, das traduções, dos arquivos, da biblioteca e do serviço histórico.

A Consultoria Jurídica está diretamente subordinada ao secretário-geral.

A direção geral da política está dividida em quatro divisões. A primeira abrange as diferentes seções ditas geográficas. A segunda se ocupa dos contatos com organizações internacionais. A terceira, da integração europeia, define-se pelo próprio título. Uma quarta seção abrange os serviços de imprensa e os serviços de relações culturais.

A direção geral da chancelaria compreende os serviços tradicionais de chancelaria, e a do comércio exterior, cuja estrutura é análoga à da direção da política, encarrega-se das negociações e da preparação dessas negociações em matéria econômica e financeira.

Um órgão paraestatal, o Escritório belga de comércio exterior suplementa a missão da direção geral de comércio exterior, atuando no sentido de incrementar o comércio.

Os agentes do ministério agrupam-se em três carreiras distintas.

A carreira de chancelaria compreende apenas agentes de segunda categoria. A carreira dos serviços exteriores, que nos interessa, é regida por regulamentos estatutários específicos. Os agentes da administração central estão sujeitos ao estatuto geral dos agentes do Estado.

A fim de poder participar do concurso para acesso à carreira, o candidato, de qualquer um dos dois sexos, deve satisfazer as seguintes condições gerais de admissão de funcionários (artigo 5 do Decreto Real de 25 de abril de 1956), além de terem um mínimo de 22 anos:

a) ser portador de diploma legal de conclusão de estudos superiores, cujo programa é de pelo menos cinco anos, ou de um dos diplomas cuja lista consta do anexo I do decreto;

b) ser funcionário estável da carreira de administração central ou da carreira de chancelaria, com o grau de redator, pelo menos, e se esse grau fôr abaixo do de chefe de seção, ter exercido, no Ministério das Relações Exteriores e do Comércio Exterior, durante quatro anos, serviços equivalentes, pelo menos, ao de redator.

Não se admitem candidatos casados com mulheres que não possuam cidadania belga, nem mulheres casadas.

Cumpra ao Ministro das Relações Exteriores certificar-se de que os candidatos preenchem as condições previstas. A rejeição de um candidato é sempre por justo motivo.

O concurso é organizado pela Secretaria permanente de recrutamento, de comum acôrdo com o Ministro das Relações Exteriores.

O artigo 6 do estatuto dispõe que o programa do concurso de admissão organizado anualmente é estabelecido pelo Ministro das Relações Exteriores, mediante aviso do secretário permanente de recrutamento.

Consta o concurso de uma prova escrita e oral de madureza, e de uma prova escrita e oral de matérias determinadas, implicando sobretudo no conhecimento adequado quer de francês, quer de neerlandês, consoante a escolha do candidato, conhecimento suficiente de inglês, bem como de história diplomática, direito internacional público, história contemporânea da Bélgica, economia política, instituições políticas da Bélgica, da França, da Grã-Bretanha, dos Estados Unidos da América, da Alemanha, da Suíça, dos Países Baixos e da URSS, e noções de direito internacional privado.

A fim de ser aprovado nessas provas, o candidato deve obter 6/10 dos pontos em cada uma.

Os candidatos que não tiverem obtido classificação após concurso de admissão, deverão apresentar-se para fazer um concurso ulterior, se quiserem continuar como candidatos.

Sem prejuízo das disposições sobre limite de idade, os candidatos não podem se apresentar mais de três vezes ao concurso de admissão.

Uma vez admitido ao estágio inicial, o candidato aprovado no concurso é, em princípio, objeto de um relatório semestral pormenorizado do chefe da direção do pessoal. Esse relatório baseia-se na apreciação dos

chefes de serviço, com os quais o estagiário trabalhou ou trabalha. O relatório leva em consideração a aptidão do estagiário em representar o país no exterior (art. 8 do decreto citado).

Uma vez de posse desses relatórios, o Conselho de direção pode, baseando-se nos mesmos, propor a dispensa do estagiário mediante aviso prévio de seis meses. Cabe ao ministro o poder de decisão sobre a matéria, devendo qualquer dispensa ser por justo motivo.

O Conselho de direção, ao justificar o aviso, pode também propor ao ministro uma prorrogação do estágio por um período de seis meses.

Ao terminar o estágio, cuja duração é de dois anos, a Secretaria permanente, de comum acordo com o Ministro das Relações Exteriores, organiza o exame de admissão definitivo, o qual inclui as seguintes matérias:

1. conhecimento normal do francês ou do neerlandês, de acordo com a escolha feita pelo candidato como idioma para o concurso de admissão;
2. conhecimento corrente da língua inglesa e conhecimento suficiente de uma outra língua, escolhida entre o alemão, o espanhol e o russo;
3. conhecimentos profissionais obtidos no decorrer do estágio.

Consoante o disposto no artigo 10 do decreto de 25 de abril de 1956, os candidatos que obtiverem 6/10 dos pontos de cada prova dêse exame são, no término do estágio, nomeados definitivamente por decreto real para a 6.^a classe administrativa. São classificados de acordo com a média de pontos obtidos no concurso de admissão para o estágio probatório e no exame de admissão definitiva. Os candidatos reprovados podem submeter-se a uma nova prova, três meses após a notificação dos resultados. Em caso de nova reprovação, têm eles direito a um aviso prévio de seis meses, a partir da data de notificação dos resultados. Os candidatos aprovados na segunda prova são classificados abaixo dos aprovados na primeira.

O juramento previsto em lei só é prestado pelos agentes após sua admissão definitiva.

Mesmo depois da admissão definitiva os agentes são submetidos ainda a uma outra prova sobre matérias de ordem econômica. Em caso de não serem aprovados, podem apresentar-se novamente a novos exames. Não obstante, se forem reprovados pela segunda vez, ficam definitivamente privados de qualquer promoção.

Os candidatos são examinados por uma Comissão composta de funcionários e personalidades dos meios econômicos. Somente após terem passado nesse exame é que os agentes, depois de três anos de efetivo serviço, são promovidos à 5.^a classe. A classificação leva em conta os resultados do exame de admissão ao estágio probatório, o exame de admissão definitivo, e o exame previsto no artigo 13. Cada ano de serviço na 5.^a classe corresponde a mais cinco pontos.

A promoção à 4.^a classe só pode ser obtida após um período de, pelo menos, três anos na 5.^a classe e de acordo com a ordem de classificação acima citada.

Os agentes são promovidos por escolha a partir da promoção à 3.^a classe. Os de 2.^a classe são escolhidos entre os funcionários de 3.^a classe que já possuam seis anos de serviço nesta classe e que já tenham servido

pelo menos três anos na Administração central após terem sido nomeados para a 5ª classe.

O interstício poderá ser reduzido consoante proposta fundamentada do conselho diretor (cf. art. 17).

De acôrdo com o disposto no artigo 19, os agentes só podem ser promovidos à 3.ª, 2.ª e 1.ª classe em caso de haver vagas.

Os agentes que depois de 18 anos de efetivo serviço não tiverem sido promovidos à 3.ª classe podem, mediante proposta do conselho diretor, ser postos em disponibilidade no interesse do serviço.

Da forma como está organizado o recrutamento dos agentes da carreira de serviços exteriores dá bons resultados. Todavia, apesar dos inúmeros melhoramentos introduzidos nos últimos anos, o sistema ainda está longe de poder ser considerado perfeito. O aperfeiçoamento dos métodos de recrutamento fêz-se sentir nos seguintes pontos:

1. O recrutamento é organizado anualmente. Esta periodicidade permite reduzir o número de candidatos. Nossas universidades e nossos institutos superiores não poderiam, aliás, proporcionar candidatos de valor se o recrutamento exigisse um número muito grande de candidatos. Ao recrutar doze agentes por ano o Ministério das Relações Exteriores tem fundamentos para esperar que os que são escolhidos para ingressar na carreira sejam os melhores dentre os que se destinam a funções públicas.

2. O concurso é organizado pela Secretaria permanente de recrutamento oferecendo, assim, tôdas as garantias de regularidade.

3. O estatuto permite aos agentes da Administração central concorrer em pé de igualdade com os candidatos universitários. Esta medida teve bom resultado, permitindo o acesso de um agente de chancelaria à carreira diplomática.

As críticas que se possam formular aos métodos atuais de recrutamento são as seguintes: o concurso é insuficientemente especializado, fazendo apêlo exagerado a conhecimentos universitários. Deveria demonstrar os elementos caracterológicos do candidato, suas aptidões particulares e, de modo geral, a capacidade de adaptação de que o mesmo dispõe. Esses elementos são infelizmente relegados. As provas que se destinam a recrutamento, nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, podem fornecer-nos ensinamento preciosos sôbre a matéria.

O estatuto permite aos agentes de primeira e de segunda categoria, que não são portadores de diplomas universitários, participar das provas de recrutamento. Esta reforma apesar de merecer elogios não deixa por isso de ter sido incompleta. Seria necessário dar-lhe mais força, proporcionando aos candidatos meios de se prepararem para o concurso. Este auxílio poderia traduzir-se em bolsas de estudo, destinadas a cobrir as despesas de ensino universitário, necessário à preparação do agente.

De maneira geral, seria conveniente, ainda, buscar inspiração na Escola Nacional de Administração da França no que se refere à preparação especial do agente para funções públicas.

Parece-nos pouco desejável, entretanto, imitar nossos vizinhos quanto ao ensino propriamente dito da Escola Nacional de Administração. O espírito e os princípios da mesma constituem os elementos que deveríamos ter em mente para a organização de ciclos de conferências ou de seminários de estudos, capazes de preparar o candidato no sentido de infundir-lhe uma total compreensão de sua tarefa profissional e de desenvolver nêlo o sentido da função pública.

Temos, por fim, que considerar o problema dos funcionários do sexo feminino. É incontestável que os candidatos do sexo feminino devem estar em pé de igualdade com os do sexo masculino e que, uma vez recrutados, devem gozar do mesmo estatuto.

Da mesma forma as mulheres diplomatas deveriam receber uma preparação especializada e ser esclarecidas com exatidão sobre as tarefas que lhes serão cometidas.

das mais interessantes inovações do Estatuto dos agentes do Estado, criado por decreto real de 2 de outubro de 1937. O estatuto dos funcionários do Serviço Exterior inspirou-se, em grande parte, nas disposições do citado decreto.

As regulamentações, quer do estatuto dos agentes do Estado, quer do estatuto específico dos agentes do Serviço Exterior do Ministério das Relações Exteriores, dão poucas indicações quanto à organização do estágio. Limitam-se a indicar-lhe a duração e a definir a natureza do mesmo.

Se os estágios probatórios e de aperfeiçoamento constituem um dos elementos essenciais da reforma do funcionalismo público, consoante o estatuto de 1937, essa importância acentua-se ainda mais quando se trata de diplomatas.

Em relação aos diplomatas, as condições que um estágio organizado de maneira ideal poderia satisfazer seriam extremamente numerosas e sutis. Não devemos, no entanto, considerar o estágio como uma abstração intelectual. É claro que se dependermos apenas do estágio para a completa formação do agente estaremos cometendo um erro patente. É ao concurso de admissão que, de fato, cabe proceder a uma seleção dos candidatos, a fim de que apenas elementos cujas qualidades e cuja formação básica sejam adequadas possam ser aceitos para estágio. Este, desde logo, constituir-se-á tão somente em um período de aperfeiçoamento das qualidades adquiridas e de desenvolvimento das aptidões consideradas necessárias às obrigações profissionais previstas.

Mais que qualquer outro funcionário, o diplomata terá que dar prova de qualidades individuais, cuja apreciação escapa aos critérios habituais.

Por outro lado, ao exercer suas funções longe da Administração central, terá que demonstrar espírito de iniciativa, senso de responsabilidade e, de modo geral, coragem.

O Ministério das Relações Exteriores, não obstante seus esforços, não logrou organizar o estágio dos novos agentes, de maneira completa e satisfatória.

Desde sua entrada no Ministério, o estagiário é levado a desempenhar tarefas administrativas que, apesar de lhe permitirem adquirir conhecimentos elementares sobre o funcionamento da Administração, preparam-no de maneira incompleta para a difícil carreira que escolheu. A falta de pessoal impõe à Administração o emprêgo de tais processos, obrigando-a freqüentemente a utilizar-se do estagiário em função de suas próprias necessidades em lugar de o fazer em função das necessidades de formação profissional do agente.

A carência de funcionários tem ainda outra conseqüência. O Ministério não possui pessoal de direção capaz de tomar a si o encargo da direção do estágio probatório. Assim sendo, para muitos dos novos agentes o estágio constitui apenas um simples período para tomada de contato, iniciando-se verdadeiramente na função diplomática após nomeação para o primeiro pôsto. Este método pode dar bons resultados se o agente encontrar-se sob a chefia de um diplomata atento, que não poupe esforços nem perca a paciência para formar o agente sob suas ordens. Essa missão só poderá dar bons frutos se a mulher do chefe de missão dedicar-se, por sua vez, à formação da mulher do novo agente.

Infelizmente, o chefe de missão, quer devido às ocupações que o absorvem, quer por não possuir as qualidades necessárias de um educador, dificilmente se interessará pela formação do agente que inicia sua carreira no estrangeiro, e este não terá outro recurso a não ser o de se tornar um autodidata e aprender sozinho seu trabalho.

De qualquer forma, a falta de preparação do agente pode perturbar seriamente a atividade do pôsto diplomático. Torna-se indispensável reformar os métodos do estágio, tanto no interesse do agente como no da Administração, e de tal maneira que o estagiário não tenha acesso definitivo à carreira antes de satisfazer os seguintes pontos:

1. aperfeiçoar, desenvolver e completar sua formação tanto quanto ao caráter como a conhecimentos intelectuais;
2. aprender a conhecer, sob seus diversos aspectos, a vida política, administrativa, econômica, social e intelectual de seu país.

Seria indispensável, de acordo com o exemplo americano, permitir aos estagiários breves estadas em postos no exterior, a fim de que quando fôsse definitivamente admitidos tivessem um conhecimento prático do que é a vida no pôsto e das obrigações que essa vida acarreta. Várias instituições financeiras e industriais estão dispostas a admitir em seus serviços, durante alguns meses, os estagiários do Ministério das Relações Exteriores, para que os mesmos possam completar sua formação. Esse oferecimento deveria ser levado em consideração.

No plano interno, os agentes deveriam receber uma formação especial sobre o significado da função pública.

Um dos aspectos mais delicados da formação diplomática refere-se à personalidade do agente. Certas particularidades caracterológicas poderiam ser desenvolvidas ou atenuadas. É óbvio que uma ação dessa natureza exigiria estudos aprofundados e deveria ser levada a cabo com grande tato e constante vigilância.

Sem querer falar de «mental training», seria possível, entretanto, desenvolver no estagiário certas qualidades indispensáveis como senso de responsabilidade, sociabilidade e, em geral, aptidão para estabelecer contatos humanos.

Para os funcionários que dela se encarregassem, a função de dirigir o estágio não estaria isenta de atrativos. Por que não convocar ministros e embaixadores cujas qualidades humanas são particularmente apreciadas, e que teriam por missão dirigir a formação de estagiários? Esses diplomatas sem dúvida descobririam o entusiasmo que pode proporcionar a função do educador, no amplo sentido da expressão.

A fim de acentuar o desenvolvimento de um indispensável espírito de equipe, designar-se-iam as promoções com o nome do "patrono", tal como é feito nas universidades francesas e americanas.

Poder-se-ia, ainda, colocar à disposição do chefe do estágio probatório certos créditos especiais que seriam utilizados principalmente a fim de preparar os «alunos» para certas atividades mundanas, nas quais poderiam eles desenvolver seus conhecimentos sobre a maneira correta de se portar em público. O Estado faria, certamente, uma despesa de rentabilidade segura, pois só teria a ganhar treinamento um pessoal diplomático tão perfeito quanto possível que adquiriria, entre outros aspectos positivos, o sentido profundo da função pública.

No que se refere à promoção, o estatuto de 1956 suprimiu completamente o boletim de merecimento. Os métodos para auferir merecimentos aplicados aos agentes do Estado dificilmente podem ser aplicáveis aos agentes da carreira. Na realidade, a apreciação subjetiva feita pelo chefe de missão, seja ela favorável ou não ao agente, não apresenta garantias reais. A vida em comum num posto afastado é de natureza a fazer com que o chefe faça julgamentos quase sempre sujeitos a discussão.

Por outro lado, para o próprio chefe de missão, o fato de fazer uma apreciação desfavorável sobre um ou mais de seus colaboradores poderá causar-lhe tais dificuldades que, freqüentemente, a única possibilidade que lhe resta é a de abster-se ou de emitir uma opinião favorável que não corresponde à realidade.

Pode igualmente ocorrer que um chefe de missão que por razões extra-profissionais tiver censuras a fazer a um de seus agentes, traduzirá esse sentimento desfavoravelmente nas notas e boletins de merecimento.

Foi necessário, portanto, elaborar um sistema puramente mecânico o qual, embora imperfeito, tem o mérito de ser **totalmente objetivo**. Os agentes são classificados de acordo com os resultados obtidos, no concurso de admissão, no exame prestado no final do estágio e também com o resultado do exame «comercial».

A esses elementos acrescente-se ainda antiguidade.

Após o acesso à 4.^a classe, os agentes são promovidos por escolha, mediante certas garantias. Esse sistema imperfeito não parece passível de me-

lhoria. Nem a promoção puramente automática, nem a escolha do ministro constituem processo perfeito. A união dos dois sistemas deu até o momento resultados bastante satisfatórios para que se possa adotar um complexo sistema de merecimento baseado em garantias ilusórias.

* * *

É curioso observar que o problema da unificação ou separação das carreiras diplomáticas e de administração central é dos que não se pode resolver de maneira totalmente satisfatória e, por outro lado, quaisquer que sejam as soluções dadas, a situação de fato que se cria acarreta as mesmas preocupações.

Há mais de 40 anos que a maioria dos Ministérios das Relações Exteriores se vem preocupando com esse problema. Em um movimento perpétuo de alternância, as teses opostas ora triunfam, ora se destróem.

Quais são essas duas teses? Os que esposam a tese da carreira única afirmam que o Ministério das Relações Exteriores só deve constar de agentes de serviço exterior.

Um pequeno serviço de intendência estaria encarregado de dar assistência aos Serviços exteriores, destinado sobretudo a satisfazer suas necessidades materiais (serviços de material, de contabilidade, de arquivo, expedição, etc.).

Lógicamente esses serviços de administração central só deveriam abranger agentes de 2ª e 3ª categorias, com exceção de alguns poucos chefes de serviço, encarregados de dirigir importantes setores como, por exemplo, o serviço de contabilidade.

Todas as outras funções deveriam ser preenchidas por diplomatas, encarregados de dirigir não somente os serviços de elaboração de política, de negociações, de estudos de acordos comerciais e políticos, mas também os serviços do pessoal, dos tratados, da nobreza, das ordens, e os principais serviços de chancelaria, sobretudo no seu aspecto contencioso.

Os defensores da tese oposta pretendem que, ao contrário, os diplomatas devem limitar-se a exercer suas funções no exterior e que não podem dirigir ou participar das atividades dos serviços permanentes, a menos que seja caso de absoluta necessidade ou se por ocasião de sua estada na administração central esta necessite de seus serviços em um dos setores administrativos previstos no quadro.

As duas teses têm vantagens e inconvenientes. No atual estatuto do Ministério das Relações Exteriores da Bélgica, a separação das carreiras está claramente organizada sem que haja uma delimitação absoluta das funções exercidas.

Assim é que se admitirmos, em princípio, que a maioria das direções técnicas subordinadas à direção geral dita de relações exteriores esteja entregue a agente da Administração central, é igualmente verdade que cabe ao ministro a escolha entre os diplomatas e os agentes da Administração central no que diz respeito à maioria dos setores da direção geral da política.

O que o estatuto proíbe é a transferência de uma carreira a outra, a menos que o seja por concurso para ingresso na carreira diplomática, concurso este que só os agentes da Administração central que tiverem o grau de redator poderão prestar.

Os autores do estatuto quiseram evitar que os funcionários da Administração central, que se especializam numa determinada matéria e que são responsáveis pela continuidade dos serviços técnicos e políticos, se vissem privados de qualquer possibilidade de promoção pelo fato de os diplomatas, que permanecem durante um curto período na Administração central, ocuparem as vagas que ocorressem nas funções superiores.

Por outro lado, a carreira única teria como resultado, no plano interno, fazer com que um certo número de agentes da Administração central ingressasse na carreira. Preocupando-se, pois, em defender as duas categorias de funcionários, os autores do estatuto impuseram uma delimitação nítida entre as duas carreiras.

Uma delimitação dessa natureza tem ainda, no plano de organização o efeito de especializar, cada vez mais, certos agentes da Administração central e de lhes permitir, mantendo-os nos serviços a que pertencem, assegurar a continuidade da ação administrativa e política.

O sistema é ainda imperfeito. Mas é possível que não haja solução capaz de satisfazer totalmente os interesses em tela. Os funcionários da Administração central terão sempre uma tendência natural de querer passar à carreira diplomática, que lhes parece extremamente favorável. Os agentes dos serviços exteriores só admitirão um período relativamente prolongado nos serviços de Administração central se sua presença parecer necessária e, assim mesmo, com certa relutância.

Não obstante, no plano da ação administrativa, a solução adotada parece constituir a melhor solução, porquanto permite assegurar uma certa continuidade na administração efetiva, admitindo que diplomatas particularmente qualificados participem dessa ação.

Ademais, no dia em que os serviços estiverem perfeitamente organizados e dispuserem do pessoal necessário, será possível fazer vir do exterior os agentes cuja formação deva ser completada e que poderão, como em certos serviços universitários, «parasitar» os setores aos quais estiverem afetos.

Em resumo, se é difícil aplicar um regime diferente a pessoas que temporariamente exercem a mesma função, deve-se reconhecer que uma separação nítida das carreiras administrativa e diplomática tem por efeito suprimir os inúmeros abusos que resultam de uma diferenciação imprecisa das carreiras.

Deve-se observar que, do momento em que os agentes da Administração central aí exercem suas funções sem serem levados a participar da ação diplomática propriamente dita, ficam subordinados ao estatuto geral dos agentes do Estado, conforme prescreve o estatuto de 25 de abril de 1956.

Cumprido, ainda, notar que o estatuto dos agentes do Estado aplica-se integralmente aos agentes da Administração central, aplicando-se também,

em princípio, aos agentes da carreira diplomática, exceto quanto a disposições incompatíveis com a natureza da função.

Seria de se desejar um exame mais preciso do delicado problema da situação administrativa do Ministério das Relações Exteriores, no quadro das atividades governamentais. Esse problema foi tratado de maneira magistral por AMÉDÉE OUTREY, em seu artigo *L'Administration française des Affaires étrangères*. (36).

Um dos elementos que se deve ter em mente ao examinar esse problema é a evolução global da ação administrativa.

Os problemas de elaboração de política e os de ação governamental exigem da Administração uma eficiência e uma organização mais completa do que há cinquenta anos. Este argumento leva-nos a rejeitar um serviço de administração central organizado nos moldes de um sistema de intenção militar, reduzido e absorvido por tarefas meramente executivas.

Os problemas de organização e os problemas estatutários se confundem.

Dever-se-ia proceder, no plano da organização, a um estudo mais minucioso da função das atividades internas do Ministério e das atividades dos postos diplomáticos. Segundo nos parece, apenas os ingleses criaram, no que se refere à coordenação da ação dos países que integram a Comunidade britânica, um embrião de organização administrativa, capaz de realmente interessar os especialistas em administração da Bélgica.

Restaria apenas examinar dois problemas: o da dualidade lingüística em nosso país e o da eventual criação do cargo de subsecretário de Estado das Relações Exteriores.

No presente trabalho basta enunciar esses dois problemas, que não poderiam ser estudados seriamente dentro de um artigo descritivo e, por conseguinte, superficial, da organização administrativa.

IV — COMPARAÇÕES E SUGESTÕES

Um exame apenas superficial dos diversos estatutos em vigor na França, na Itália, na Grã-Bretanha, nos Países Baixos, nos Estados Unidos e na Bélgica, não permite que deles tiremos todos os materiais interessantes.

Seria desejável que se procedesse ao estudo de certos tipos de estatuto aplicados em países do Oriente, e talvez pudéssemos fazer descobertas interessantes sobre os princípios de organização em vigor em certos países asiáticos ou sul-americanos.

Todavia, o estudo desses problemas apresenta sérias dificuldades, em primeiro lugar pela falta de textos publicados e, em seguida, devido ao fato de que a própria estrutura do Estado condiciona a designação do diplomata, de tal maneira que parece impossível estabelecer razões jurídicas e políticas estáveis com elementos incertos cuja realidade escapa à observação, em vista de mecanismos secretos difíceis de serem determinados.

(36) *Op. cit. supra*, nota 3.

De maneira geral, é possível entretanto dar alguns elementos característicos da organização diplomática, sobretudo nos países do bloco comunista.

O primeiro princípio que se infere de um breve estudo dos elementos fornecidos é o seguinte: o diplomata não é necessariamente um homem de «métier», ele é escolhido pela confiança que inspira aos governantes ou pelos serviços que pôde prestar ou que poderá vir a prestar ao regime. Em outras palavras, o fator político é acentuado em detrimento do fator jurídico. O agente não goza, desde o princípio, de garantias estatutárias do tipo ocidental.

Segundo princípio: o sistema de remuneração é infinitamente mais subjetivo e é geralmente fixado levando-se em conta a qualidade do agente e não necessariamente a função que exerce ou o país onde está acreditado.

Se passarmos rapidamente em revista alguns elementos originais dos estatutos, capazes de fornecer-nos material que permita melhorar o sistema em vigor em nosso país, poderemos destacar o seguinte: o valor do sistema inglês que permite descobrir no candidato sua aptidão para exercer a missão que lhe será confiada e os elementos caracterológicos que revela.

Devemos lembrar-nos também das possibilidades que uma verdadeira escola de administração oferece, suscetível não apenas de formar candidatos antes mesmo de entrarem para a carreira, mas ainda de prepará-los mediante um estágio cuidadosamente elaborado.

Se pudermos obter um recrutamento fundado em bases psicológicas e aliado a um estágio probatório, de formação intelectual e especializada, seria possível formar de maneira completa os agentes desse corpo de elite que é a «carrière».

Dos regulamentos vigentes na Holanda vale aproveitar o sistema de bolsas de estudo concedidas aos funcionários de grau inferior, a fim de auxiliá-los na preparação do exame para ingresso na carreira.

Esse sistema permite tornar o acesso à carreira verdadeiramente democrático, excluindo o perigo de admitir agentes antes do tempo e mal preparados.

Do estatuto italiano devemos dar atenção sobretudo à maneira minuciosa com que se prepara o envio de um agente para um posto, a duração do período em serviço no posto, bem como a duração dos estágios na administração central.

O estatuto americano oferece-nos alguns exemplos interessantes. De um lado, a criação de escolas especializadas poderia voltar a ser considerada, mas sobretudo a organização, nos setores de elaboração da política internacional, de um «brain trust» diplomático, disponível a qualquer momento.

No plano ministerial, dever-se-á criar um dia o cargo de subsecretário de Estado das Relações Exteriores, se quisermos possibilitar ao ministro dar toda sua atenção às negociações de política internacional, que deveriam constituir a parte essencial de sua missão.

Também se poderiam tirar ensinamentos da organização britânica quanto à coordenação entre os serviços de elaboração e os postos de um

lado, e entre êsses mesmos serviços e os diferentes departamentos técnicos interessados, do outro.

Finalmente, conviria estudar atentamente um sistema que permitisse dissociar as carreiras de administração central e de serviço exterior, estabelecendo entre elas um laço capaz de permitir aos agentes, nas diferentes fases da carreira, de fazer a escolha que se impõe no próprio interesse dos serviços. Se êste problema pudesse ser solucionado, seriam superadas grandes dificuldades de ordem psicológica, material e orgânica. As soluções variam de país para país, mas é curioso observar que raramente um regulamento, quer de completa separação, quer de unificação, se mantém permanentemente.

Concluindo, os problemas que preocupam o especialista belga em direito público são análogos aos estudados por seus colegas estrangeiros. As soluções adotadas nos diversos países de tipo ocidental são empíricas e geralmente sumárias. Essas imprecisões e essa falta de maturidade são o resultado da rápida evolução das necessidades da carreira diplomática. Essa evolução deve, necessariamente, levar-nos à procura de novas soluções e essa procura não pode ser satisfeita a curto prazo, porquanto atualmente, há uma evolução contínua.

Devem ser encontradas ou acentuadas garantias no que se refere à carreira dos agentes e também no que diz respeito à organização da cooperação entre o Ministério das Relações Exteriores, seus postos no estrangeiro e os departamentos técnicos.

O presente estudo terá sido útil se conseguir chamar a atenção dos pesquisadores e especialistas para êsses problemas.

A Política Financeira da União em Relação às Entidades Locais. O Regime de Subvenções

A. DELORENZO NETO

I

A POLÍTICA FINANCEIRA DA UNIÃO EM RELAÇÃO AOS ENTES LOCAIS

O ESTUDO da política financeira da União implica no exame do seu regime de discriminação de rendas. De acordo com a Constituição Federal, a discriminação está definida nos arts. 15, 16, 17, 19, 20, 21, 29 e 30. Porém, o que nos interessa nesta análise são as relações financeiras da União com as demais esferas de governo, isto é, com os entes locais, especialmente os Municípios. Há duas formas, que geralmente se adotam, de cooperação entre a União e os Municípios: uma, por intermédio do Estado-membro; outra, efetuada diretamente. Em estudo recente do professor ORLANDO CARVALHO, notamos este valioso comentário: (*)

«A reflexão sobre as técnicas acolhidas pela Constituição em matéria de ação distributiva de benefícios financeiros a áreas de governo, leva-nos a verificar que a tendência a isentar de influência política a ação administrativa conduziu o legislador a duas direções curiosas. De um lado, reforçou as fontes de rendas municipais, quase sempre em detrimento dos Estados-membros; de outro lado, entrou pela senda das repartições especiais, com a instituição das áreas administrativas do São Francisco, das Sêcas e do Amazonas, como órgãos especiais de natureza diferente e exteriores às áreas administrativas em que acaso estejam incluídos — Estados-membros, Municípios ou Distritos.»

É que a ação administrativa de longa data vinha se ressentindo dos efeitos, talvez defeitos, de nosso processo democrático que exagerava demasiadamente a atitude política, conduzida pelo empirismo ou partidarismo em prejuízo da nação. Há um esforço, que se manifesta claramente em nossa evolução estatal, sobretudo nos últimos quinze anos, no sentido de

(*) cf. ORLANDO M. CARVALHO — *Relações financeiras da União com as outras órbitas de Governo*, «in» *Perspectivas do Federalismo Brasileiro* (Edição da «Revista Brasileira de Estudos Políticos»), Belo Horizonte, 1958, p. 96.

isolar a área administrativa da área política. A Constituição Federal de 1946 se apresenta, por este aspecto, como um texto progressista evitando a atrofia que ameaçava a organização administrativa em todos os setores do país. Em relação aos Municípios, procurou reparar a lacuna das fases constitucionais anteriores, garantindo expressamente uma participação de rendas — no campo da União, de modo assaz original. O de que padece, contudo, a orientação do legislador na sua contínua atuação, é da falta de formas orgânicas pelas quais assegure aos entes locais a ajuda financeira em determinadas condições ou ocasiões. A política financeira da União é ainda comprometida pelo seu extremo casuismo, na dependência de certo comportamento «paternalista» dos legisladores. Há uma ação condenável em função do prestígio. Esse prestígio fortuito ou ocasional se erige em norma dispensadora dos benefícios do tesouro público, afastando os recursos de sua finalidade criadora, e desvirtuando o próprio plano orçamentário. Este quadro de despesa pública irracionalmente praticada, e que se vem fortalecendo em nossos costumes políticos pode ser visto ao nu, no elenco das subvenções consignadas no Orçamento da União. Observemos o exercício de 1954: (1) a receita foi orçada em Cr\$ 46.042.189.000,00 e a despesa em Cr\$ 45.051.852.754,00. Sobre este total, orçamento de «Serviços e Encargos» é o seguinte:

	Cr\$
Serviços de Terceiros	649.102.867,00
Auxílios e Subvenções	1.898.911.645,00
Serviços em regime especial de financiamento	3.091.937.332,00
Fundos Especiais	2.639.556.000,00
Assistência e Previdência Sociais	1.649.574.366,00
Inativos	1.863.090.000,00
Pensionistas	524.400.000,00
Dispositivos constitucionais	2.694.088.360,00
Órgãos autárquicos ou sob Regime Especial	686.990.910,00
Diversos	2.705.731.657,00
Total	18.403.383.137,00

Excluídas as consignações correspondentes a «Inativos», «Pensionistas», «Órgãos autárquicos em regime especial», e «Diversos», num total de Cr\$ 6.941.208.678,00, restam, portanto, Cr\$ 11.502.174.459,00 para a aplicação assistencial em vários setores, ou seja, cerca de um quarto do Orçamento da República.

As subconsignações de caráter assistencial dessa Verba 3 — Serviços e Encargos, se distribuem pelos Ministérios da Agricultura, Educação e Cultura, Justiça e Negócios Interiores, Saúde, Trabalho e Viação e Obras Públicas. A maior delas é a de *Auxílios e Subvenções*, do Ministério da Educação e Cultura, que atinge a Cr\$ 561.381.089,00, abrangendo 6.670 instituições particulares, entre as quais 3.585 recebem subvenções ordinárias

(1) cf. Orçamento para o exercício de 1954 (Lei n.º 2.135, de 14 de dezembro de 1953), Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1953.

e 3.085 subvenções extraordinárias. É a seguinte a distribuição pelos Estados e Territórios:

	Cr\$
Acre	1.506.000,00
Alagoas	8.266.700,00
Amapá	693.000,00
Amazonas	9.273.000,00
Guaporé	1.173,00
Maranhão	10.466.000,00
Mato-Grosso	6.801.000,00
Minas-Gerais	33.099.000,00
Pará	11.730.000,00
Peraíba	11.934.000,00
Bahia	23.943.000,00
Ceará	17.631.500,00
Distrito Federal	16.550.870,00
Espírito Santo	7.841.000,00
Goiás	9.612.000,00
Paraná	6.204.000,00
Pernambuco	13.624.400,00
Piauí	5.952.000,00
Rio Branco	500.000,00
Rio de Janeiro	10.769.000,00
Rio Grande do Norte	6.640.000,00
Rio Grande do Sul	22.692.500,00
Santa Catarina	7.927.519,00
São Paulo	28.147.400,00
Sergipe	5.428.000,00

Esta cifra imensa ainda cresceu nos últimos anos, representando uma dispersão orçamentária através de uma estranha pulverização de verbas. Em 1958, o Orçamento da União (2) assinala para o total assistencial da Verba de *Serviços e Encargos* (consideradas as subconsignações assistenciais propriamente ditas), a quantia de Cr\$ 30.215.155.733,00, sendo a receita geral da ordem de Cr\$ 130.234.163.000,00. Na subconsignação *Auxílios e Subvenções*, conta-se para o Ministério da Educação e Cultura a quantia de Cr\$ 4.186.822.654,00, e para o Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Cr\$ 301.004.673,00.

Quando nos detemos diante das necessidades urbanas ou rurais, que pesam sobre a responsabilidade direta ou indireta das administrações municipais, chegamos a concluir por uma urgente revisão da política da União em matéria de subvenções e auxílios, e em geral no setor de serviços e encargos. E, quando por exemplo, se nos apresenta um problema como o da reorganização urbanística e aproveitamento do território da cidade de São Paulo (área metropolitana), calculada pelos técnicos de SAGMACS em Cr\$ 80.000.000.000,00 (oitenta bilhões de cruzeiros!), é que se impõe, com o seu dramático realismo, um sério reajustamento jurídico-financeiro para que tais medidas sejam possíveis num planejamento a longo prazo.

(2) Cf. *Orçamento para o exercício de 1958* (Lei n.º 3.327 A, de 3 de dezembro de 1957), Departamento de Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1958.

II

O REGIME DE SUBVENÇÕES

Depois da segunda metade do Século XIX, as subvenções tornaram-se, na Europa (3), o elemento mais importante das finanças locais, e uma das características de seu regime atual. O governo central veio gradativamente tomando a iniciativa, ou a ela foi impelido por fatores políticos ou econômicos, de auxiliar as autoridades locais e regionais, seja pela criação dos chamados «fundos comuns» (método abandonado em 1941), seja pela distribuição de subvenções, que é hoje a técnica mais freqüente. Este tipo de ação do Estado, no plano econômico-financeiro, não o conhecemos nós no Brasil, pois a subvenção administrativa apresenta a estrutura de uma «instituição», e se aplica essencialmente a pessoas de direito político. Nalguns países, como a Suíça, a opinião pública critica os extremos desvelos da União federal em assistir financeiramente às coletividades locais (Cantões e Municípios), às quais aplica um terço de seu orçamento: no Brasil, Deus nos guarde dos males, se incluirmos a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, um terço do orçamento é aplicado em subvenções e auxílios a entidades particulares!?

Analisemos, sucintamente embora, alguns sistemas de subvenções administrativas.

Suíça — As subvenções foram criadas a partir da própria Constituição Federal de 1848, pelo seu art. 21, que declarava: «La Confédération peut ordonner à ses frais ou encourager par des subsides les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une par.

Considerações tendo em vista o alto interesse geral justificaram a intervenção financeira do Estado. Começaram a desenvolver-se subvenções em matéria de proteção de florestas, ensino primário, instrução superior e obras públicas. Apesar da tendência centralizadora, as subvenções têm aumentado tanto para os Cantões como para a Comunas. O quadro abaixo nos dá a medida de seu desenvolvimento:

SUBVENÇÕES FEDERAIS AOS CANTÕES

(Milhões de francos)

	1938	1943	1945	1946
Educação	10,6	12,4	13,1	14,4
Obras Públicas	26,0	12,4	9,9	11,5
Agricultura	13,0	37,3	36,2	36,0
Florestas	2,0	1,8	2,2	2,9
Higiene Pública	3,1	3,9	5,0	6,1
Política Social	37,7	44,9	69,9	55,1
Diversas	0,3	35,9	4,0	3,3
Totais	92,7	148,6	140,3	129,3

(3) Ler a notável monografia de JÉAN BOULOIS — *Essai sur la politique des subventions administratives*, «Cahiers de la Fondation Nationale de Sciences Politiques», n.º 21, Libr. Armand Colin, Paris, 1951.

Para o ano de 1946, a diminuição apenas é aparente, porquanto a assistência à velhice desamparada foi objeto de um «fundo especial» representando a soma de 23 milhões, que acrescentados ao total de 129,3 atinge ao montante de 152,3 milhões de francos.

De um modo geral, as subvenções administrativas podem assim ser apreciadas em três exercícios:

	1944	1945	1946
Subvenções federais aos Cantões	28	19	23
Subvenções cantonais às cidades	28	28	28
Subvenções cantonais aos municípios	40	40	40
Totais	96	87	91

Conforme referimos representam um terço dos rendimentos fiscais de toda a Confederação. (4)

Inglaterra — No sistema administrativo inglês as subvenções às coletividades locais constituem a peça essencial, e os autores em geral lhe atribuem a causa da sua transformação e do seu progresso. (6) Estabeleceu-se uma certa hierarquia entre os corpos locais e o poder central. Pelo sistema de subvenções, o Reino estatuiu um novo tipo de relações entre o poder central e as unidades locais, criando-se uma espécie de hierarquia administrativa que harmoniza, de maneira feliz, as exigências do *self government* com as necessidades de uma boa administração. De acordo com o espírito do direito público inglês, a sua evolução foi realizada de maneira simples e espontânea, culminando nos atos especiais de 1929 e 1948, que reformaram as finanças locais. Essas duas leis orgânicas visavam dar solução ao problema das circunscrições pobres, e tendo em vista as necessidades das coletividades beneficiárias. O sistema, na reforma de 1929, tem por base uma fórmula matemática variável cujos elementos principais são a população infantil, e o valor de imposição que deve exprimir essas necessidades. Chama-se «weighted population», ou de população ponderada: porém o critério não conseguiu uma distinção suficiente entre as cidades pobres e as cidades ricas, recebendo estas mais do que deveriam receber. Já em 1948, aperfeiçoou-se a sua aplicação, através das «Exchequer Equalization Grants», criando-se, para um período de transição, subvenções provisórias, ou «Transitional Grants», em vigor até 1953. Pela lei de 1948 (Local Government Act), as subvenções são concedidas às coletividades cuja renda não atinja um certo mínimo determinado por critério semelhante ao da «população ponderada», e em que interveem outros elementos como a população relacionada com a extensão das estradas. (7) O sistema inglês está estritamente ligado ao regime de inspeção. Essa inspeção assaz rigorosa é exe-

(4) cf. *Finances et Impôts de la Confédération des Cantons et des Villes*, Berne, 1947 e 1948.

(6) Ver principalmente SIDNEY WEBB — *Grant in aid*, London, 1920.

(7) Em 1941, as subvenções eram da ordem de 290,1 milhões de libras; em 1946: 290,1 e em 1947 atingiram a 368,447, ou seja quase um terço dos recursos fiscais. cf. J. BOULOIS — *op. cit.*, p. 49-72.

cutada pelos agentes do governo central nos grandes serviços de que dependem as subvenções respectivas, e na prática contribui para enfraquecer a autonomia local. Se não forem aplicadas em gestão precisa, podem ser suprimidas por ordem ministerial aprovada pelo Parlamento. Mas, ao espírito britânico importa um nível de prosperidade com garantias necessárias do ponto de vista técnico, aceitando o princípio de que a autoridade central tem um direito de controle sobre o conjunto de país, ao qual devem submeter-se os representantes eleitos das coletividades locais.

França — O sistema francês é assaz complexo, pois há inúmeros textos sobre a matéria e que ainda não foram codificados. De qualquer modo as subvenções representam na França uma poderosa força centralizadora, e que constrange a autonomia. O nosso autor BOULLLOIS, chega mesmo a afirmar: «On pourrait presque a avancer, sans beaucoup d'exagération, qu'il n'existe plus de finances locales, mais tout au plus une localisation des finances nationales». (8) Tentaremos indicar as suas características. Depois de 1940, devido às consequências da guerra, que determinaram uma diminuição dos recursos comunais, foi necessário auxiliar os encargos das coletividades, de caráter nacional, através do próprio orçamento geral. A Lei de 14 de setembro de 1941 (acrescentada de dois atos de 1945), simplificando o regime anterior, modificou os textos de 1871, 1912, 1935, 1938 e 1939. Pelo seu art. 7.º facultava a título transitório a concessão de subvenção excepcional «à des départements et des communes où des circonstances anormales entraîneront des difficultés financières particulières.» As subvenções se dividem em dois grupos: automáticas, ou a critério da administração. (9) Há um grupo especial para os Departamentos de Ultramar e para os Departamentos de Haut-Rhin, Bas-Rhin e Moselle.

Vejamos as *Subvenções Automáticas*: são atribuídas espontaneamente, sem que seja necessário requerê-las. O seu caráter automático gera a obrigatoriedade de sua inscrição no orçamento municipal. São quatro, a saber, 1.ª — Participação do Estado nas despesas de interesse geral; 2.ª — Subvenções automáticas às coletividades sinistradas; 3.ª — Subvenção especial de equilíbrio orçamentário; e 4.ª — Participação do Estado nas despesas de racionamento. Como exemplo analisaremos o mecanismo da 1.ª e da 3.ª, que são as subvenções mais importantes.

Subvenção do Estado para as despesas de interesse geral — Tem por base a população, mas este elemento é ponderado pelo valor do cêntimo. (10) O art. 4.º da lei respectiva (Lei de 14 de setembro de 1941), dispõe que a subvenção será atribuída aos Departamentos de acordo com uma soma fixa

(8) *Op. cit.*, p. 312.

(9) Para o estudo da técnica das subvenções no direito francês, é insubstituível o trabalho de ALBERT FAURE — *Les Subventions de l'Etat aux Communes*, BERGER-LEREAULT, Paris, 1954. Será útil também a consulta do manual de Jérôme Girolami e Jean Delaporte — *Les subventions de l'Etat aux collectivités locales*, «La vie communale et Départementale», Paris, s/d.

(10) Ver a noção de «cêntimo» no regime fiscal das comunas, em HENRY LAUFENBURGER — *Traité d'Economie et de Legislation Financière*, Tome II, RECUEIL SIREY, Paris, 1954, p. 250 e seguintes; e MAURICE FÉLIX — *Petit Dictionnaire de Droit Municipal*, Sirey, Paris, 1926, p. 702-710.

de 20 francos por habitante, ou que poderá ser aumentada eventualmente, ou mesmo diminuída, de um franco por ponto de diferença entre o valor do cêntimo do Departamento para cada cem habitantes, e o valor médio correspondente ao conjunto dos Departamentos. Quando o cêntimo fôr inferior a dez francos, o Departamento receberá um franco por habitante, por ponto de diferença. O mesmo critério se aplica às comunas. O art. 5.º prescreve que se leve em consideração as contribuições que certas municipalidades possam receber sob a denominação de taxa comunal sôbre as explorações de minas. Além das majorações tendo em vista o valor do cêntimo por cem habitantes, há uma calculada em relação ao número de crianças matriculadas nas escolas primárias elementares, particulares ou públicas, a 1.º de janeiro do ano precedente. Ela é compreendida entre 25 e 250 francos conforme a importância da população considerada (2.500 a 100.000 habitantes ou mais). O art. 6.º estabelece que os valores médios dos cêntimos serão fixados anualmente por decreto-conjunto dos ministros e do Interior e Finanças. O processo de distribuição é o seguinte: em cada Departamento, os valores dos cêntimos comunais por cem habitantes (calculados de acôrdo com as normas do art. 2º do Decreto de 15 de dezembro de 1941), serão notificados pela Administração das Contribuições Diretas, aos Prefeitos (governadores) até 30 de junho. De tal sorte que anualmente se determina o montante da subvenção que cada município receberá no ano seguinte. O conjunto do «dossier» é encaminhado à Tesouraria Geral para verificação prévia, e assim o montante da subvenção é notificado às respectivas Prefeituras até 31 de julho. Trata-se de um mecanismo simples e eficiente.

Subvenção especial de equilíbrio orçamentário — Esta importante subvenção foi instituída pelos arts. 156 a 159 da Lei de Finanças de 31 de dezembro de 1945, com a finalidade de completar a ajuda do Estado aos Departamentos e Municípios para permitir o equilíbrio de seus orçamentos sem aumento de impostos e taxas, numa proporção que poderia tornar-se confiscatória. Seu montante é calculado em função da capacidade contributiva, e da população. A população municipal total é habitualmente referida ao último recenseamento conhecido. A capacidade contributiva é aferida da seguinte maneira:

a) pelo número de cêntimos ordinários e extraordinários que incidem sôbre as quatro contribuições vigentes em 1946;

b) por um número convencional de cêntimos, obtido pela divisão do produto das taxas diretas inscritas no orçamento de 1946, pelo valor do cêntimo comunal que serviu de base aos lançamentos de 1945;

c) levar em conta, quando ocorrer o caso, a taxa indireta mais importante, isto é, a taxa local «sur ventes au détail». Esta subvenção visa proteger as populações sobrecarregadas pela pressão tributária, o que explica a aplicação, no seu cálculo, de um coeficiente de progressividade. (11) Passemos a um exemplo: tratando-se de subvenção em função de impostos diretos, são excluídas as comunas cujo índice seja inferior a 1.000; para

(11) Para o critério de pagamento ver o Decreto de 10 de dezembro de 1948, no *Journal Officiel* du 22 décembre 1948, p. 12.407.

aquelas cujo índice se encontra entre 1.001 e 2.000 cêntimos, é aplicado o coeficiente 1, para a categoria de 2.001 a 3.000, o coeficiente 2, e assim por diante num aumento progressivo de um ponto para cada 1 cêntimo. Apliquemos o sistema para um município de 6.000 habitantes cujo cêntimo vale 1.000 francos, ao qual correspondem 2.700 cêntimos, e cujo produto atinge a 500.000 francos, descontadas as taxas diretas. O número de cêntimos que deve ser levado em consideração será determinado da seguinte maneira:

$$2.700 - \frac{500.000}{1.000} = 3.200$$

Conforme vimos, o número de cêntimos de acôrdo com a lei (centimes rectifiés), para fins de obtenção do índice comunal, obedece à seguinte progressão:

- 1 a 1.000 —> $1.000 \times 0 = 0$
- 1.000 a 2.000 —> $1.000 \times 1 = 1.000$
- 2.000 a 3.000 —> $1.000 \times 2 = 2.000$
- 3.000 a 3.200 —> $200 \times 3 = 600$

Índice comunal 3.600

Logo, para a comuna que conte 6.000 habitantes, o número de pontos será de:

$$3.600 \times 6.000 = 21.600.000$$

Se o valor do ponto é fixado em 0,05, a comuna referida receberá:

$$21.600.000 \times 0,05 = 1.080.000 \text{ francos}$$

Quando ocorrer o caso de cobrança pela comuna de uma taxa de «ventes au détail» demasiado elevada, uma subvenção complementar poderá ser concedida em função da respectiva tarifa, observado este critério para o cálculo da majoração:

— um ponto por habitante e por décimo para a categoria de taxa igual ou inferior a 0,50 %;

— dois pontos para a categoria superior a 0,50 % ou igual a 1 %;

— três pontos para a categoria superior cuja tarifa seja superior a 1 %.

Considerando a mesma comuna de 6.000 habitantes, cuja taxa de «ventes au détail» é de 0,85 %, — a tarifa retificada, (aproximando-se toda fração de décimo para um décimo) é assim calculada:

$$\begin{aligned} & \text{— de } 0 \text{ a } 0,50 \% \text{ —> } 5 \times 1 = 5 \\ & \text{— de } 0,50 \text{ a } 0,85 \% \text{ —> } 4 \times 2 = 8 \end{aligned}$$

$$\text{Total } 13$$

O número de pontos será de:

$$6.000 \times 13 = 78.000$$

Se o valor do ponto é fixado a 1,50, a comuna receberá uma majoração de:

$$78.000 \times 1,5 = 117.000 \text{ francos}$$

As *subvenções gerais não automáticas* compreendem as subvenções cuja concessão depende de um «dossier» prévio, e cuja fixação exige o estudo de casos particulares. Diferem das subvenções automáticas, porquanto não necessitam de uma avaliação das receitas no momento do preparo do orçamento. O seu processo de atribuição é lento, sendo necessária a prova da existência de um deficit real. A principal dessas subvenções é a chamada de equilíbrio às coletividades sinistradas, estabelecida pela Lei de 22 de dezembro de 1940.

De um modo geral, podemos assim sintetizar o sistema francês de subvenções:

1. *Subvenções às coletividades locais*

- a) Participação do Estado (governo central) nas despesas de interesse geral dos Departamentos e Comunas — 3.790 milhões de francos;
- b) Subvenção aos Departamentos pobres (art. 3.º da Lei de 22 de dezembro de 1947) — 75 milhões de francos;
- c) Subvenções excepcionais às coletividades locais (art. 7.º da Lei de 14 de setembro de 1941 — 1.000 milhões de francos;
- d) Subvenções às coletividades locais atingidas por danos de guerra (Ord. de 8 de agosto de 1943) — 1.500 milhões de francos;

2. *Subvenções do Ministério da França Ultramarina*

- a) Ao orçamento do Protetorado das Ilhas Wallis e Futuma — 6,12 milhões de francos;
- b) Ao orçamento especial das Novas-Híbridas — 34,56 milhões de francos;
- c) Ao orçamento local de São Pedro e Miquelon — 76 milhões de francos;
- d) Ao orçamento local da Costa francesa da Somália.

3. *Subvenções especiais*

- a) Contribuição excepcional (do exercício de 1949) para o fundo comum da taxa local adicional às taxas sobre o giro comercial — 2.710 milhões de francos;
- b) Subvenção aos Pays de Gex e Haute-Savoie — 15 milhões de francos.

Esse conjunto de subvenções, tanto as gerais quanto as especiais não concorrem unicamente a assegurar um certo equilíbrio aos orçamentos locais: visam realizar entre as diferentes pessoas de direito público que delas se beneficiam, uma compensação à diversidade, ou desigualdade de recursos.

(12) Ver ainda sobre o assunto: ROBERT LAINVILLE — *Le Nouveau Régime Financier des Communes et des Départements*, Recueil Sirey, Paris, 1942, e o seu clássico *Le Budget Communal*, Recueil Sirey, Paris, 1951.

Elas propiciam, pois, dentro do espaço da nação horizontalmente, entre coletividades da mesma ordem, uma igual repartição de encargos e rendas. Esta repartição tornou-se necessária, de um lado porque as coletividades não possuem uma riqueza constante à vista de um território nem sempre bem dividido geográfica e economicamente, e de outro lado, porque as autoridades locais mais pobres, em virtude de um fenômeno sociológico, são as que mais sofrem o peso dos encargos.

* * *

Antes de concluir lembremos a política de subvenções nos *Estados Unidos*. (13) O desenvolvimento das subvenções federais é um dos traços marcantes da evolução do federalismo norteamericano. Em 1929 havia treze categorias de subvenções, representando 1,5 % das despesas dos Estados e administrações municipais. Depois dessa data elas se multiplicaram, em parte para enfrentar a crise econômica, e em parte para atender aos novos programas da política social. Assim em 1939, estas subvenções atingiam a impressionante soma de 2 bilhões e 910 milhões de dólares, representando 40 % dos impostos arrecados pelos Estados e Municípios. Nos Estados Unidos, como nos países europeus que analisamos, a concessão das subvenções está subordinada a certas condições: os governos beneficiários devem contribuir a certos encargos determinados, e aceitar a fiscalização do governo federal. O contrário se verifica na prática federalista do Canadá e da Austrália, que favorecem o desenvolvimento das subvenções, sem impor condições nem controle.

CONCLUSÃO

Diante desses exemplos cumpre optar entre os dois extremos: ou por uma larga cooperação entre o governo da União e os Municípios, mesmo sacrificando em parte a autonomia, como na Inglaterra e Estados Unidos; ou, marchar dentro de uma fictícia autonomia plena, puramente jurídica, tendo por horizonte os limites intransponíveis da angústia e da miséria. Deveremos lutar obstinadamente por uma solução que ao menos nos distancie dos extremos: nem a tutela administrativa da União ou dos Estados, gerada pelo peso das subvenções; nem a desigualdade, a pobreza, o subdesenvolvimento — males do isolacionismo autonomista. (14)

Uma solução certa para transpor o atual «statu quo», poderia ser alcançada depois de alguns estudos aprofundados do problema à luz dos documentos de administração comparada. Sugerimos que sob a presidência do Excelentíssimo Senhor Ministro da Justiça e Negócios do Interior, seja constituída uma «Comissão Especial» composta de 10 membros, isto é, de

(13) cf. J. A. MAXWELL — *Les conditions financières minima d'une fédération viable* «in» *Bulletin International des Sciences Sociales*, UNESCO, vol. III, Paris, 1951, pp. 322-336.

(14) Ainda recordando o Orçamento federal de 1954, notamos que o Imposto de Renda acusa a soma de Cr\$ 15.200.000.000,00, de que se distribuíram Cr\$ 1.520.000.000,00 aos Municípios. De acordo com a comparação feita vê-se como é irrisória essa quantia.

dois membros para cada Região do país, e tendo como Assessor Geral, o Diretor da Divisão de Orçamento do D.A.S.P. Os seus membros seriam escolhidos entre especialistas em Administração pública e professores universitários de comprovado saber em direito, economia e finanças. Teríamos, enfim, uma oportunidade de oferecer à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal uma contribuição científica inspirada nas realidades locais, e por certo útil o desenvolvimento das diversas áreas geo-econômicas do País. (15)

(15) Os ensaios de solução ao problema de ajuda aos municípios, consubstanciados nos projetos denominados "Operação-Município", "Fundo de Emergência Municipal" e «Fundação dos Municípios», não apresentam a estrutura institucional e nem a relação econômico-financeira que caracteriza os sistemas aqui estudados. Os dois primeiros são episódicos; o último, mais orgânico, já é um importante subsídio.

Sobre o estado atual da discriminação de rendas entre as diversas órbitas da federação, ler a interessante análise do professor JAMIL MUNHOZ BAILÃO — *Alguns aspectos econômicos e sociais da atual discriminação de receitas públicas no Brasil* «in» *Revista da Universidade Católica de São Paulo*, vol. X, 1956.

Projeto n.º 4.656 — 1958

Dispõe sobre o «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal»; autoriza a realização de estudos e projetos especiais relativos à Operação Pan-Americana; e dá outras providências

(Do Sr. SOUTO MAIOR)

(As Comissões de Relações Exteriores, de Economia e de Orçamento e Fiscalização Financeira)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Ministério das Relações Exteriores fica expressamente autorizado a colaborar com a Organização Interamericana de Cooperação Intermunicipal («Inter-American Municipal Organization», «Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal»).

Parágrafo único. A participação do Ministério das Relações Exteriores nos estudos, projetos e atividades da referida Instituição e respectivas Entidades associadas, realizar-se-á de acordo com os dispositivos do «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal», estabelecido nos termos da presente lei.

Art. 2º O Ministério das Relações Exteriores deverá entrar em entendimentos imediatos com a Associação Brasileira de Municípios (ABM), tendo em vista a elaboração do Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal", em função dos seguintes objetivos fundamentais:

I — realizar pesquisas e estudos especiais, formular recomendações ou sugestões concretas, tendo em vista o advento da Operação Pan-Americana, sua divulgação continental, aperfeiçoamento e progressiva implantação;

II — promover inquéritos e elaborar projetos específicos — no quadro geral das metas preferenciais da Operação Pan-Americana — a respeito dos seguintes problemas: a) Erradicação do subdesenvolvimento e do pauperismo nos Municípios do Continente; b) Desenvolvimento planificado dos Municípios (Obras, Empreendimentos e serviços de desenvolvimento econômico, social e cultural; — Planos Diretores das Cidades; — Modernização Administrativa);

III — Examinar, comparar e divulgar as experiências de desenvolvimento planificado dos Municípios em andamento nas 21 Repúblicas Americanas;

IV — Estimular e levar a efeito, por intermédio da Organização Interamericana de Cooperação Intermunicipal («Inter-American Municipal Organization», «Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal») um programa continental de intercâmbio cultural, assistência técnica, formação profissional, bolsas de estudos e cursos especializados, em matéria de Governo e Administração Municipal.

Art. 3º O «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal» definirá as bases e diretrizes da participação do Brasil na execução conjunta e descentralizada dos objetivos, empreendimentos e programas consubstanciados no artigo anterior, em igualdade de condições com os demais países integrantes da Organização Interamericana de Cooperação Intermunicipal («Inter-American Municipal Organization», «Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal») e Entidades associadas.

Art. 4º A Associação Brasileira de Municípios (ABM) acompanhará junto aos órgãos técnicos do Ministério das Relações Exteriores a elaboração do «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal», colaborando com os mesmos em todas as fases da execução do trabalho, em regime de íntima articulação e encaminhando-lhes toda a documentação necessária, inclusive as contribuições técnicas, teses, estudos, projetos, indicações, recomendações, e anais das Reuniões dos Congressos Interamericanos de Municípios já realizadas: I — em Havana, Cuba, em 1938; II — em Santiago, Chile, em 1941; III — em Nova Orleans, Estados Unidos, em 1950; IV — em Montevidéu, Uruguai, em 1953; V — em San Juan, Porto Rico, em 1954; VI — em Panamá, Panamá, em 1956; — Finalmente, a VII ora em pleno andamento, no Rio de Janeiro (1958).

Parágrafo único. O «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal» deverá incorporar ao seu texto os principais resultados das mencionadas Reuniões que traduzem interesses, reivindicações e problemas básicos dos Municípios do Continente.

Art. 5º O «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal» fortalecerá e disciplinará as relações de colaboração e assistência recíproca entre o Ministério das Relações Exteriores e as Instituições ou Entidades vinculadas ao estudo dos problemas de Governo e Administração Municipal nas 21 Repúblicas do Continente. Neste sentido, — e considerando a necessidade de ser prontamente aprovado, ratificado e celebrado o Convênio ora estabelecido, — promoverá o Ministério das Relações Exteriores, por intermédio de seus Representantes Diplomáticos, urgente articulação e negociações preliminares com:

I — O Secretário-Geral da Organização Interamericana de Cooperação Intermunicipal (Inter-American Municipal Organization) com sede permanente em Havana, Cuba, e denominado «Comisión Pan-Americana de Cooperación Intermunicipal»;

II — Com as Organizações Nacionais de Cooperação Intermunicipal que se encontram em pleno funcionamento e que são as seguintes:

1 — Argentina: Instituto Argentino de Estudios Municipales — Buenos Aires.

- 2 — Brasil: Associação Brasileira de Municípios — Rio de Janeiro.
- 3 — Canadá: Canadian Federation of Mayors and Municipalities — Montreal.
- 4 — Colômbia: Asociación de Municipios de Colômbia — Bogotá.
- 5 — Costa Rica: Liga Costaricense de Municipalidades — San José.
- 6 — Cuba: Organización Cubana de Cooperación Intermunicipal — La Habana.
- 7 — Chile: Conferência Nacional de Municipalidades — Santiago.
- 8 — Equador: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas — Quito.
- 9 — El Salvador: Corporación de Municipalidades de la Republica de El Salvador — San Salvador.
- 10 — E. U. A. da América do Norte: The American Municipal Association — Chicago, Illinois.
- 11 — Guatemala: Conferência Nacional de Municipalidades — Guatemala.
- 12 — México: Confederación Nacional de Ayuntamientos de la Republica — México D.F.
- 13 — Panamá: Asociación de Municipios de Panamá — Panamá.
- 14 — Paraguai: Organización Paraguaia de Cooperación Intermunicipal — Assunción.
- 15 — República Dominicana: Liga Municipal Dominicana — Ciudad Trujillo.
- 16 — Uruguai: Reunión de Autoridades Edilicias de La República — Montevideu.

III — Nos demais Países, com os Presidentes das Comissões Nacionais Organizadoras das Entidades associadas, em fase de instalação.

IV — Com a Organização dos Estados Americanos (O.E.A.)

Art. 6º O "Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal" como instrumento prático de vinculação e entrosamento dos Governos Municipais do Continente com a Operação Pan-Americana deverá ser enquadrado como um dos seus objetivos prioritários, — no Temário da próxima XI Conferência Interamericana, a ser realizada em Quito, Equador, no ano vindouro, sob os auspícios da O.E.A.

Art. 7º O Orçamento Geral da União consignará para o exercício financeiro de 1959, à Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores, em seu Anexo próprio, uma dotação orçamentária específica da ordem de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros), destinada aos estudos, planejamento, elaboração e execução do "Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal".

Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado, desde já, a abrir o crédito especial de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros), pelo Ministério das Relações Exteriores, enquanto não se concretizar a providência colimada pelo art. 7º desta Lei, ou seja, a consignação de uma dotação orçamentária

específica destinada ao Ministério das Relações Exteriores para implementação da política interamericana de cooperação intermunicipal, segundo as cláusulas e condições do Convênio Especial ora estabelecido.

§ 1º O crédito de que trata o artigo será automaticamente registrado no Tribunal de Contas da União, distribuído ao Tesouro Nacional e pôsto à disposição da Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores, que o depositará no Banco do Brasil em conta especial vinculada ao «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal».

§ 2º A aplicação do referido crédito será efetuada progressivamente pelo Ministério das Relações Exteriores, o qual deverá prestar contas da importância recebida e dos quantitativos aplicados, na forma da Lei.

Art. 9º O Ministro de Estado das Relações Exteriores designará, dentro de 30 dias, os técnicos e os funcionários do Ministério que deverão integrar o Grupo de Trabalho incumbido de elaborar o «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal» e colaborar na plena execução de suas metas e prazos.

Parágrafo único. O referido Convênio regulamentará, em seus dispositivos, a execução da presente Lei.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Justificação

Senhor Presidente:

O Brasil inteiro tomou conhecimento, através do magnífico Suplemento Especial de «O Globo», de 11 de outubro de 1958, dos pronunciamentos de Chefes de Estado e Chanceleres dos países deste Hemisfério, relativamente à denominada Operação Pan-Americana. Ao mesmo tempo, a edição em espanhol do Suplemento do grande órgão da imprensa continental que é «O Globo» proporcionou aos povos irmãos das Américas o conhecimento exato das finalidades, do conteúdo e das proporções da mencionada Operação Pan-Americana.

Não preciso, Senhor Presidente, realçar o mérito da patriótica contribuição de «O Globo», no sentido de fortalecer e consolidar a posição de liderança assumida pelo Brasil perante as Nações amigas, com uma iniciativa arrojada cujas repercussões são do conhecimento geral e cujos resultados são aguardados, com legítima ansiedade, pelas populações e governos integrantes no sistema da Organização dos Estados Americanos (O.E.A.).

Destarte, graças ao Suplemento do prestigioso e eficiente vespertino, tornaram-se conhecidos os depoimentos, concepções e pontos-de-vista dos Presidentes e Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas a respeito das necessidades e imperativos da transformação do pan-americanismo, nesta difícil conjuntura política, econômica, financeira e social que o mundo atravessa.

Sente-se que soou a hora de uma revisão completa de pan-americanismo tradicional; chegou, afinal, o momento exato em que os Povos deste Hemisfério impetram, em altos brados, a reformulação e a reorientação da

política interamericana no sentido de soluções mais práticas, mais concretas, mais rápidas.

Como escreveu o Diretor-Redator-Chefe de "O Globo", Sr. ROBERTO MARINHO, na apresentação do Suplemento Especial: "... O pan-americanismo, de raízes tão sólidas, entra, agora, numa etapa realista e concreta, reativado pela Operação Pan-Americana».

O Congresso Nacional, Sr. Presidente, deverá certamente manifestar-se no momento oportuno, sobre os magnos problemas consubstanciados na Operação Pan-Americana. Dentro em breve terão os eminentes representantes do Povo brasileiro nas duas Casas do Parlamento, a oportunidade e o nobre dever de também contribuir com os seus estudos, sugestões, experiências pessoais e projetos, para a grande obra comum de renovação, implementação e aperfeiçoamento do pan-americanismo, no quadro geral das iniciativas, empreendimentos, programas e realizações da Operação Pan-Americana. Nenhum parlamentar consciente de suas responsabilidades deixará de, no ensejo adequado, submeter à alta deliberação do Congresso Nacional a sua contribuição pessoal ao esforço conjunto e sinérgico que tem de ser efetuado no sentido de erradicar, de uma vez por todas, o subdesenvolvimento e o pauperismo que ainda prevalecem no Continente afetando, principalmente, as zonas rurais, os campos, o vasto Interior esquecido, postergado e debilitado, na quase totalidade das 21 Nações Americanas.

A melhoria das condições de vida, o aumento do poder aquisitivo e da capacidade de compra, a expansão e fortalecimento dos mercados regionais, a elevação dos coeficientes de produtividade, a industrialização intensiva e descentralizada, a supressão das endemias, da fome crônica, do analfabetismo e dos fatores do atraso constituem reivindicações básicas e aspirações generalizadas de dezenas de milhões de seres humanos em todo o Continente.

Todavia, as proporções, as dificuldades intrínsecas, a extrema complexidade de tais problemas, estavam exigindo uma mobilização de ampla envergadura dos recursos humanos, técnicos e financeiros, que o pan-americanismo tradicional jamais poderia levar a efeito. A elevação do nível de vida das populações americanas — através do aumento do poder aquisitivo das classes trabalhadoras da América Latina, — permaneceria, para sempre, uma utopia inatingível, em face de um pan-americanismo demasiado sentimental e romântico. As recentes declarações do Ministro das Relações Exteriores da Colômbia, Dr. JULIO CESAR TURBEY AYALA, corroboram essa nossa afirmativa. Interrogado pelo jornalista DANIEL CAETANO — um dos mais lúcidos emissários de «O Globo» — se não achava indispensável dar ao pan-americanismo um sentido mais prático, respondeu o Chanceler colombiano: — «Certamente. E' preciso tirar as relações internacionais do plano sentimental. Há muitos lustros que estamos fazendo recíprocas declarações de amor, mas não temos avançado o suficiente pelo caminho das realizações. E' no campo que se deve começar a mudança da política pan-americana. Torna-se cada vez mais urgente que se dê um poderoso estímulo à agricultura para melhoria das condições de miserabilidade em que vive o lavrador, nos países latino-americanos. Quando tivermos dado melhores meios de trabalho ao homem do campo e desenvolvido a agricultura a ponto de aumentar o poder aquisitivo do lavrador, virá, como uma consequência natural, a industrialização. A meu ver, sem o aumento da capacidade de compra das

classes trabalhadoras no campo, não é possível lutar contra o subdesenvolvimento».

Dispensando-me, Sr. Presidente, da tarefa de resumir as declarações e pronunciamentos das ilustres personalidades que se manifestaram sobre o assunto, numa demonstração uníssona de identidade de propósitos e concepções, fortalecendo a convicção unânime de que tem faltado ao pan-americanismo um sentido de ampla cooperação econômica e social. Daí a impressionante receptividade da Operação Pan-Americana, o segredo da sua aceitação e do seu êxito.

Mas, o atual movimento revisionista das relações interamericanas — constante afirmou, com inteira razão, o Embaixador FRANCISCO NEGRÃO DE LIMA, «não pode ser obra de nenhum país isolado, mas das Américas unidas». A luta contra a debilidade e as vulnerabilidades fundamentais de grande parte do Continente pressupõe a colaboração de todos — governos e populações, — uma participação conjunta de todas as forças progressistas das 21 Repúblicas; uma verdadeira ofensiva mediante o ataque coordenado e bem planejado, em todos os setores, contra as razões de ser, as causas fundamentais do subdesenvolvimento e do pauperismo.

Nenhuma área, nenhum setor, nenhuma força podem ser esquecidos ou postos à margem; a mobilização tem de abranger todos os domínios e campos de atuação, tanto governamentais como privados. Do contrário, ao invés das soluções concretas e arrojadas — tão ansiosa e unânime desejadas — teremos, apenas, mais uma frustração global e melancólica. Por este motivo, Sr. Presidente, permito-me lembrar as judiciosas declarações do Presidente do Chile, insigne estadista CARLOS IBAÑES DEL CAMPO, cujas advertências devem ser levadas na devida consideração: — «... toda ocasião é propícia para a revisão da política pan-americana se se faz uso da mesma com sinceridade e propósitos e se os planos que vão ser debatidos foram previamente estudados e amadurecidos, a fim de evitar debates estérteis e conclusões inoperantes».

A palavra do Chile é um reflexo da experiência, do bom senso da moderação e do equilíbrio.

Efetivamente, cumpre, desde agora, colaborar, com os Governos, as Instituições interamericanas, os órgãos técnicos e as personalidades que se dedicam ao trabalho ciclópico de forjar uma autêntica Política de prosperidade para o Continente americano. De tal forma que a solidariedade continental não fique somente no plano das declarações líricas de fraternidade político-jurídica, mas adquira aquela substância prática e realista colimada pela Operação Pan-Americana e que se deve traduzir em medidas concretas e positivas; em projetos geradores de riqueza; em obras, empreendimentos e serviços vinculados ao progresso, bem-estar e cultura de todas as Nações irmãs deste Hemisfério.

Assim é que, Sr. Presidente, entre outras iniciativas que pretendo sugerir oportunamente, tenho a honra de encaminhar à aprovação do Congresso Nacional, neste momento, como contribuição inicial, o Projeto de Lei anexo, relativo ao *Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal* e que, além de outras providências igualmente importantes, autoriza a execução de estudos e projetos especiais, do maior interesse para o advento, implantação e

progressivo aperfeiçoamento da Operação Pan-Americana. O «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal» está concebido como um poderoso instrumento prático de vinculação e entrosamento da Operação Pan-Americana com os Governos Municipais do Continente. Por intermédio das Prefeituras e Câmaras Municipais das 21 Repúblicas americanas proporcionar-se-á à Operação Pan-Americana o apoio popular de que ela tanto precisa: — a Mensagem que nela se consubstancia de luta contra o subdesenvolvimento e o pauperismo penetrará no âmago das populações Interamericanas do Interior.

Sem o estímulo de uma entusiástica e permanente cooperação do Povo — nas zonas rurais, vilas, "pueblos", "ayuntamientos", distritos, "counties", povoações, comunas, enfim, sem a participação decisiva dos Municípios em todos os Países irmãos — a Operação Pan-Americana, a exemplo de tantas outras iniciativas generosas, corre o perigo de se transformar em uma preocupação exclusiva das Chancelarias; uma política de órgãos de cúpula sem raízes no Interior, no Campo e nas Zonas rurais; uma fórmula a mais, na trajetória do pan-americanismo, destituída do necessário embasamento e radicação popular. Nenhum esforço deve ser poupado a fim de que simultaneamente com as elites diplomáticas, intelectuais e governamentais também sejam convocados os Governos Municipais das 21 Repúblicas, os respectivos prefeitos, legisladores, administradores e técnicos, para a realização conjunta da Operação Pan-Americana.

A experiência histórica dos povos é a mais clara demonstração de que a solução dos problemas econômicos e sociais depende da Cooperação voluntária e consciente, e jamais através da simples manipulação mecânica de planos, leis, decretos, ou «resoluções de cima para baixo». Esta é, Sr. Presidente, a lição insofismável dos acontecimentos. A aplicação crescente das fórmulas de cooperação múltipla estabelecerá para os Países deste Hemisfério bases mais sólidas, relações mais vantajosas de intercâmbio econômico, financeiro, social, cultural, administrativo e técnico. A resultante principal desse paralelogramo de forças interdependentes será, forçosamente, a anulação dos fatores do subdesenvolvimento e, por via de consequência, a melhoria dos padrões de vida das populações americanas.

A experiência dos povos europeus reafirma, também, o primado absoluto dos princípios da Cooperação. Sendo a Operação Pan-Americana, a muitos respeito, a primeira demonstração positiva da capacidade brasileira no sentido de formular uma política de vigorosa cooperação multifuncional, com repercussões internacionais, é claro que teria de despertar justificado interesse e curiosidade nas Chancelarias européias. O Embaixador da República Federal da Alemanha no Rio de Janeiro, Sr. GEBHARDT VON WALTHER ainda recentemente, em sua entrevista a «O Globo», a 21 do corrente, acentuou, com invulgar sagacidade, a extrema importância dos entendimentos regionais e as vantagens da Cooperação em grande estilo consoante os princípios que informam a Operação Pan-Americana. Merecem destaque alguns tópicos das declarações do ilustre Embaixador alemão, que vêm corroborar a nossa proposta de estabelecimento de um "Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal" destinado, inclusive, a acelerar o advento, fortalecer e aperfeiçoar a Operação Pan-Americana. São os

seguintes os conceitos do Sr. GEBHARDT VON WALTHER, que se correlacionam diretamente com os objetos e o conteúdo da presente Justificação:

«A solução dos problemas econômicos está na cooperação — A tarefa que a América Latina tem pela frente, conforme está salientado na chamada Operação Pan-Americana, é inicialmente a de coordenar uma ação conjunta para incentivar e ordenar o progresso de seus povos — prosseguiu o Embaixador alemão. — Não creio que a solução dos problemas econômicos latino-americanos seja difícil, porque se trata de dificuldades mais técnicas do que de estrutura. A cooperação — e nós europeus sabemos isso por experiência própria — é o caminho melhor indicado. Nesse caso, os povos americanos encontrarão, também, menores dificuldades do que as que os países europeus tiveram de enfrentar, quando resolveram recuperar-se dos prejuízos da Segunda Guerra Mundial. Cooperação significa, primeiramente, um estado psicológico. A tradição de entendimentos políticos entre os países das Américas proporciona o potencial para esse estado de entendimentos. A cooperação que hoje existe entre vários países do ocidente europeu seria uma coisa impossível de imaginar há duas décadas. A França e a Alemanha, por exemplo, tinha num acervo de 150 anos de guerras, desentendimentos e acusações recíprocas. Hoje, a União Européia de Pagamentos congrega vários países que, ainda ontem, concorriam e se digladiavam entre si. Nas Américas não existem tais entraves históricos e, portanto, a aceitação psicológica da cooperação entre nações deve ser mais fácil. Se nós, europeus, conseguimos dar início a essa cooperação, com resultados os mais compensadores, por que então os povos americanos, particularmente os da América do Sul, que possuem maiores facilidades básicas para tais entendimentos e um potencial material ilimitados, não conseguirão o mesmo?».

«Interesse europeu pela operação Pan-Americana — Os países europeus estão muito interessados na integração econômica dos países latino-americanos — prosseguiu o diplomata. — No caso da Alemanha, em particular, a América Latina, e principalmente o Brasil, sempre representou um campo de amplos investimentos e considerável intercâmbio comercial. Existem grandes oportunidades para expandirmos nossas relações comerciais e nossas inversões de capitais nesta parte do Hemisfério Ocidental, e quanto mais estável, segura e firme for a economia dos países latino-americanos, maiores serão o volume de nossas trocas e o afluxo de capitais. Por outro lado, o comércio europeu poderá cooperar enormemente com o desenvolvimento dos povos latino-americanos. O interesse, portanto, é mútuo. Fazemos votos, assim, para que a nova orientação no campo das relações pan-americanas preconizada pelo Brasil seja realmente levada a cabo. Acreditamos que a coordenação e cooperação dos países americanos nos setores econômicos darão grandes e benéficos resultados. Essa unificação de esforços permitirá estabelecer bases monetárias sólidas, e aumentará substancialmente a situação dos créditos, facilitando, por outro lado, o intercâmbio comercial com unidades econômicas de amplitude, ao invés de países isolados e com possibilidades econômicas reduzidas. Como observador de outro continente, sou de opinião que a cooperação preconizada na chamada «Operação Pan-Americana», em longo prazo, beneficiará a estabilidade econômica dos países interessados na ordem social e no progresso pacífico dos povos».

A aprovação do "Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal", na forma do Projeto de Lei anexo, é da maior conveniência para os interesses nacionais, além de contribuir para reforçar o prestígio do Brasil perante as Nações americanas e fortalecer os motivos que justificam a liderança brasileira na luta contra o subdesenvolvimento e o pauperismo. Se o Governo Brasileiro promoveu a Operação Pan-Americana na hora precisa em que essa iniciativa transcendental se fazia indispensável, cabe-lhe a imensa responsabilidade de tomar tôdas as providências complementares à plena e vitoriosa realização. A Operação Pan-Americana foi deflagrada e não pode parar: O «Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal» é umas dessas providências urgentes. Devo acrescentar que a aprovação dêsse Projeto de Lei virá, ao mesmo tempo, corresponder aos anseios e à justificada confiança que o Movimento Municipalista Interamericano deposita no Congresso Nacional. Trata-se de um Projeto de Lei que tem as suas origens no referido Movimento, como resultado imediato e direto de uma das suas mais importantes contribuições técnicas cuja transcrição se torna imperativa para conhecimento dos nobres Representantes do Povo brasileiro nesta Casa: «O Desenvolvimento Planificado dos Municípios do Continente. Uma Contribuição Objetiva à Operação Pan-Americana» (Indicação à VII Reunião do Congresso Interamericano de Municípios, elaborado pelo Sr. ARAÚJO CAVALCANTI Representante do Território do Rio Branco no Conselho Deliberativo da Associação Brasileira de Municípios. Tese Oficial da ABM, Rio de Janeiro, 25 de outubro de 1958).

Creio, Sr. Presidente, não ser preciso aduzir novos argumentos para justificar o "Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal". Cumpre-me, apenas, encarecer a Vossa Excelência e aos dignos Membros do Parlamento brasileiro a pronta aprovação das sugestões e medidas concretas que tenho a honra de propor. A ocasião é extremamente oportuna porquanto já se encontra em pleno andamento, nesta Capital, a VII Reunião do Congresso Interamericano de Municípios, sob os auspícios do Ministério das Relações Exteriores, da Prefeitura do Distrito Federal e da Associação Brasileira de Municípios. Estão chegando numerosas e brilhantes Delegações de todos os Países do Continente para o importante Conclave organizado pela Inter-American Municipal Organization (Organização Interamericana de Cooperação Intermunicipal). Este é o momento exato em que o Governo Federal — que promoveu com o decidido apoio do Povo brasileiro a Operação Pan-Americana — pode dar uma prova concreta da sinceridade dos seus propósitos. Uma demonstração positiva de que está efetivamente resolvido a consolidar a obra de renovação e reorientação do pan-americanismo. Para êsse fim basta-lhe, somente, encaminhar Mensagem ao Poder Legislativo, relativamente aos problemas da sua alçada, no que se refere ao "Convênio Interamericano de Cooperação Intermunicipal". Quanto aos nobres Representantes do Povo brasileiro, as duas Casas do Congresso Nacional, tenho certeza de que envidarão todos os esforços no sentido de apressar a tramitação regimental e a votação nas Comissões Técnicas e no Plenário do Projeto de Lei anexo. — SOUTO MAIOR.

O MOVIMENTO MUNICIPALISTA INTERAMERICANO

O Congresso Interamericano de Municípios é simultaneamente, o órgão deliberativo supremo e o dinamo propulsor do Movimento Municipalista no Continente americano.

As Reuniões do Congresso Interamericano de Municípios estabelecem as diretrizes, bases e princípios gerais de uma Política Continental de cooperação intermunicipal cuja importância não se poderia subestimar. Cada Reunião é uma oportunidade excepcional para o reexame amplo e profundo dos problemas, interesses e reivindicações fundamentais dos Municípios. Ao mesmo tempo em que estuda e debate um temário adrede preparado, delibera o Congresso, durante as mencionadas Reuniões, acerca dos programas de trabalho, a estrutura e o funcionamento da Organização Interamericana de Cooperação Intermunicipal. Esta, por sua vez, promove a execução das deliberações ou recomendações aprovadas e providências sugeridas, através da Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal, — órgão diretor da Organização, — com sede permanente em Havana, Cuba.

Já se realizaram, até agora, as seguintes Reuniões do Congresso Interamericano de Municípios: I — em Havana (Cuba), em 1938; II — em Santiago (Chile), em 1941; III — em Nova Orleans (Estados Unidos), em 1950; IV — em Montevideu (Uruguai), em 1953; V — em San Juan (Pôrto Rico), em 1954; VI — em Panamá (Panamá), em 1956.

No momento encontra-se em pleno andamento a 7ª reunião (Janeiro, Brasil, 1958).

Em resumo, os objetivos básicos da Organização Interamericana de Cooperação Intermunicipal (Inter-American Municipal Organization) são os seguintes: ... a promoção, o estudo e o desenvolvimento de todos os assuntos ou problemas que dizem respeito ao urbanismo e aos sistemas de administração urbana, assim como aqueles outros que direta ou indiretamente se relacionam com a vida comunal mantendo e intensificando a cooperação intermunicipal e as mais estreitas e amistosas relações de vizinhança entre os povos da América, através de seus diversos órgãos de atividade com exclusão de toda preocupação de caráter político.

A Organização Interamericana de Cooperação Intermunicipal foi criada em virtude de uma Resolução da VI Conferência das Nações Americanas, realizada em Havana em 1928. Todavia, somente em 1938, como resultado do 1º Congresso Interamericano de Municípios, é que foi estabelecida a Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal em Havana. As diversas Reuniões do Congresso Interamericano de Municípios constituem uma demonstração da capacidade realizadora da entidade máxima do Municipalismo no Continente. Os esforços e atividades que a partir de 1938 a Organização vem intensificando no sentido de despertar a consciência municipalista interamericana são do conhecimento geral. Em quase todos os países estão surgindo Associações, entidades ou organismos técnicos que promovem, por sua vez, a realização de Congressos ou reuniões periódicas para exame e discussão dos problemas municipais. Uma vasta e singular literatura especializada adquire, dia a dia, proporções consideráveis.

exercendo, de maneira benéfica, um papel de extraordinária utilidade e importância no tocante ao exato equacionamento e adequada solução dos referidos problemas. Destacam-se, nesse conjunto de problemas, como preocupação absorvente dos técnicos, das autoridades e das populações — tanto nas aglomerações urbanas como nos campos e nas zonas rurais do interior — as questões vinculadas aos métodos de governo e administração municipal; planejamento econômico; organização e implantação de Planos Diretores; urbanismo em geral; assistência social; desenvolvimento cultural. São estes os problemas que têm sido objeto dos mais amplos estudos e debates em tôdas as Reuniões do Congresso Interamericano de Municípios até agora efetuados. Todavia, no interregno das Reuniões ficam por assim dizer amortecidas, ou reduzidas às mínimas proporções, as atividades da Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal. A produtividade dos Organismos integrantes do Movimento Municipalista interamericano fica drásticamente reduzida à simples divulgação das declarações, recomendações ou resoluções aprovadas por ocasião dos grandes conclaves nacionais ou internacionais.

O fenômeno é geral: — tanto no *plano continental* dos Organismos interamericanos, como no *plano nacional* das Associações de Municípios e, até mesmo dentro de cada País, no âmbito das Entidades regionais ou locais, observa-se, — encerrados os Congressos e Reuniões, — uma verdadeira «paralisação» das atividades Municipalistas. Alega-se, a guisa de explicação do fenômeno, a falta de recursos financeiros suficientes para assegurar a perenidade, plena expansão ou, pelo menos, a manutenção dos coeficientes de produtividade do Movimento Municipalista em um nível razoável de eficiência. Até certo ponto, semelhante ponto-de-vista corresponde à realidade dos fatos. Cumpre, no entanto, anular essa «fraqueza» congênita do Movimento Municipalista vinculando-o a finalidades mais concretas. Urge proporcionar um conteúdo mais objetivo ao Municipalismo Interamericano, imprimir-lhe sentido mais prático e uma atuação mais dinâmica; acelerar o seu ritmo, de maneira a que se transforme em cada uma das Repúblicas do Continente, em uma força poderosa, a serviço do progresso, do bem-estar e da cultura.

O Municipalismo como fator positivo do desenvolvimento planejado das Comunas e melhoria das condições de vida de seus habitantes: — eis uma grande tarefa para a Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal e demais Entidades associadas do Movimento Municipalista Interamericano; um legítimo desafio à capacidade dos seus líderes.

A VII Reunião do Congresso Interamericano de Municípios é a oportunidade ideal para se dar renovado alento e uma nova substância ao Municipalismo; a hora exata em que se deve superar a fase das declarações tradicionais excessivamente teóricas, ou das recomendações brilhantes, porém, divorciadas das realidades de cada país.

Chegou o momento em que a VII Reunião do Congresso Interamericano de Municípios poderá imprimir, de fato, novos rumos e perspectivas ao Movimento Municipalista do Continente incorporando a mobilização contra o subdesenvolvimento e a luta contra o pauperismo ao elenco das suas finalidades primordiais. Não se trata, apenas, de enquadrar os referidos problemas no campo das metas preferenciais do Municipalismo mas, simultaneamente, deixar

de lado as cogitações puramente teóricas; abandonar o excesso de doutrinas e romantismo que têm caracterizado o Movimento Municipalista. Em seguida torna-se imperativo passar à ação prática estimulando quaisquer esforços que se fizerem neste sentido. Em síntese:

a) promover com energia uma vasta mobilização contra o subdesenvolvimento dos Municípios e o pauperismo das massas rurais;

b) incorporar destarte, ao Movimento Municipalista — nos diversos países do Continente, — como uma de suas responsabilidades prioritárias, a «Operação Pan-Americana» colaborando na sua implantação e progressivo aperfeiçoamento.

Divorciado das realidades políticas, econômicas, financeiras e sociais, o Municipalismo corre o perigo de perder substância e se transformar em uma abstração cultural em torno da qual se reúnem periodicamente alguns intelectuais do Continente para o esnobismo dos debates amenos e das sugestivas excursões turísticas. Esta hipótese não pode, contudo, prevalecer. É preciso, desde já, reagir contra a deturpação dos objetivos do Movimento cujo destino é o da luta aguerrida e pertinaz contra os fatores de atraso, do subdesenvolvimento e da miséria. Por todos estes motivos, é que julgamos conveniente submeter à deliberação da VII Reunião do Congresso Interamericano de Municípios o presente trabalho. Nêle se contêm propostas concretas mediante as quais pretendemos colaborar com a Organização Interamericana de Cooperação Intermunicipal no sentido da renovação e do fortalecimento do Movimento Municipalista Continental.

A fim de atingir êsse alto objetivo que, de resto, se justifica por si mesmo sugerimos a criação de um Grupo de Trabalho com atribuições específicas dentre as quais merecem relêvo:

a) as que se referem à implantação e aperfeiçoamento da Operação Pan-Americana; e

b) as que se ligam ao Desenvolvimento Planificado dos Municípios do Continente.

O próprio texto da Indicação a seguir transcrita elucida a natureza e o alcance das propostas que temos a satisfação de formular por intermédio da Associação Brasileira de Municípios perante as egrégias Delegações presentes à VII Reunião do Congresso Interamericano de Municípios.

2 — Indicação à VII Reunião do Congresso Interamericano dos Municípios.

Engajamento do movimento Municipalista na luta contra o subdesenvolvimento, erradicação do pauperismo. Enquadramento da operação Pan-Americana no conjunto dos objetivos primordiais da organização Interamericana de cooperação Intermunicipal (Inter-American Municipal Organization). Criação de um grupo de trabalho.

Desnecessário se torna enumerar as razões de ser que justificam a criação de um grupo de Trabalho especificamente dedicado ao estudo e à formulação de soluções objetivas a respeito dos problemas fundamentais dos Municípios do Continente em função das suas realidades políticas, econômicas, financeiras, administrativas, técnicas e sociais. O conteúdo, alcance e significado da Pro-

posta de Resolução que temos a honra e o dever de apresentar aos líderes do Municipalismo interamericano, ora reunidos no Rio de Janeiro, constituem a sua melhor justificação. É o seguinte o texto da referida Proposta: INDICAÇÃO À VII REUNIÃO DO CONGRESSO INTERAMERICANO DE MUNICÍPIOS — A VII Reunião do Congresso Interamericano de Municípios resolve:

1º Fica constituído, na estrutura da Organização Interamericana de Cooperação Intermunicipal (Inter-American Municipal Organization), um Grupo de Trabalho especialmente destinado ao estudo e aperfeiçoamento da Operação Pan-Americana.

2º Ao Grupo de Trabalho instituído nos termos da presente Resolução compete realizar pesquisas e estudos especiais, elaborar projetos, formular recomendações ou sugestões concretas, tendo em vista o advento da Operação Pan-Americana, sua Implantação progressiva e satisfatória.

3º Fica a Associação Brasileira de Municípios expressamente autorizada pela Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal a promover a imediata constituição do Grupo de Trabalho a que se refere esta Resolução o qual deverá ser integrado por engenheiros, economistas, técnicos de administração e professores catedráticos das escolas superiores especializados em assuntos de planejamento econômico, urbanismo e administração municipal.

Neste sentido deverá a Associação Brasileira de Municípios entrar em entendimentos com o Ministério das Relações Exteriores do Brasil e com a Organização dos Estados Americanos (O.E.A.) tendo em vista a completa execução dos objetivos colimados pelo Grupo de Trabalho ora estabelecido.

4º O Grupo de Trabalho será constituído de quinze membros no máximo, podendo subdividir-se em tantos Setores Técnicos quantos forem julgados necessários ao rendimento dos trabalhos e plena eficiência de suas atividades.

5º Os estudos, projetos, contribuições especializadas ou sugestões, do Grupo de Trabalho ora criado, para investigação técnico-científica, aceleração do ritmo de execução e perene aprimoramento da Operação Pan-Americana deverão ser encaminhados:

a) à Organização dos Estados Americanos (O.E.A.) e respectivos órgãos técnicos;

b) aos Governos das 21 Repúblicas integrantes da O.E.A. e respectivas Chancelarias;

c) aos Parlamentos nacionais, Assembléias Legislativas, Câmaras Municipais e Prefeituras de todos os Países do Continente;

d) às Entidades ou Associações Nacionais e Regionais de Municípios, existentes no Continente americano.

6º O Grupo de Trabalho coordenará, publicará, encaminhará e distribuirá os seus estudos, projetos ou recomendações, por intermédio da Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal — com sede permanente em Havana, Cuba.

7º O Grupo de Trabalho funcionará no Rio de Janeiro, Brasil, devendo encerrar as suas atividades ao ensejo da próxima VIII Reunião do Congresso Interamericano de Municípios. Nessa oportunidade poderá o referido Grupo

de Trabalho ser incorporado à estrutura permanente da Organização e transformado em órgão técnico de pesquisa, consulta e assistência multifuncional.

8º Na hipótese em que o Grupo de Trabalho venha a se transformar em Setor permanente da Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal (Inter-American Municipal Organization), deverá o mesmo incumbir-se — além das suas atribuições específicas — de formular estudos e projetos relativos:

- a) ao desenvolvimento planejado dos Municípios;
- b) à erradicação do subdesenvolvimento e do pauperismo nos Municípios do Continente.

9º O Grupo de Trabalho dará início às suas atividades tomando como ponto de partida de seus estudos o Sistema da Operação Município, suas Projeções Regionais e Locais, com a finalidade de aperfeiçoar e incorporar o referido Sistema ao quadro geral dos objetivos básicos da Operação Pan-Americana. O Grupo de Trabalho examinará, igualmente, as experiências de desenvolvimento planejado em andamento nos diversos países do Continente, tendo em vista:

- a) obras, empreendimentos e serviços de desenvolvimento econômico-social;
- b) Planos Diretores das Cidades;
- c) modernizações administrativas;
- d) atos complementares.

10º Na sua primeira reunião o Grupo de Trabalho elaborará o seu Regimento Interno. Os casos omissos serão resolvidos no Grupo por maioria absoluta de votos.

11º O Grupo de Trabalho reunir-se-á pelo menos uma vez por semana a partir da data de sua instalação solene sob os auspícios do Ministério das Relações Exteriores, da Associação Brasileira de Municípios e dos representantes oficiais da Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal.

12º O Grupo de Trabalho organizará, em sua primeira reunião, a Secretaria Executiva incumbida de resolver os seguintes problemas:

- a) financiamento ou custeio dos trabalhos, encargos e serviços do Grupo;
- b) execução material das tarefas;
- c) relatórios e administração, em geral.

13º O Regimento Interno estabelecerá os dispositivos referentes à estrutura, funcionamento e demais problemas do Grupo de Trabalho.

3 — Introdução ao estudo da operação Pan-Americana, suas dimensões e perspectivas. — A "declaração conjunta de Washington — Comunicado da Reunião dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas americanas.

Não pretendemos — nem seria esta a ocasião oportuna — fazer uma análise da Operação Pan-Americana. Por êste motivo permanecemos adstritos ao simples enunciado do seu conteúdo, indicando de maneira sucinta os problemas que a consubstanciam, suas dimensões e perspectivas, em função dos interesses fundamentais dos Município do Continente. De fato não poderia o

Movimento Municipalista interamericano ignorá-lo ou permanecer à margem de tão significativo episódio das relações continentais.

A Operação Pan-Americana revigorou e deu um novo significado ao pan-americanismo tradicional, — demasiado sentimental e romântico, — procurando orientá-lo no roteiro dos empreendimentos concretos, das soluções de envergadura, das iniciativas práticas e decisivas. É, portanto, um fator positivo que tem de ser levado em consideração, estimulado e aperfeiçoado pela Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal.

Independentemente dos seus valores intrínsecos, a Operação Pan-Americana tem as suas origens remotas nesse precioso manancial de soluções arrojadas, originais e práticas que é o Sistema da Operação Município com suas Projeções Regionais e Locais. A proposta do Governo brasileiro às 21 Repúblicas americanas foi inspirada, em suas linhas gerais, no singular conjunto de projetos, iniciativas e contribuições técnicas consubstanciadas e resumidas na Operação Município. É suficiente examinar os documentos básicos da Operação Município — a partir do IV Congresso Nacional de Municípios realizado em maio de 1954 em São Lourenço, Minas Gerais, até o presente momento — para que se verifique a extraordinária semelhança no que se refere aos conceitos, objetivos e terminologia, entre a Operação Pan-Americana e o Sistema da Operação Município, com suas Projeções Regionais e Locais. São movimentos de ampla envergadura técnica, com diferentes aspectos políticos, econômicos, sociais e administrativos mas, fundamentalmente identificados pela mesma «idéia-fôrça» que os anima, ou seja, o «leit-motiv» comum da mobilização contra o subdesenvolvimento e a erradicação do pauperismo.

Pretende-se com a Operação Pan-Americana, no *Plano continental*, executar uma política de emancipação global e desenvolvimento progressivo, mediante uma ação conjunta e fraternal das 21 Repúblicas integradas na Organização dos Estados Americanos (O.E.A.). E esta é exatamente a característica predominante da Operação Município, com suas Projeções Regionais e Locais isto é, levar a efeito, no âmbito da *Federação brasileira*, idêntica política, tendo em vista o desenvolvimento planificado das 2.500 Comunas que a constituem no momento. Justifica-se, por conseguinte, a integração e aproveitamento da Operação Município no quadro mais amplo dos objetivos fundamentais da Operação Pan-Americana sendo de se desejar que a ela se incorporem, da mesma forma, as experiências semelhantes porventura em andamento ou cogitação nas Repúblicas irmãs do Continente.

A «OPERAÇÃO PAN-AMERICANA» — UMA OFENSIVA DE LARGAS PROPORÇÕES

O Governo brasileiro promoveu a realização de um amplo movimento continental denominado «Operação Pan-Americana» cujas finalidades podem ser resumidas em três metas preferenciais:

1 — reformulação e reorientação do pan-americanismo em bases mais objetivas;

2 — mobilização contra o subdesenvolvimento e luta, sem tréguas, contra o pauperismo;

3 — participação mais efetiva da América Latina nas decisões políticas de repercussão internacional.

Por ocasião da Conferência dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, recentemente levada a efeito em Washington, de 22 a 24 de setembro de 1958, o Governo brasileiro encaminhou às diversas Delegações, então presentes, um Memorial, em que preconiza uma revolução integral no âmbito das relações interamericanas.

O Memorial brasileiro acentua que o subdesenvolvimento se coloca no primeiro lugar dos «graves problemas que fazem da América Latina uma das regiões vulneráveis do Mundo» e propõe diversas soluções para enfrentar esse problema.

Destacam-se no Memorial brasileiro os seguintes pontos principais tais como resumidos pelas agências telegráficas internacionais:

— «Obtenção, até 1960, de uma renda mínima por cabeça de habitante, no total de 480 dólares por um aumento da produção bruta da comunidade latino-americana, a fim de criar desta maneira as condições necessárias a um desenvolvimento autônomo dos países dessa região».

— «Definição, visando sua eliminação, dos principais «impasses (setores de estrangulamento), onde estão empenhadas as economias respectivas dos países do continente americano. A crise dos meios de importação deve ser dominada. A cooperação na expansão dos mercados internacionais. A cooperação para o estabelecimento de um mercado regional. A criação de institutos financeiros destinados a mobilizar e facilitar as transferências intra-regionais. A estabilização dos mercados de produtos de base. A instalação e o desenvolvimento das indústrias de substituição. Deficiência crônica dos sistemas de produção de energia de comunicações, de educação, assim como as constantes dos domínios agrícola e industrial».

— «Definição das possibilidades de ação oferecidas à América Latina para assegurar a manutenção do ritmo de desenvolvimento, que terá sido adotado como objetivo primordial da "Operação Pan-Americana". Sob este aspecto, o memorial brasileiro recorda o apoio econômico e financeiro concedido pelos Estados Unidos à Europa no fim da segunda guerra mundial».

— «A América Latina, declara o memorial brasileiro, esperava que a liderança dos Estados Unidos se manifestasse em um esforço comum para melhorar as condições gerais e para esboçar um processo de desenvolvimento econômico e social, esforço que tivesse representado a contrapartida, em um plano regional, da ação oportuna e metódica desenvolvida por esse país com relação à Europa».

Afirmando que os Estados Unidos e as grandes potências ocidentais não poderiam considerar o restabelecimento econômico da Europa como objetivo final de seus esforços, o memorial brasileiro, submetido à conferência dos Chanceleres pelo Embaixador NEGRÃO DE LIMA, acrescenta:

— «Os acontecimentos mundiais não deixam subsistir nenhuma dúvida sobre o fato de que, se se pretende salvar a paz, essas responsabilidades precisamente aumentaram após a realização das tarefas mais imediatas empreendidas sob o signo da reconstrução e da defesa».

A repercussão continental das sugestões formuladas pelo Governo brasileiro foi a melhor possível.

Assim é que, durante a mencionada Conferência dos Ministros, por ocasião da discussão geral dos problemas econômicos que afetam o Continente Americano, o Secretário de Estado FOSTER DULLES manifestou em nome do Governo Norte-Americano, o seu total e entusiástico apoio à Operação Pan-Americana sugerida pelo Presidente JUSCELINO KUBITSCHKE, e que corresponde aos anteriores pronunciamentos favoráveis de numerosos estadistas latino-americanos.

A «Declaração Conjunta» de Washington. Comunicado da Reunião dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas.

Washington, 24 (U.P.) — É este o texto do comunicado conjunto, publicado ao término da reunião dos Ministros das Relações Exteriores das vinte e uma Repúblicas Americanas, realizada nesta Capital ontem e hoje:

«Os Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas da América reuniram-se nesta Capital, a convite do Secretário de Estado dos Estados Unidos, em 23 e 24 de setembro corrente, de modo informal, e discutiram os assuntos de relevante atualidade, que lhes interessa em comum, em três sessões. Os Ministros das Relações Exteriores trocaram impressões no que concerne às relações e problemas interamericanos, especialmente quanto aos assuntos de caráter econômico, tendo também procedido a exame do panorama internacional».

«Reconhecem os Ministros que, na história do mundo, a solidariedade dos Estados Americanos tem tido grande importância e que no atual momento adquire especial significação. Por isso mesmo, reafirmam essa solidariedade que é fundada nos princípios da Carta da Organização. No atual período de evolutiva transformação da estrutura política, econômica e social da Comunidade, é requerida a renovada consagração aos ideais interamericanos de independência, liberdade política e progresso econômico e cultural, impondo a reafirmação da fé que têm as nações americanas em sua capacidade de atuar com dinamismo para a realização desses supremos ideais».

INTERCAMBIO DE OPINIÕES

«Confiam os Ministros em que o intercâmbio de opiniões e das conversações informais, entre si, será proveitoso. Estão igualmente concordes quanto a propor a seus respectivos governos sejam dadas instruções a seus representantes ao Conselho da Organização dos Estados Americanos, para que estudem a conveniência de ser promovida a celebração mais freqüente de idênticas reuniões informais, de ministros das Relações e de outros altos representantes dos governos».

«Consideram os ministros que, em consonância com as aspirações e exigências dos povos da América, manifestadas em reiteradas oportunidades, é indispensável seja intensificada a ação para promover o maior desenvolvimento econômico do continente. Estão os ministros convencidos de que um esforço

conjunto, harmônico e cuidadosamente preparado para essa finalidade, contribuirá poderosamente para o fortalecimento da solidariedade do Hemisfério e para o bem-estar do homem americano».

«Reconhecem os Chanceleres americanos, com profunda satisfação, a afirmação que lhes fez o presidente EISENHOWER, no sentido de que o governo dos Estados Unidos está disposto a prestar a sua mais decidida cooperação para conseguir resultados concretos, no esforço comum para fomentar o desenvolvimento econômico dos países americanos, pois considera que a paz, a prosperidade e a segurança são amplamente indivisíveis».

ACEITAÇÃO DA O.P.A.

Consideram que é este o mais oportuno momento para ser examinada e revigorada a cooperação interamericana, no campo econômico, segundo foi sugerido pelo Presidente KUBITSCHKE e de conformidade com as iniciativas de vários governos americanos. Sugerem os ministros que no próximo período, antes da Undécima Conferência Interamericana, se dê especial atenção à formulação de novas medidas de cooperação econômica, tomando-se como ponto de partida os seis temas propostos pelo governo do Brasil, em seu memorando de 9 de agosto de 1958, concernentes à iniciativa apresentada sob a denominação de «OPERAÇÃO PAN-AMERICANA», os quais, com outros temas específicos, que os demais governos das Repúblicas do Continente desejam manter em relação com o referido tema geral, estão ligados com o fomento do desenvolvimento econômico e com o seguinte tema, proposto pelo ministro argentino das Relações Exteriores: elaboração e desenvolvimento imediato de amplo programa continental de formação de técnicos, para o desenvolvimento econômico, principalmente em engenharia, agronomia, engenharia industrial, economia, administração pública e administração de negócios».

«Com este propósito, e para facilitar outras consultas extra-oficiais, opinam os ministros seria conveniente que o Conselho da Organização dos Estados Americanos estabeleça comissão especial, do Conselho, na qual estariam representados os governos das vinte e uma Repúblicas Americanas. A medida que essa Comissão chegue a conclusões sobre as providências que possam ser tomadas deverá apresentar suas informações ao Conselho da Organização. Então, poderá ser empreendida a ação necessária, para se pôr em execução tais projetos, ou medidas, por meio dos órgãos da Organização, ou diretamente pelos governos, segundo se considere mais apropriado».

MEDIDA PRÁTICA

«Além disso opinam os ministros sejam por ora tomadas medidas práticas, a respeito de alguns projetos específicos, como sejam:

- 1) O estabelecimento de uma Instituição Interamericana, de fomento econômico, da qual participarão todos os países interamericanos. Para isso, convirá que o Conselho Interamericano Econômico e Social convoque o mais breve possível uma comissão especializada, de representantes governamentais, segundo foi recomendado na resolução dezoito da Conferência Econômica de

Buenos Aires. Conviria que essa Comissão se reunisse em sessão permanente, até terminar a redação do projeto dos artigos do Convênio, para a instituição que se propõe, convênio que será firmado mais tarde.

2) Intensificação dos esforços para estabelecer mercados regionais na América Latina. É de desejar que os governos e as organizações internacionais, diretamente interessados, principalmente a Organização dos Estados Americanos, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e a Organização dos Estados Centro-Americanos apressem seus estudos e medidas concretas, encaminhados para o estabelecimento de mercados regionais da América Central e na América do Sul. Sugerem os ministros que, o mais tardar na XI Conferência Interamericana, seja apresentada informação aos membros da Organização dos Estados Americanos, sobre o progresso realizado nesse importante projeto. Em relação com este assunto, registram os ministros que o governo dos Estados Unidos fez saber que está preparado para ajudar economicamente a estabelecer indústrias solventes, por meio dos organismos apropriados, em termos convincentes, com o fim de estimular a realização das vantagens dos mercados regionais, mediante a inversão de capital público e privado».

PROBLEMAS DE MERCADOS

«Reiteram os ministros a sua constante preocupação quanto aos problemas dos mercados dos produtos básicos. Estão de acordo em que a estrutura econômica na maioria das vezes procure soluções, de modo urgente, para esses problemas, para o que devem ser realizadas consultas, tanto entre os Estados interessados, da Organização dos Estados Americanos, sobre bases bilaterais e multilaterais, como também com os países produtores e consumidores, de outras áreas geográficas».

“Terminando este comunicado, expressam os ministros que prevaleceu prosseguimento das importantes tarefas que neste momento se iniciam”. Contribuiu para estabelecer um sentimento de confiança no sentido do bom nesta reunião uma atmosfera de franqueza, sinceridade e compreensão, o que

(24 de setembro de 1958 — Washington).

O roteiro da prosperidade para os municípios: Uma política de emancipação global e desenvolvimento planificado. Dimensões, conteúdo e perspectivas do sistema geral da Operação Município, suas projeções regionais e locais.

1 — Exequibilidade Técnica, Política, Econômica, Financeira e Administrativa da Operação Município. Mobilização de Recursos. Investimentos Seleccionados. Descentralização Administrativa. Cooperação intergovernamental.

Encontra-se, no momento, em pleno andamento, no Congresso Nacional, nas Assembléias Legislativas dos Estados e em grande número de Câmaras Municipais, os Projetos de Lei indispensáveis ao advento e implantação do sistema Geral da Operação Município, suas Projeções Regionais e Locais. Acontecimento sumamente auspicioso é a execução antecipada das

Projeções Locais independentemente da aprovação das medidas preliminares da alçada dos Podêres Executivo e Legislativo da União e dos Estados, em alguns Municípios mais progressistas. Assim é que, em Timbaúba, no Estado de Pernambuco — um dos dez Municípios brasileiros de maior progresso — o dinâmico Prefeito FERREIRA LIMA FILHO promoveu a execução da Operação Timbaúba com êxito invulgar e impressionante apoio da população. No Estado do Rio, o ilustre Prefeito JOÃO DE MORAES CARDOSO JUNIOR procedeu de maneira idêntica com a Operação Nilópolis. O fato é que, da Amazônia ao Rio Grande do Sul, ultimam-se os delineamentos básicos do Sistema, o que demonstra a indiscutível e completa exequibilidade política, econômica, financeira, administrativa e técnica da Operação Município. Está, portanto, integralmente esboçado o quadro de um planejamento nacional de amplas proporções que pode se desenrolar *simultânea, sucessiva ou isoladamente* nos três níveis de governo: — União, Estados e Municípios.

Trata-se de um Sistema integrado de planificação descentralizada, coordenação de investimentos selecionados, racionalização administrativa e prestação de assistência técnica.

Sistema destinado a dirigir e acelerar o desenvolvimento econômico-social dos Municípios e dar conteúdo objetivo à autonomia municipal. E', como se depreende do exame de todo o Conjunto, uma política de emancipação global orientada no sentido de despertar as energias adormecidas e a capacidade empreendedora de cada Comuna. Uma experiência de valorização total das Unidades elementares da Federação, — cerca de 2.500 Municípios.

Mas, em que consiste, precisamente, a substância dessa arrojada e singular experiência? Quais as suas dimensões e perspectivas, em uma Federação heterogênea e complexa como é o Brasil?

A resposta à indagação encontra-se no texto dos projetos integrantes da Operação Município: — a) os que foram apresentados no Congresso Nacional e dizem respeito ao *Plano Nacional de Obras, Empreendimentos e Serviços Municipais* (projetos de números 4.614-54, do Senador JARBAS MARANHÃO, 3.112-58, do Deputado ANTUNES DE OLIVEIRA, 3.702-58, do Deputado CELSO PEÇANHA, na «Lei Pró-Município», de TEIXEIRA DE FREITAS, encaminhada pelo Deputado ROCHA LOURES e seus diversos substitutivos); b) os que estão sendo examinados pelas Assembléias Legislativas dos Estados e se referem às *Projeções Regionais* do Sistema. (Entre outros, a Operação Pernambuco, a Operação Alagoas, a Operação Espírito Santo, a Operação Rio de Janeiro, a Operação Amazônia, a Operação Rio Grande do Sul, e assim sucessivamente); c) os que foram votados ou estão em fase de tramitação nas Câmaras de Vereadores — as denominações *Projeções Municipais ou Locais*. (Neste caso é simplesmente impressionante o número dos projetos apresentados em todo o Brasil, a maioria dos quais em andamento regimental, inúmeros ainda dependendo de encaminhamento legal pelas Prefeituras e alguns já em execução. Na impossibilidade de enumerá-los todos, mencionaremos os mais conhecidos: a Operação Cabo Frio, a Operação Barra do Piraí, a Operação Nilópolis, a Operação Rio Bonito, a Operação Guaxupé, a Operação Timbaúba, a Operação Buíque, e assim por diante); d) — os projetos concernentes ao Distrito Federal (Operação Guanabara) e aos Ter-

ritórios Federais (por exemplo) a Operação Arquipélago, para Fernando de Noronha; a Operação Roraima, para o Território do Rio Branco, etc; e) — finalmente, as medidas legislativas *Complementares* do Sistema. (Citaremos, apenas, a fim de não alongar esta Exposição, a proposta de Resolução nº 103, do Deputado Federal PONTES VIEIRA, que dispõe sobre a «Comissão dos Municípios», a colaboração do Congresso Nacional na solução dos problemas fundamentais dos Municípios; o «Concurso Teixeira de Freitas», projeto nº 4.227-58, do Deputado Federal SOUTO MAIOR, o «Manual dos Prefeitos e Vereadores», projeto nº 4.294-58, do ex-Ministro do Trabalho, Deputado NELSON OMEGNA, os projetos relativos à Lei de «Descentralização Administrativa», «Máquinas e Equipamentos para os Municípios» (Deputado Federal UNIRIO MACHADO, etc.).

Como é óbvio, sendo a Federação brasileira, na realidade, um verdadeiro Continente — em virtude de suas vastas proporções geográficas; sendo, além disso, uma Nação caracterizada pela extrema heterogeneidade demográfica, política e social de suas variadas regiões e sub-regiões geo-econômicas, é claro que o Sistema da Operação Município teria de sofrer o impacto dessas realidades. Daí a sua natural complexidade e essa tem sido, via de regra, uma das críticas freqüentemente formuladas contra o Sistema. Poder-se-ia, contudo, fulminar os críticos — geralmente amigos das soluções simplistas, dos esquemas e organogramas bem proporcionados com o simples argumento de que a Operação Município seria inviável se por acaso deixasse de refletir, em seus delineamentos gerais, a heterogeneidade e complexidade da Federação brasileira. Os planos de desenvolvimento devem ser concebidos e realizados em função dos dados concretos da experiência; nem seria possível ignorar ou «passar uma esponja» nos fatores estruturais e conjunturais de um País como o Brasil: os fatos e os números é que devem prevalecer. Uma das vantagens da Operação Município — possivelmente o segredo de sua espetacular receptividade — consiste nessa subordinação às exigências e peculiaridades da Federação. Por esse motivo é que o Sistema se tem revelado flexível, sem qualquer índice de rigidez facilmente suscetível de correções, ajustamentos e adaptabilidade às condições brasileiras. Ainda em resposta às perguntas formuladas, relembramos que a Resolução aprovada em São Lourenço resumiu o Sistema em dois artigos de meridiana clareza: 1.º — organização e estabelecimento de um plano nacional de obras e serviços municipais, com fundo financeiro próprio e administração especial, aprovado em prévio acôrdo interpartidário específico, para ser executado mediante convênio, devendo os governos municipais, estaduais e federal se entenderem para o fim colimado nessa Recomendação; 2.º — enquanto não for elaborada e incorporada ao Orçamento da União a Operação Município, os prefeitos e vereadores do Brasil, reunidos no Congresso de São Lourenço, reivindicam um programa de emergência na ordem de Cr\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de cruzeiros), anuais, como antecipação do investimento total da Operação, solicitando ao Governo Federal a abertura do crédito especial competente.

A Operação Município (Plano Nacional de Obras, empreendimentos e Serviços Municipais) pretende levar a efeito uma decisiva mobilização de re-

recursos tendo em vista acelerar o desenvolvimento econômico-social dos Estados (Projeções Regionais), simultaneamente com o desenvolvimento planejado de cada uma das Comunas que os integram (Projeções Locais). Constitui, portanto, o Plano Nacional (Operação Município) um legítimo «Sistema» de planejamento, a ser executado nas três órbitas da Federação em regime de descentralização, mediante processos de colaboração intergovernamental, tais como acórdos, convênios e contratos multilaterais. Em virtude da participação majoritária da União na formação da receita do fundo financeiro previsto e dos investimentos preliminares, o papel do Governo Federal é naturalmente decisivo; cabe-lhe, sobretudo, além da coordenação do Sistema estimular, por todos os meios, a transformação dos Municípios em fatores operantes do desenvolvimento nacional e unidades de sustentação do progresso geral. De que maneira? ... Canalizando investimentos de vulto para os Municípios; fazendo aplicações substanciais de capital nos setores do planejamento econômico, da reorganização agrária e rural, do urbanismo, da racionalização administrativa e assim por diante; promovendo a supervisão técnica e verificando os coeficientes de produtividade das Projeções Regionais e Locais; em resumo, participando da execução do Sistema através do Orçamento Geral e dos Orçamentos Cambiais da União sempre em função dos interesses nacionais. Nem poderia ser de outra forma, porque a emancipação global dos Municípios pressupõe — vale insistir — uma mobilização bem articulada de forças políticas, recursos financeiros e assistência técnica.

À MARGEM DAS PROJEÇÕES REGIONAIS E LOCAIS

Diretrizes, conteúdos e bases do sistema

Recuperar, expandir e fortalecer a capacidade tributária, financeira, econômica, administrativa, social e técnica dos Estados e Municípios são as diretrizes preliminares das Projeções Locais e Regionais base e ponto de partida de todo o Sistema. A orientação predominante é de estimular por todos os meios a crescente industrialização nos Estados e respectivos Municípios, ampliá-la e coordená-la com a dinamização gradual dos demais setores estruturais da economia nacional. Com a aplicação concentrada e progressiva dos recursos financeiros e humanos, sob a coordenação e assistência técnica da União, dos Estados ou Consórcios Intermunicipais, — conforme o caso — encaminhar-se-ão os equacionamentos exatos e as soluções práticas dos problemas fundamentais segundo ordens de urgência ou prioridades cientificamente preestabelecidas. E' o que se denomina na terminologia das Projeções Regionais e Locais, as Metas Preferenciais da Operação Município, tais como: — aproveitamento científico, expansão e defesa dos recursos naturais: — eletrificação; — iniciativas pioneiras de energia atômica; — industrialização intensiva e descentralizada; — incremento, expansão e defesa da produção agropecuária, da pesca e do reflorestamento; — conservação dos solos; — reorganização agrária; aproveitamento de áreas improdutivas; — ampliação e modernização dos sistemas de transportes e comunicações; — saneamento e planos diretores; — urbanismo; — habitações populares; hospitais; — melhoria das condições de vida e níveis culturais da população; — explo-

ração industrial do turismo; — estudos, levantamentos, pesquisas, investigações científicas e tecnológicas; — formação técnico-profissional; — racionalização do aparelhamento governamental e administrativo dos Municípios e dos Estados mediante reformas de estrutura, descentralização, simplificação e modernização e automação gradual — sempre que possível — dos serviços governamentais e da Administração Pública. Haverá, além disso, os “Comandos de Produtividade”, em regime de ampla cooperação com a iniciativa privada, destinados a acompanhar e fiscalizar a execução dos planos e projetos, bem como implantar técnicas e métodos de organização científica do trabalho, verificar a produtividade das Metas Preferenciais.

Outro aspecto interessante, no que se refere à sistemática da execução da iniciativa, é o estabelecimento dos Setores operacionais descentralizados. Para melhor coordenação técnica, supervisão e flexibilidade de administração, esses setores serão aglutinados em zonas operacionais, em função das peculiaridades geo-econômicas de cada Estado (Consórcios Intermunicipais). O conjunto todo da Operação constituirá um anexo especial dos orçamentos aos quais serão também incorporados os auxílios e subvenções destinados às Prefeituras (*grants-in-aid*). As fontes de receita, despesas de custeio e os investimentos serão regulados, em todas as suas modalidades, em Leis Financeiras especiais e pelo Sistema de Atos Complementares.

Esquema financeiro

A Operação Município, em seu conjunto, foi estimada em 18 bilhões de cruzeiros, em sua primeira fase, que corresponde à média anual de 3,6 bilhões de cruzeiros, aproximadamente, no quinquênio 1959-1964.

O esquema financeiro do magno empreendimento foi formulado após o levantamento da capacidade tributária e das possibilidades orçamentárias da União, dos Estados e dos Municípios. Examinou-se, por outro lado, o quadro das probabilidades e disponibilidades do mercado de capitais. Foram adotados, ainda, critérios que asseguram a crescente participação do Governo Federal, (Orçamento Geral e Orçamentos Cambiais da União), além de tornar exequível uma ampla participação.

São várias as fontes de receita propostas para cobertura dos investimentos e despesas previstas: dotações orçamentárias; produtos de operações de crédito; contribuições de melhoria; revisão do sistema tributário; regulamentação do imposto territorial rural e do excesso da arrecadação estadual; vinculação de adicionais; taxas, cotas da União, emissão de apólices, revisão tarifária e de custos governamentais, entre outras.

Acresce salientar que os investimentos maciços em projetos geradores de riqueza deverão assegurar, antes mesmo do encerramento da primeira fase, em 1964, o caráter de plano auto-financeável. As obras, empreendimentos e serviços, devem ser de natureza reprodutiva, proporcionando renda industrial permanente. A Operação poderá apresentar, de imediato, resultados, lucros e rendimentos proporcionais ao volume e ritmo de sua execução, em decorrência do aumento da produção em todos os municípios, do cresci-

mento da arrecadação, do fortalecimento do mercado interno, do aumento dos índices de produtividade, etc.

Os principais Congressos de Municípios que se têm realizado — nacionais ou regionais, — aprovaram as seguintes recomendações referentes à Operação Município: — 1.º — Que os Podêres Executivos tomem tôdas as providências no sentido de encaminhar a Operação Município à apreciação das Assembléias Legislativas, acompanhada de pareceres contendo os estudos e contribuições técnicas das diversas Secretarias de Estado; 2.º — Que as Assembléias Legislativas Estaduais organizem uma Comissão Especial para estudar os problemas dos municípios, em função do seu desenvolvimento planejado, devendo os referidos estudos começar pelo exame antecipado das Projeções Regionais e Locais do Sistema; 3.º — Que as conclusões, resultados, recomendações ou reivindicações dos Congressos de Municípios sejam incorporados aos projetos da Operação Município; 4.º — Que as Prefeituras e Câmaras Municipais promovam, desde já, as iniciativas ou providências referentes à sua participação no Sistema da Operação Município, suas Projeções Regionais ou Locais, tendo em vista sua implantação e aperfeiçoamento; 5.º — Que a Operação Município passe a constituir um patrimônio das Câmaras Municipais, Prefeituras, Associações Rurais, Cooperativas, Sindicatos e demais instituições representativas das Comunas, o denominador comum de suas necessidades, problemas e aspirações, — enfim, um autêntico Roteiro da Prosperidade. (*)

Observação: (*) — O Conselheiro ARAÚJO CAVALCANTI, representante do Território do Rio Branco, encaminhou aos Excelentíssimos Senhores Presidentes do Conselho Deliberativo e do Conselho Diretor da ABM, — respectivamente os eminentes Vereador SILVIO FORTUNATO e CELSO MELLO DE AZEVEDO, digno Prefeito de Belo Horizonte e Presidente da ABM, uma Exposição de Motivos relativa ao Sistema Geral da Operação Município, solicitando providências para acelerar a implantação do referido Sistema. A Segunda Parte dêste trabalho é um resumo da mencionada Exposição. Deixamos, deliberadamente, de transcrever gráficos, tabelas e estatísticas, (ofício n.º 70-57).

2 — Fortalecimento Econômico-Financeiro a Priori como condição de uma Autonomia Municipal Efetiva.

A Operação Município, com suas Projeções Regionais e Locais, consubstancia um sistema revolucionário e objetivo de administração planejada. Ela significa, na prática, a aplicação concentrada e maciça de recursos financeiros, técnicos e humanos, em obras, empreendimentos e serviços, mediante convênios com os Estados e a União.

As primeiras estimativas dêsses recursos demonstram que os investimentos do Sistema Geral da Operação Município atingirão, no primeiro quinquênio de sua execução, cêrda de Cr\$ 18.000.000.000,00 (dezoito bilhões de cruzeiros): — portanto, uma soma várias vezes superior à projetada discriminação de rendas, na hipótese do advento de uma Reforma Constitucional de envergadura.

Trata-se, pois, conforme acentuou o Professor JOÃO GUILHERME DE ARAÇÃO — atual Diretor-Geral do D.A.S.P. — de “uma providência preliminar e heróica. A Operação Município promoverá o imediato soerguimento do padrão de vida das populações locais. Com a Operação Município atingirá o Interior do País sua máxima expressão social, econômica e política. Expressão social pelo imediato soerguimento do “standard” de vida das populações municipais; plena expressão econômica, em virtude dos benefícios proporcionados pelos investimentos da Operação enfim, expressão política, porque, afinal, a autonomia municipal vai adquirir mais nítida consciência de si mesma, podendo conduzir as administrações locais a um desenvolvimento maciço que, em última análise, reverte num regime de progresso nacional em todos os sentidos e em tôdas as direções”. (Diário Carioca — Rio, 26 de agosto de 1954 e Diário de Notícias, 16-9-54; in O Dia, Curitiba, 14-2-55).

3 — *O desenvolvimento planificado dos Municípios: — Tema fundamental do movimento municipalista. Aperfeiçoamento e dinamização do federalismo. Novos rumos de Governo e Administração para as comunas brasileiras.*

O IV Congresso Nacional de Municípios — levado a efeito no Rio de Janeiro, de 27 de abril a 5 de maio de 1957 — teve oportunidade de examinar com o mais profundo interesse uma surpreendente quantidade de teses, indicações, projetos e estudos diversos sobre a discutida Seção II do Temário do Magno Conclave, isto é, a Operação Município, suas Projeções Regionais e Locais (Aspectos Políticos, Econômicos, Financeiros, Administrativos, Técnicos e Culturais).

Coube à 2ª Comissão Técnica do Congresso do Rio de Janeiro a responsabilidade de examinar os referidos trabalhos e contribuições. Os exaustivos e veementes debates travados no seio da 2ª Comissão vieram confirmar os prognósticos de alguns técnicos e analistas dos problemas de Governo e Administração Municipal no sentido de que, mais cedo do que se presume, o Movimento Municipalista brasileiro passará a girar em torno do Sistema Geral da Operação Município. O Vereador ALBERTO ANDRÉ, da Câmara Municipal de Porto Alegre e um dos líderes da Delegação Gaúcha, escreveu no “Correio do Povo”, em um dos seus notáveis depoimentos sobre as conclusões, resultados e tendências do IV Congresso de Municípios (referindo-se à Operação Município e substitutivos que lhe foram apresentados):

«... É um trabalho de fôlego e que contempla, em seu bôjo, a realidade dos problemas municipais, observado o Brasil num plano de conjunto. O assunto, pela magnitude, voltará ao debate oportunamente quando fôr conhecido o resultado dos trabalhos da Comissão Especial e, mais pròpriamente, no V Congresso Nacional de Municípios, quando será o tema principal uma vez que o da discriminação de rendas, cumprido ou não pelo Governo, tem um sentido definitivo”. (Correio do Povo, Porto Alegre, 25 de maio de 1957).

Prefeitos, vereadores, técnicos, estudiosos e autoridades de todo o Brasil, aguardam com justificada ansiedade as providências dos Governos — nas

três órbitas da Federação — e da Associação Brasileira de Municípios a respeito das Recomendações do IV Congresso Nacional de Municípios no que se refere ao singular conjunto de iniciativas, empreendimentos, atividades e projetos integrantes da Operação Município.

Dentre as Recomendações aprovadas pelo IV Congresso de Municípios merece relêvo a proposta da Segunda Comissão Técnica formulada nos seguintes termos:

“Organização de uma Comissão Especial integrada por uma equipe de engenheiros especializados (urbanismo e planejamento econômico); economistas; técnicos de administração; agrônomos, representantes da Associação Brasileira de Municípios para debaterem, dentro de 60 dias, o Sistema Geral da Operação Município, suas Projeções Regionais e Locais, em reunião a ser realizada em São Paulo. Deverá ser dada prioridade à participação, nessa Comissão, de professores catedráticos das escolas superiores do País. A Comissão debaterá o problema em 3 dias não podendo o seu número exceder a 15. (Do Relatório Geral dos Trabalhos da 2ª Comissão Técnica).

Cresceram, portanto, as responsabilidades da ABM em face desse encargo adicional. A organização de uma Comissão Especial para os fins e nos termos da Recomendação aprovada apresenta, de início, os seguintes problemas:

- a) escolha das personalidades a serem convidadas e que deverão integrar a mencionada Comissão;
- b) designação de um Grupo de Trabalho para organização preliminar do dossiê destinado à Comissão e preparo dos indispensáveis «documentos de trabalho»;
- c) estabelecimento de prazos, metas, local, data e horário das reuniões e demais providências, inclusive a divulgação dos resultados obtidos;
- d) as personalidades dos diversos Estados convidados à Reunião de São Paulo — escolhidos, de preferência, entre professores de nível superior e técnicos de projeção deverão estudar, previamente a seguinte Agenda:

1 — Conceituação do Sistema Geral da Operação Município, suas Projeções Regionais e Locais. Doutrina e Técnica de Descentralização.

2 — Aspectos políticos, econômicos, financeiros, administrativos, técnicos e culturais. A Exeqüibilidade do Sistema.

3 — A Operação Município e a Autonomia Municipal. Competência específica e ação conjunta da União, dos Estados e dos Municípios. Análise jurídica do problema. O Equilíbrio da Federação brasileira. Um novo Federalismo.

4 — Fundamentos e Perspectivas do Sistema Geral da Operação Município. A Participação dos Municípios no Orçamento Geral e nos Orçamentos Cambiais da União. Sistematização dos Acórdos e Convênios.

5 — A Operação Município e a Política de Consórcios Municipais. Investimentos Prioritários e Produtividade. Novas Tendências de Planejamento Regional.

Evidentemente, grandes são as dificuldades que se antepõem à plena execução da imperiosa Recomendação. E' de acentuar-se, todavia, que o funcionamento de uma Comissão Especial de alta expressão técnica, cultural e política contribuirá para reforçar de maneira decisiva, o prestígio da ABM, além de consolidar as bases e acelerar o advento da Operação Município.

A trajetória do arrojado Sistema que tem como objetivo básico acelerar o desenvolvimento econômico-social dos Municípios, devidamente coordenado com os interesses dos Estados e da União, teve início em 1954. Desde então, a Operação Município adquiriu as proporções de um Movimento de âmbito nacional, com fisionomia e características próprias. Movimento orientado no sentido de uma Política Nacional de Investimentos selecionados geradores de riqueza. Investimentos substanciais vinculados à execução de melhoramentos municipais prioritários; ou seja, na terminologia da Operação Município, o desenvolvimento planejado das Comunas através das Projeções Regionais ou Locais do original Sistema.

4 — *Panorama da situação — A trajetória da Operação Município.*

Em fevereiro de 1954, simultaneamente com a elaboração da Proposta Orçamentária da União, promoveu o D.A.S.P. a realização de um Inquérito de âmbito nacional destinado a investigar e sistematizar a participação dos Municípios no Orçamento Geral da União (Auxílios, contribuições, subvenções, Acórdos e Convênios). — Os levantamentos foram iniciados em 5 de fevereiro de 1954 com a expedição de uma Circular para tôdas as Prefeituras e Câmaras Municipais do País. Os Municípios, em sua quase totalidade, atenderam às solicitações constantes da Circular. Centenas de relatórios ou ofícios foram encaminhados ao D.A.S.P., contendo as reivindicações de cada Município quanto a obras, empreendimentos e serviços, afora uma grande massa de dados estatísticos e informações da maior utilidade.

Os resultados dêsse vasto Inquérito tornaram possível o planejamento das bases, diretrizes, metas e delineamentos gerais da *Operação Município*. Coube-me a honra dessa iniciativa em virtude da circunstância puramente eventual de exercer, ao mesmo tempo, o cargo de Diretor de Orçamento e Organização do D.A.S.P. e o mandato de Secretário-Geral da ABM.

Realizou-se em São Lourenço, de 15 a 22 de maio de 1954, o III Congresso Nacional de Municípios. A *Operação Município* foi submetida ao exame das Comissões Técnicas e do Plenário do referido Congresso. Os Prefeitos, Vereadores e técnicos, então reunidos, aprovaram o Projeto de Recomendação sobre o assunto, elaborado pelo Dr. LUCIANO MESQUITA, Presidente da Assessoria Técnica e Assessor da Comissão de Finanças do Senado Federal. A *Operação Município* monopolizou, por completo, o Congresso de São Lourenço. Apesar de tempestuosos debates, obteve-se a aprovação, por unanimidade, do resumo elaborado, isto é, os dois famosos artigos que passaram a integrar a Carta dos Municípios como uma Recomendação Especial.

O Senador JARBAS MARANHÃO (então Deputado Federal, transforma a Recomendação Especial de São Lourenço no Projeto de Lei n.º 4.614, de 1954. A *Operação Município* surge, destarte, na Câmara Federal, a 24 de junho de 1954, como iniciativa do Poder Legislativo tendo em vista a transformação dos Municípios brasileiros em unidades de sustentação do progresso nacional. A *Operação Município* resume, nos termos do Projeto número 4.614-54, as reivindicações fundamentais das Comunas brasileiras, principalmente no tocante às necessidades de modernização e capacitação econômica, financeira, administrativa e técnica.

O Secretário-Geral da ABM promove a realização de uma campanha sem paralelo nos anais do Movimento Municipalista, em torno da *Operação Município*. As Prefeituras e Câmaras Municipais, em resposta a uma nova Circular sobre o assunto, começam a se movimentar. Milhares de telegramas oriundos da quase totalidade dos Municípios são dirigidos ao Presidente da República, ao Presidente do Congresso Nacional e aos líderes dos Partidos, ao Ministro da Fazenda, ao Diretor-Geral do D.A.S.P. e aos Diretores dos principais jornais do País, manifestando apoio à Recomendação do Congresso de São Lourenço consubstanciada no Projeto n.º 4.614-54 (*Operação Município*).

Reúnem-se os dirigentes do Movimento Municipalista em Curitiba, Paraná, durante os dias 5, 6 e 7 de novembro de 1954. Como principal resultado dessa Reunião, divulga-se o Documento que tomou o nome de "Declaração de Curitiba" cujo texto reafirma a linha política e técnica da ABM e reitera aos Podêres Legislativo e Executivo da União a conveniência de apressar o andamento da *Operação Município*. A "Declaração de Curitiba" acentua os aspectos mais importantes da *Operação Município* e estabelecida a sua inclusão como um dos itens básicos do Temário do IV Congresso de Municípios.

O Secretário-Geral da ABM, por intermédio da Seção Brasileira do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, publica, em 1955, os documentos essenciais da *Operação Município* em sua primeira fase. Na reunião de Guarujá, São Paulo, em maio de 1955, são apresentados e divulgados com êxito excepcional os três volumes contendo os referidos Documentos:

I — A *Operação Município* — Fundamentos do Plano Nacional de Obras, Empreendimentos e Serviços Municipais — pelo Professor FRANCILINO DE ARAÚJO GOMES.

II — Diretrizes e Bases da *Operação Município* — pelo Dr. LUCIANO MESQUITA:

III — A Crise Brasileira e a *Operação Município* — pelo Professor FRANCISCO BURKINSKI.

A ABM, dando cumprimento à Resolução de seus Conselhos ao ensejo da Reunião de Guarujá, em maio de 1955, transmite aos Srs. candidatos à Presidência e Vice-Presidência da República, a Carta dos Municípios e a *Operação Município* — isto é, a magnífica síntese dos princípios, direitos e

reivindicações que constituem a própria razão deser do Movimento Municipalista brasileiro. O pronunciamento oficial da ABM sobre o assunto, em face das eleições presidenciais, acentuou: — "Qualquer que seja a grave decisão das urnas, em outubro, cumpre fortalecer o patriótico Movimento Municipalista. Votar bem é antecipar a vitória da nobre causa, dos princípios e das aspirações que nela se consubstanciam». «Neste sentido, interpretando legítimos interesses e anseios de quase 2.500 Comunas a Associação Brasileira de Municípios, ao mesmo tempo em que reafirma a plena liberdade de pronunciamento de seus Membros — eximindo-os de qualquer compromisso, tem a honra de se dirigir aos Eminentíssimos patrícios, Doutores ADEMAR DE BARROS, JUSCELINO KUBITSCHKE, PLÍNIO SALGADO, General JUAREZ TÁVORA e respectivos companheiros de chapa, para encaminhar os documentos básicos que equacionam e resumem os problemas e reivindicações dos Municípios brasileiros: 1 — Carta dos Municípios — admirável roteiro da Campanha pela recuperação e desenvolvimento das nossas Comunas e palavras de ordem do Homem do Interior; — 2 — a *Operação Município*, autêntica aspiração nacional e ponto fundamental de qualquer programa de Governo e Administração para o Brasil. (Declaração de Guarujá, São Paulo, maio de 1955).

O Deputado CELSO PEÇANHA pronuncia, a 8 de outubro de 1955, um discurso de grande repercussão, estabelecendo o enquadramento do Sistema Geral da *Operação Município* nos Planos de Desenvolvimento Nacional e apresenta o primeiro substitutivo ao Projeto n.º 4.614-54. O Discurso do Deputado Fluminense desenvolve a teoria geral da *Operação Município*, define os seus objetivos a curto e a longo prazo e sugere aperfeiçoamentos e providências complementares.

Reúne-se em Niterói, a 17 de agosto de 1955, o I Congresso dos Municípios Fluminenses; surge, nessa oportunidade, a primeira Projeção Regional da *Operação Município* — A *Operação Rio de Janeiro*. (Desenvolvimento Econômico e Social dos Municípios fluminenses). A *Operação Rio de Janeiro* é aprovada pela unanimidade das Prefeituras e Câmaras Fluminenses reunidas no Congresso de Niterói.

O Deputado TEOTÔNIO BRANDÃO VILELA apresenta a 13 de outubro de 1955, na Assembléia do Estado de Alagoas, o Projeto n.º 196-55, a segunda projeção Regional da *Operação Município*, denominada *Operação Alagoas*. (Dispõe sobre as Diretrizes e Bases do Plano de Obras, Empreendimentos e Serviços e dá outras providências. Desenvolvimento Econômico e Social dos Municípios Alagoanos. Mobilização contra o subdesenvolvimento).

Centenas de cartas e telegramas solicitando esclarecimento e formulando sugestões são dirigidos ao Secretário-Geral da ABM. Em face da impossibilidade material de responder diretamente aos pedidos de informações que, de todos os pontos do País e em volume surpreendente, lhe são encaminhados, delibera o Secretário-Geral organizar, publicar e expedir o Boletim Técnico da *Operação Município* cujo primeiro número saiu a 1.º de fevereiro de 1956. Não dispondo a ABM de recursos materiais para impressão de um Tablóide moderno de grande tiragem e circulação, conseguiu o Secretário-Geral, todavia, resolver o problema, financiando pessoalmente a edição e distribuição

dos nove primeiros números do Boletim. A iniciativa foi coroada de êxito, constituindo um autêntico sucesso. O Boletim da *Operação Município* está contribuindo para dar ao Movimento Municipalista um novo sentido e inesperado vigor.

Na Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, o Deputado JOSÉ CUPERTINO DE ALMEIDA apresentou a 15 de julho de 1956, em Vitória, a terceira Projeção Regional da *Operação Município* — a *Operação Espírito Santo* (Projeto n.º 91-56 — Dispõe sobre o Desenvolvimento Planificado dos Municípios do Espírito Santo e dá outras providências).

Realiza-se em Manaus, de 26 a 31 de agosto de 1956, sob os auspícios do Governo do Estado, o I Congresso de Municípios da Amazônia. Nessa oportunidade, o Secretário da Fazenda, Dr. DESIRÉ GUARANI E SILVA, submete ao Congresso a *Operação Amazônia*, aprovada por unanimidade, como uma nova Projeção Regional da *Operação Município*.

Surge, no Estado do Rio, em agosto de 1955, ao ensejo da Reunião dos Municípios da Zona de Cantagalo a primeira projeção local da *Operação Município* denominada *Operação Cabo Frio*. O II Congresso dos Municípios Fluminenses, realizado posteriormente em Cabo Frio, de 8 a 11 de novembro de 1956, aprovou por unanimidade, a *Operação Cabo Frio*. Dispõe o projeto sobre o desenvolvimento planificado da sede e dos distritos. A *Operação Cabo Frio* pode servir de exemplo à administração dos municípios, com as devidas adaptações às respectivas peculiaridades fisiográficas e geo-econômicas.

O I Congresso de Reivindicações do Povo Carioca, em março de 1956, aprova, por unanimidade, a *Operação Guanabara*: Projeção Regional em que se incorporam com êxito os princípios que caracterizam a *Operação Município* e se formulam, com objetividade, soluções para o Rio de Janeiro em face do advento da Nova Capital em Brasília. A *Operação Guanabara* equaciona e resume os problemas do Distrito Federal e traça os delineamentos da política mais convenientes aos interesses nacionais em função da mudança da Capital Federal para Brasília.

Em nome de Pernambuco, o Deputado Federal PONTES VIEIRA submete ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 1.627-56 que dispõe sobre a Reorganização Administrativa e o Desenvolvimento Planificado do Território de Fernando de Noronha (*Operação Arquipélago*). Essa Projeção Territorial da *Operação Município* marca o início, a 26 de julho de 1956, de um novo ciclo de estudos e iniciativas referentes aos Territórios Federais.

M. A. TEIXEIRA DE FREITAS elabora a *Lei Pró-Município*, como substitutivo à *Operação Município*. O Criador do Sistema geográfico, estatístico e censitário do Brasil (IBGE) dedicou os últimos meses de sua vida ao exame, ampliação e aperfeiçoamento da *Operação Município*, realizando, com a *Lei Pró-Município*, um trabalho monumental.

O Deputado ROCHA LOURES, em discurso pronunciado na Câmara Federal a 31 de julho de 1956, solicitou a transcrição nos Anais da *Lei Pró-Mu-*

nicipio, de M. A. TEIXEIRA DE FREITAS o qual, antes de falecer, entregou-a à ABM.

Na Câmara Federal serão apresentados dois Projetos vinculados ao conjunto de Leis Complementares da *Operação Município*:

a) o Projeto n.º 1.495-56 de 22 de julho de 1956, do Deputado UNÍRIO MACHADO, que dispõe sobre a Aquisição de Máquinas e Equipamentos para os Municípios;

b) o Projeto de Resolução n.º 103, de 1956, do Deputado PONTES VIEIRA (cria a Comissão dos Municípios — órgão técnico de estudos, pesquisas e colaboração do Poder Legislativo com as Comunas brasileiras. Intervenção Direta de Congresso Nacional na Solução dos Problemas Municipais, Modernização e Aperfeiçoamento do Poder Legislativo). 15-12-56.

Realiza-se no Rio de Janeiro o IV Congresso Nacional de Municípios, de 27 de abril a 5 de maio de 1957. A *Operação Rio Bonito* é submetida à apreciação dos Prefeitos e Vereadores do Brasil como a segunda Projeção Local da *Operação Município*. A apresentação é feita pelos Delegados do Estado do Rio como uma Mensagem fluminense aos Prefeitos e Vereadores do Brasil. O "Jornal de Rio Bonito" dedica uma edição especial à *Operação Rio Bonito*.

Simultaneamente com a *Operação Rio Bonito*, o IV Congresso aprova inúmeras indicações, noções e contribuições técnicas sobre o Sistema Geral de *Operação Município*. Dentre as Recomendações aprovadas destacam-se, pela sua importância, as que se referem à *Lei Pró-Município* e à *Operação Arquipélago*. Esta última condensa as reivindicações, problemas e necessidades de Fernando de Noronha, indicando as soluções concretas a serem tomadas para reorganização e desenvolvimento planejado desse Território. Merecem, ainda, referência especial, as Recomendações que mandam estender as Projeções Regionais e Locais da *Operação Município* a todos os Territórios, Estados e Municípios do Brasil a fim de que fique configurado, em sua plenitude, o Sistema Geral da *Operação Município*. O IV Congresso recomendou, outrossim, que os Governos estaduais e as Assembléias Legislativas dos Estados elaborem, com as devidas adaptações, planos idênticos aos das Projeções Regionais da *Operação Município*. Foi aprovada idêntica Recomendação no sentido de que as Prefeituras e Câmaras Municipais formulem, tendo em vista suas peculiaridades geo-econômicas, projetos similares aos das Projeções Locais, servindo os estudos até hoje divulgados sobre as referidas Projeções, como subsídio ao preparo de projetos de lei.

Encerrado o IV Congresso de Municípios, o Deputado CLODOMIR MORAIS, em obediência às Recomendações aprovadas, submeteu à Assembléia Legislativa de Pernambuco, ao regressar ao Recife, Projeto de Lei dispondo sobre a *Operação Pernambuco*, a mais recente Projeção Regional da *Operação Município*. (Projeto n.º 107-57 — Autoriza o Poder Executivo Estadual a Organizar a *Operação Pernambuco* — 27 de maio de 1957).

Ainda em obediência a uma Resolução Especial do IV Congresso, o Deputado ANTUNES DE OLIVEIRA apresenta, na Câmara Federal, a 31 de agosto de 1957, o Projeto de Lei n.º 3.112, (institui Bases e Diretrizes para

a organização do Plano Nacional de Obras, Empreendimentos e Serviços Municipais). Essa é a mais recente contribuição técnica no sentido de ampliar, aperfeiçoar e fortalecer o Sistema Geral da *Operação Município*.

Em Pernambuco, o Prefeito FERREIRA LIMA FILHO encaminha Mensagem à Câmara Municipal acêrca da *Operação Timbaúba* (Projeto de Lei n.º 15, de 8 de setembro de 1957, que dispõe sobre o Desenvolvimento Planificado do Município de Timbaúba e seu Enquadramento do Sistema Geral da *Operação Município* — I: Obras, Empreendimentos e Serviços de Desenvolvimento Econômico e Social; II — Plano Diretor da Cidade; III — Reorganização Administrativa; IV — Atos complementares).

Aguardando oportunidade favorável deverão ser apresentadas outras Projeções Regionais e Locais. *Operação Mato Grosso, Operação Piauí, Operação Caruaru, Operação Roraima, Operação Buíque*, e assim sucessivamente.

Em diversas Unidades da Federação os líderes mais esclarecidos e dinâmicos do Movimento Municipalista brasileiro estão procurando encontrar fórmulas práticas de aplicação dos objetivos e princípios fundamentais do Sistema Geral da *Operação Município*, adaptando-os às peculiaridades e imperativos das condições regionais e locais. Neste sentido, o Deputado RAUL PEREIRA elaborou, com a cooperação do Dr. MACHADO VILLA, Assessor Técnico da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, o "Plano Estadual de Expansão Administrativa", visando ao desenvolvimento econômico, social, cultural e administrativo dos Municípios gaúchos, na base de iniciativas e acôrdos intergovernamentais. Completa-se, desta forma, da Amazônia ao Rio Grande do Sul, o ciclo pioneiro das Projeções Regionais da *Operação Município*. (29 de dezembro de 1957).

Dando prosseguimento e consolidando o ciclo surgiram, recentemente, em Minas Gerais e Pernambuco, duas novas Projeções Locais do Sistema: — *Operação Guaxupé* (Projeto n.º 4.257 de 1958, iniciativa conjunta do Deputado STARLING SOARES, do Prefeito SALVIO GALLICHIO e do Dr. WILTON M. CORAGEM) e, finalmente, o *Operação Buíque* — um extraordinário conjunto de empreendimentos multifuncionais tendo em vista a recuperação e o desenvolvimento planificado desse Município. A *Operação Buíque*, de concepção verdadeiramente revolucionária e prática, modificará, por completo, a fisionomia do sertão pernambucano acelerando o ritmo do desenvolvimento e promovendo o bem-estar das populações sertanejas no quadro de um Consórcio Intermunicipal interessando os Municípios Associados de Buíque, Arcoverde, Pedra, Inajá e Águas Belas. (Projeto de iniciativa do Vereador HUMBERTO DE ARAÚJO CAVALCANTI, destinado à mais ampla e profunda repercussão durante o próximo V Congresso Nacional de Municípios, em 1959, na cidade do Recife).

5 — A *Operação Município em Marcha*. Impacto e repercussões do sistema.

As repercussões do Sistema Geral da *Operação Município*, com suas Projeções Regionais e Locais, têm sido expressivas. Pronunciamentos e comentários favoráveis estão surgindo nas publicações especializadas de alguns

organismos internacionais interessados nos problemas de governo e administração municipal. São engenheiros, professores de direito administrativo, economistas, ou simples estudiosos, cujas manifestações traduzem, via de regra, sentimentos de simpatia e confiança no advento da *Operação Município*, justamente considerada com a mais arrojada e original contribuição técnica do Municipalismo brasileiro.

Vários documentos básicos do referido Sistema, diretamente vinculados à solução dos problemas do desenvolvimento econômico e da reorganização administrativa, estão sendo divulgados em inglês, francês e espanhol. Citaremos, apenas, alguns exemplos:

1) "The Cabo Frio Operation Project is a Daring and Dynamic Scheme. The Economic and Social Development of the County" — transcrito nos Anais do Congresso Nacional juntamente com o Projeto de Lei número 3.622-57 (Operação Cabo Frio);

2) "Le Developpement Social et Économique de Rio Bonito. Message aux Prefets et Conseillers Municipaux du Brésil". — texto, em francês, da Operação Rio Bonito, elaborado pelo prof. ALEXIS MAURIN e publicado no Diário do Congresso Nacional, conjuntamente com o projeto de Lei número 3.581, de 1957 (Operação Rio Bonito);

3) «L'Opération Archipel, Réorganisation Administrative et Planification du Developement de Fernando de Noronha» — texto, em francês, da Operação Arquipélago de autoria do Professor ALEXIS MAURIN, igualmente incorporado aos Anais do Congresso Nacional com o Projeto número 3.743-58.

4) "Meaning and Importance of the Rio de Janeiro Operation: New Style Municipalism» — Conferência de ARAÚJO CAVALCANTI, traduzida e publicada, na íntegra, pela Inter-American Municipal Review, Quartely of the Inter-American Municipal Organization (Nums. 3 e 4, junho, 1956). Essa conferência foi também divulgada em espanhol pela mesma Revista.

5) "Transforming Municipalities into Units for the Furtherance of National Progres. The Operation Município Profet 4.614-54 — Senador JARBAS MARANHÃO (Bulletin of the V Inter-American Congress of Municipalities — San Juan, Puerto Rico — USA — December 5, 1954).

Os ensaios, artigos, traduções, etc., publicados em inglês, francês, espanhol e italiano, estão sendo reunidos em um volume especial para distribuição aos Prefeitos e Vereadores durante o V Congresso Nacional de Municípios que deverá ser realizado no Recife, em princípios de 1959. Aliás, o D.A.S.P. e a Seção Brasileira do Instituto Internacional de Ciências Administrativas estão executando um Programa Conjunto de publicações no qual se destacam, exatamente, os volumes relacionados com a Operação Município. Nesse sentido, além dos três trabalhos mencionados nesta exposição, foram publicados no corrente ano, com repercussão e êxito surpreendentes, os seguintes: 1 — "Problemas de Governo e Administração do Espírito Santo" (Operação Espírito Santo) — pelo Deputado Estadual JOSÉ CUPERINO DE ALMEIDA. 2 — "Reorganização Administrativa e Desenvolvimento Planificado de Fernando de Noronha" (Operação Arquipélago) — pelo

Deputado Federal PONTES VIEIRA. 3 — "Integração do Piauí nos Planos de Desenvolvimento Nacional" — pelo Técnico de Administração FENELON SILVA. 4 — «Mobilização Contra o Subdesenvolvimento» (Operação Alagoas) pelo Deputado Estadual TEOTÔNIO BRANDÃO VILELA. 5 — "O Sistema Geral da Operação Município e seu Enquadramento nos Planos de Desenvolvimento Nacional" — pelo Deputado Federal CELSO PEÇANHA. 6 — O "Plano Nacional de Obras, Empreendimentos e Serviços Municipais, Ruralismo e Municipalismo" — pelo Senador JARBAS MARANHÃO.

Encontram-se no prelo, integrando a série organizada pelo D.A.S.P. em colaboração com o Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, outros volumes da mesma coleção. Esse notável empreendimento educativo, de reconhecida substância técnico-cultural, tem recebido entusiásticos aplausos das Prefeituras e Câmaras Municipais. Algumas Prefeituras mais progressistas resolveram, por sua vez, cooperar com esse sadio movimento de nacionalização administrativa e desenvolvimento planejado publicando, diretamente, as respectivas contribuições técnicas. Assim é que, no Estado do Rio, o Prefeito JOÃO DE MORAIS CARDOSO JUNIOR acaba de publicar a "Operação Nilópolis" e, em Pernambuco, o Prefeito FERREIRA LIMA FILHO, por ocasião do XI Congresso dos Jornais do interior, divulgou a Operação Timbaúba, através de uma primorosa edição especial do Timbaúba-Jornal — um dos melhores e mais tradicionais órgãos da imprensa do interior nordestino. (Março, 1958). Não seria possível enumerar, nos limites prefixados desta exposição, a bibliografia da Operação Município a qual, até o presente, abrange — além dos trabalhos já mencionados — cerca de 400 artigos publicados nos principais jornais de todo o Brasil. Essa é uma tarefa de que se incumbirá brevemente o I.B.B.D. (Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação) órgão do Conselho Nacional de Pesquisas para tal fim expressamente autorizado nos termos do Projeto de Lei de autoria do Ex-Ministro do Trabalho, Deputado NELSON OMEGNA, ora em andamento no Congresso Nacional. (Projeto de Lei n.º 4.294-58 — Autoriza o Conselho Nacional de Pesquisas a organizar, por intermédio do Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação, o "Manual dos Prefeitos e Vereadores", com a participação do D. A. S. P. e da Associação Brasileira de Municípios — Deputado NELSON OMEGNA).

O impacto e as repercussões do Sistema Geral da Operação Município no Congresso Nacional, nas Assembléias Legislativas dos Estados e nas Câmaras municipais, demonstram que esse novo tipo de Municipalismo está se transformando em uma incoercível «idéia-fôrça» da nacionalidade. Este é um aspecto da maior importância para as Prefeituras, Câmaras Municipais, autoridades em geral. Para que se tenha uma noção aproximada do impacto da referida "idéia-fôrça" enumeramos, a seguir, algumas proposições legislativas em andamento nas duas Casas do Parlamento brasileiro assim como algumas Leis sancionadas pelo Poder Executivo que dizem respeito aos problemas, necessidades e reivindicações fundamentais dos Municípios:

1) Projeto n.º 3.112-57 — Institui Bases e Diretrizes para a Organização do Plano Nacional de Obras, Empreendimentos e Serviços Municipais;

2) Projeto nº 3.386-57 — Autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, o crédito especial de Cr\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de cruzeiros) para, em colaboração com o Governo do Estado de Pernambuco, participar do esquema de financiamento misto da Operação Timbaúba (Desenvolvimento Econômico e Social do Município de Timbaúba, Estado de Pernambuco);

3) Projeto nº 3.581-57 — Autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo MVOP, o crédito especial de Cr\$ 15.000.000,00 (Quinze milhões de cruzeiros) como contribuição do Governo Federal à realização da Operação Rio Bonito (Desenvolvimento Planificado do Município: I — Obras, Empreendimentos e Serviços de Desenvolvimento Econômico e Social; II — Plano Diretor da Cidade; III — Reorganização Administrativa; IV — Atos Complementares);

4) Projeto nº 3.508-57 — Dispõe sobre a participação da Associação dos Municípios de Pernambuco (AMP) no Orçamento Geral da União; estabelece um Convênio Especial de Colaboração e Assistência Técnica e dá outras providências;

5) Projeto nº 3.622-57 — Dispõe sobre a Contribuição do Governo Federal à execução da Operação Cabo Frio (Desenvolvimento Planificado do Município: I — Obras, Empreendimentos e Serviços de Desenvolvimento Econômico e Social; II — Plano Diretor; III — Reorganização Administrativa; IV — Atos Complementares);

6) — Projeto nº 3.692-58 — Dispõe sobre a participação da Federação de Prefeitos, Vereadores e Municipalistas Fluminenses no Orçamento Geral da União, estabelece um Convênio Especial de Colaboração e Assistência técnica e dá outras providências;

7) Projeto nº 3.693-58 — Autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo MVOP, o crédito especial de Cr\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de cruzeiros) como contribuição do Governo Federal à realização da Operação Nilópolis (Desenvolvimento Planificado do Município: I — Obras, Empreendimentos e Serviços de Desenvolvimento Econômico e Social; II — Plano Diretor da Cidade; III — Reorganização Administrativa; IV — Atos Complementares);

8) Projeto nº 3.702-58 — Dispõe sobre a Instituição do Plano de Recuperação e Desenvolvimento dos Municípios Brasileiros — Operação Município — e dá outras providências;

9 — Projeto nº 3.708-58 — Autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.E.C., o crédito especial de Cr\$ 2.000.000,00 (dois milhões de cruzeiros) para ocorrer às despesas de realização do XI Congresso de Jornalistas do Interior. (Os Congressos de Jornais e Radioemissoras do Interior estão incluindo, nos respectivos Temários como um de seus objetivos básicos, o desenvolvimento Planificado dos Municípios através das Projeções Locais da Operação Município);

10) Projeto nº 3.709-58 — Dispõe sobre a participação da Associação Brasileira de Municípios (ABM) no Orçamento Geral da União, esta-

belece um Convênio Especial de Colaboração e Assistência Técnica e dá outras providências;

11) Projeto n.º 3.736-58 — Dispõe sobre a Contribuição do Governo Federal à realização da Operação Barra do Pirai (Desenvolvimento Planificado do Município: I — Obras, Empreendimentos e Serviços de Desenvolvimento Econômico e Social; II — Atos Complementares; III — Plano Diretor da Cidade).

12) Projeto n.º 3.743-58 — Dispõe sobre as Obras, Empreendimentos e Serviços da Operação Arquipélago — Reorganização Administrativa e Desenvolvimento Planificado de Fernando de Noronha; autoriza o Poder Executivo a abrir crédito especial e dá outras providências;

13) Projeto n.º 3.777-58 — Dispõe sobre o preparo e realização da I Conferência de Diretores e Chefes do Setor de Finanças das Prefeituras;

14) Projeto n.º 3.869-58 — Dispõe sobre o preparo e realização da I Conferência de Diretores e Chefes do Setor de Agricultura das Prefeituras;

15) Projeto n.º 3.894-58 — Dispõe sobre a criação, no Departamento do Interior e Justiça do M.J.N.I., da Divisão de Assistência aos Municípios, e dá outras providências;

16) Projeto n.º 3.898-58 — Autoriza o Poder Executivo a abrir, pelo M.E.C., o crédito especial de Cr\$ 12.000.000,00 (doze milhões de cruzeiros), para ocorrer às despesas de realização do V Congresso Nacional de Municípios, a ser realizado em Recife, Estado de Pernambuco, em janeiro de 1959;

17) Projeto n.º 4.111-58 — Determina a inclusão anual no Orçamento da União, de auxílio destinado ao Instituto de Administração Municipal (IBAM);

18) Projeto n.º 4.122-58 — Autoriza o Poder Executivo a abrir crédito especial pelo M.E.C., para ocorrer às despesas de organização e realização do I Congresso da Imprensa do Interior Nordeste, em Pesqueira;

19) — Projeto n.º 4.176-58 — Determina a inclusão no Orçamento Geral da União de dotações destinadas à Confederação Nacional de Prefeitos, Vereadores e Municipalistas; estabelece um Convênio Especial de Colaboração e Assistência Técnica e dá outras providências;

20) Projeto n.º 4.195-58 — Dispõe sobre o prosseguimento da ligação ferroviária Garanhuns-Brejo-Bom Conselho, Estado de Pernambuco (incluímos este Projeto como sintomático do sentido prático do verdadeiro municipalismo. À semelhança deste estão em andamento, no Congresso Nacional, cerca de 300 projetos contendo reivindicações econômicas).

21) Projeto n.º 4.227-58 — Dispõe sobre a Instituição e Organização do "Concurso Teixeira de Freitas"; estabelece as Bases da participação do IBGE, do D.A.S.P., do Ministério da Educação e Cultura e da Associação Brasileira de Municípios na realização conjunta do referido Concurso; autoriza a abertura de crédito e dá outras providências;

22) Projeto de Resolução n.º 103, da Câmara dos Deputados — Cria a Comissão dos Municípios, órgão técnico de estudos, pesquisas e colaboração do Poder Legislativo com as Comunas brasileiras. Modernização e Aperfeiçoamento do Poder Legislativo. Colaboração com as Câmaras Municipais;

23) Projeto n.º 4.614-54 — Dispõe sobre as Bases e Diretrizes para a Organização do Plano Nacional de Obras, Empreendimentos e Serviços Municipais (Operação Município);

24) Projeto n.º 1.495-56 — Dispõe sobre a aquisição de máquinas e equipamentos para as Prefeituras Municipais. (Projeto Complementar da Operação Município: — regula a aplicação do art. 8.º, inciso III, da Lei número 2.145, de 29-12-53 — as importações de máquinas, motores, aparelhos, conjuntos mecanizados e implementos diversos).

25) Decreto n.º 43.824-58 — Dá nova redação ao art. 4.º do Decreto n.º 41.097-57, sobre a importação de máquinas rodoviárias.

26) Projeto n.º 4.257-58 — Operação Guaxupé. (Estabelece a participação do Governo Federal no esquema de financiamento misto das Obras, Empreendimentos e Serviços integrantes do Plano de Desenvolvimento do Município de Guaxupé).

Este é, em resumo, o panorama da situação. Os acontecimentos estão corroborando as advertências e prognósticos dos que vaticinaram a plena exequibilidade política, econômica, técnica, financeira e administrativa do Sistema Geral da Operação Município, suas Projeções Regionais e Locais.

Trata-se de um conjunto de empreendimentos de envergadura, apenas delineado, mas que, auspiciosamente, vai se impondo à aceitação geral em virtude do conteúdo objetivo, do rigor técnico e do senso prático que presidiram à sua concepção. É certo que o referido Sistema não pretende, porém, ser obra perfeita e definitiva. Ao contrário, cada nova Projeção Regional ou Local aduz inovações, sugere avanços e conquistas no roteiro da crescente objetividade e gradual aperfeiçoamento do Sistema.

De qualquer forma, parece-me que já se pode dar como encerrada a fase preliminar de preparação psicológica de toda a Nação — Congresso Nacional, Assembléias Legislativas dos Estados, Câmaras Municipais, Prefeituras, Jornais, Sindicatos, Associações Rurais e Comerciais, — destinada a preparar o advento do Sistema. A Campanha de esclarecimento da opinião pública está prosseguindo com êxito invulgar.

Os trabalhos até agora efetuados criaram excepcionais condições de receptividade e facilitam o advento da Operação Município.

Chegou a hora, de se dar início à última e mais importante fase da Campanha: — “La mise-en-marche” de todo o Sistema, a ofensiva geral do Movimento Municipalista no sentido de realização concreta da Operação Município. A hora da mobilização política e das decisões práticas.

Chegou o momento das providências objetivas a êsse respeito, isto é, exposições de motivos, ofícios, telegramas, contatos pessoais com os líderes, conferências e mesas-redondas, entrevista pelos Jornais e radioemissoras

tendo em vista acelerar o andamento dos Projetos no Congresso Nacional, nas Assembléias Legislativas dos Estados e nas Câmaras Municipais. Tanto maior são as responsabilidades dos Governos e da Associação Brasileira de Municípios quanto é certo que a Operação Município é uma Recomendação Especial da Carta dos Municípios e, desde o Congresso de São Lourenço, se afirma como o mais arrojado e nobre compromisso da ABM perante o Povo brasileiro em geral, as Prefeituras e Câmaras Municipais, em particular. Ela é, a esta altura, a responsabilidade primordial do Movimento Municipalista exigindo dos seus líderes uma atuação enérgica e dinâmica.

A execução de um conjunto de providências bem planejadas e sincronizadas apressará, sem dúvida, o êxito da Campanha auspiciosamente iniciada e eficientemente desenvolvida. As vicissitudes do Movimento exigem atos positivos: urge mobilizar esforços e recursos para que uma ação inteligente de seus Grupos de Trabalho ofereça uma demonstração concreta de sua capacidade de servir à Nação e ao Povo.

6 — *Tática e Estratégia da Operação Município*

As providências que, em linhas gerais, devem ser tomadas pela ABM são primordialmente de natureza política, abrangendo decisões e pronunciamentos da Entidade. Além disso, enquanto o Congresso Nacional examina o Projeto n.º 4.614-54, que estabelece as bases e diretrizes da Operação Município e os substitutivos apresentados — inclusive a Lei Pró-Município — a Associação Brasileira de Municípios, por intermédio da Assessoria Técnica, deverá providenciar:

- a) inquéritos, levantamentos, estudos especiais, subsídios e anteprojetos relativos ao Fundo Financeiro constituído de recursos vinculados às obras, serviços e demais empreendimentos do Sistema, suas Projeções Regionais e Locais;
- b) a formulação técnica do Sistema (Lei de Programa) acompanhada das Tabelas Discriminativas das obras, serviços, empreendimentos;
- c) os estudos e projetos sobre a Administração descentralizada da Operação Município;
- d) a esquematização dos Convênios Especiais previstos;
- e) as Projeções Locais (Desenvolvimento Planificado dos Municípios);
- f) as Projeções Regionais (Desenvolvimento Econômico e Social dos Estados);
- g) elaboração das leis complementares, medidas legislativas e todo o expediente necessário;
- h) as sondagens e demarches iniciais para estabelecimento, em amplas e democráticas bases do Acórdão Interpartidário Específico que deverá assegurar à Operação Município perenidade, continuidade, absoluta isenção partidária e rigorosas características técnicas;
- i) prosseguimento, em todo o País, de uma ampla campanha de sentido técnico e cultural. Essa campanha foi, aliás, objeto de Recomendação especial da Reunião dos Conselhos da ABM em Guarujá.

São estas providências que tenho a honra de propor e que, em síntese, configuram as linhas de ação, a estratégia e tática da Operação Município. Neste sentido, torna-se imperativo que a ABM através de Circulares especiais a serem remetidas em ondas sucessivas faça as seguintes Recomendações especiais:

Recomendação N.º 1

I — Aos Partidos Políticos Nacionais a fim de que promovam e assinem um Acôrdo interpartidário Específico destinado a comprometer os seus associados no estabelecimento do Sistema Geral da Operação Município. As obras, empreendimentos e serviços integrantes do Sistema devem ficar acima das naturais e necessárias lutas partidárias em tórno dos problemas nacionais, regionais e locais.

Recomendação N.º 2

II — Às Prefeituras e Câmaras Municipais, face ao assentado no referido Acôrdo, que nomeiem, numa demonstração uníssona da unidade do Movimento Municipalista e da força de seus Congressos, Comissões Técnicas com a atribuição de elaborar as projeções Locais do Sistema. (Desenvolvimento Planificado dos Municípios).

Recomendação N.º 3

III — Aos Governadores e às Assembléias Legislativas dos Estados, a fim de que, concomitantemente, promovam o estabelecimento dos programas prioritários dos melhoramentos comunais e intermunicipais necessários à formulação do Plano Estadual — as Projeções Regionais do Sistema. (Desenvolvimento Econômico e Social dos Estados).

Recomendação N.º 4

As Câmaras de Vereadores, às Assembléias Legislativas e ao Congresso Nacional, que propiciem aos Prefeitos, aos Governadores e ao Presidente da República, os recursos financeiros, técnicos e humanos indispensáveis aos trabalhos das Comissões incumbidas de elaborar o Sistema em suas diversas fases e níveis; que votem as leis especiais e os Convênios necessários à sua plena execução.

Recomendação N.º 5

V — Com relação à própria ABM e às Associações Regionais cumpre:

- a) fazer pressão sobre os Podêres Públicos no sentido de que eles dêem execução à Operação Município;
- b) promover reuniões regionais descentralizadas para discussão especial e exclusiva da Operação Município, em todos os seus pormenores.

Considerando, finalmente, que o desenvolvimento econômico-social das Comunas brasileiras deve ser atingido sem sacrificar ou prejudicar a União

ou os Estados, em face das limitações, concorrências, escassez ou precariedade dos recursos disponíveis;

Considerando que é necessário disciplinar o complexo das relações entre a União, os Estados e os Municípios, em função dos interesses nacionais;

Considerando que o Sistema Geral da Operação Município com suas Projeções Regionais ou Locais, é uma fórmula técnica de descentralização administrativa e colaboração intergovernamental;

Considerando que sem planificação justa e científica das disponibilidades em recursos financeiros, técnicos e humanos, entram em conflito os interesses da União, dos Estado e dos Municípios;

Considerando que as providências, iniciativas, projetos, atividades e leis complementares integrantes do Sistema Geral da Operação Município, eliminam os perigos de concorrência, desajustamentos e conflitos de interesses que ameaçam o funcionamento harmonioso da Federação brasileira, corrigindo as injustiças de que são vítimas as unidades elementares da Federação, ou seja, os Municípios;

Considerando que a execução dos planos ou programas de desenvolvimento de cada órbita da Federação, principalmente no que se refere a obras, empreendimentos ou serviços a serem realizados, exige a sistematização dos investimentos em que eles se traduzem, tal como objetivado pela Operação Município;

Considerando que urge dar integral cumprimento às Recomendações do IV Congresso Nacional de Municípios no sentido da implantação e aperfeiçoamento do Sistema Geral da Operação Município, suas Projeções Regionais e Locais, tenho a honra de submeter à alta consideração dos Conselhos Deliberativo, Diretor e Fiscal da ABM, a presente Exposição requerendo, por intermédio de Vossa Excelência, sejam tomadas as providências nela substanciadas. — ARAÚJO CAVALCANTI — Conselheiro. Território Federal do Rio Branco.

DOCUMENTAÇÃO ANEXA

(III) Terceira Parte

1 — A “Operação Pan-Americana”

(Nota da Chancelaria do Governo Brasileiro).

Este é o texto da nota da chancelaria brasileira, que acompanha o “aide-mémoire” sobre a Operação Pan-Americana, distribuída aos embaixadores das Repúblicas continentais no dia 14 de agosto de 1958:

O «aide-mémoire» submetido às Missões diplomáticas das Repúblicas americanas foi acompanhado da seguinte nota:

«O governo brasileiro tem a profunda convicção de que o movimento pan-americanista ora iniciado somente alcançará resultados tangíveis e concretos se contar com o decidido apoio de tôdas as Repúblicas americanas, mediante a mais ampla e irrestrita troca de pontos-de-vista sobre assuntos de fundamental interesse para a causa da fraternidade continental.

O governo brasileiro consulta agora os governos das Repúblicas irmãs do Hemisfério sobre se estariam de acordo com que se efetuassem contatos informais e entendimentos preliminares em Washington, através das Missões diplomáticas acreditadas junto ao governo dos Estados Unidos da América, com vista a um primeiro exame e análise do problema do subdesenvolvimento na América Latina. Esses entendimentos em Washington, dos quais também participariam as Missões acreditadas junto à Organização dos Estados Americanos, poderiam eventualmente assumir uma forma e uma articulação mais coordenada se se constituísse um Comitê de 21 e destinado a assentar as bases de acordo a serem consagradas em uma reunião final. A questão do nível, local e data de tal reunião somente seria definida e resolvida à luz dos progressos realizados no seio do referido Comitê de 21.

No incluso «aide-mémoire» sugere o governo brasileiro que os primeiros contatos em Washington poderiam realizar-se na segunda quinzena de setembro ou na primeira quinzena de outubro, caso esse prazo fôsse julgado adequado para o necessário e indispensável trabalho prévio de documentação e levantamento de problemas de desenvolvimento econômico. O governo brasileiro concebe a Operação Pan-Americana como um movimento de caráter multilateral e não apenas como um entrelaçamento ou justaposição de operações bilaterais. Por outro lado, o governo brasileiro é o primeiro a reconhecer que cada país americano apresenta características próprias e peculiaríssimas de que somente o governo, os estadistas e os técnicos dêsse mesmo país podem ajuizar com segurança e com autoridade. Ao mesmo tempo, será indispensável que cada República americana exponha o seu ponto-de-vista individual sobre a maneira mais adequada e mais prática de consideração do problema multilateral.

Ao formular a presente proposta, o governo brasileiro exprime o seu firme pensamento de que a luta pela democracia no Hemisfério se confunde com a própria luta contra o subdesenvolvimento econômico. E essa luta não poderá ser levada a bom termo sem o esforço conjugado de todas as Repúblicas Americanas, mediante a mais ampla utilização do sistema de consultas mútuas em torno de problemas que são comuns a nossos povos e a nossas nacionalidades.

No «aide-mémoire» se contém, outrossim, um anteprojeto de Agenda básica para os entendimentos informais de Washington. Essa Agenda seria modificada ou ampliada de acordo com os pontos-de-vista expressos pelas diferentes Repúblicas Americanas e constituem tão somente uma primeira tentativa para o ordenamento e bom encaminhamento dos trabalhos.

AIDE-MÉMOIRE

Operação Pan-Americana

1 — Definição e Objetivos:

O governo brasileiro considera necessária uma definição mais clara dos propósitos da Operação Pan-Americana, a fim de que não se desvirtue, nem perca o seu impacto, um movimento iniciado em hora justa e sob os melhores auspícios.

a) *Definição geral.* A operação Pan-Americana não é uma ação delimitada no tempo, com objetivos a serem atingidos a prazo curto, mas uma reorientação da política continental, com o fim de colocar a América Latina, mediante um processo de valorização total, em condições de participar mais eficazmente na defesa do Ocidente, através de um sentido crescente de vitalidade e um maior desenvolvimento de suas possibilidades. A Operação Pan-Americana não é, assim, um simples programa, mas toda uma política.

b) *Conceito político estratégico* — A Operação Pan-Americana deve ser compreendida como um corolário da estratégia geral do Ocidente, dentre cujos objetivos fundamentais sobressaem os seguintes: preservação do regime democrático, baseado na liberdade política e religiosa e no respeito à propriedade privada e à livre empresa; defesa de todas as áreas que interessam à segurança do mundo livre. Por causa da sua importância intrínseca, política, econômica, social, estratégica e porque "uma ameaça à paz em qualquer parte do mundo é agora uma ameaça à paz do mundo inteiro", é oportuno rever, com o objetivo de fortificá-la, a contribuição do poderio do mundo livre que pode ser dada pelas nações signatárias do Tratado do Rio de Janeiro.

c) *Conceito econômico* — O desenvolvimento mais rápido do poder econômico da América Latina se traduzirá num sentido crescente de vitalidade e possibilitará o aumento da sua contribuição para a defesa do Ocidente.

II — Características:

a) *Ação conjugada multilateral* — A Operação Pan-Americana é idealizada sob a forma de uma ação conjunta das vinte e uma Repúblicas do Continente, sendo imprescindível que conserve a sua índole nitidamente multilateral. As questões de caráter bilateral prosseguirão pelas vias normalmente utilizadas, sem entrelaçamento com a referida Operação.

b) *Luta pela democracia* — No quadro da Operação Pan-Americana a luta pela democracia identifica-se com a luta contra a estagnação e o subdesenvolvimento. O subdesenvolvimento reinante neste Hemisfério compromete moral e materialmente a causa que defendemos. Zonas subdesenvolvidas são zonas abertas à penetração da ideologia antidemocrática. A batalha do Ocidente é sob muitos aspectos e em todas as suas implicações a luta pelo desenvolvimento. As ideologias materialistas se alimentam da penúria e da miséria de onde se originaram; o combate a estas constitui o único caminho seguro para o efetivo combate àquelas. Onde houver misérias, a nossa causa estará sempre em perigo. É ilusório esperar atuação convicta, em prol de uma causa que abrange aspectos tão complexos, de povos cujo exílio nos rigores do pauperismo os impede de pensar e sentir fora do âmbito restrito de suas prementes necessidades de sobrevivência.

c) *Participação da América Latina na política mundial* — Na conceituação brasileira, a Operação Pan-Americana traduz a necessidade de que os países latino-americanos participem e colaborem, de maneira mais viva e mais atuante na política internacional, e revela, por parte desses países, uma plena consciência de sua importância moral, política e demográfica. A con-

tribuição da América Latina poderá assumir um valor muito significativo na conquista de um equilíbrio de forças.

III — A Política Ocidental no Após-Guerra.

a) *Reorientação política interamericana* — O governo brasileiro estima ter chegado o momento para uma revisão da política interamericana, com vistas ao fortalecimento da unidade continental, diante do crescente perigo comum. Torna-se urgente, neste momento, uma iniciativa mais forte, mais corajosa, criadora e dinâmica do Hemisfério ocidental. É imperativo tornar cada vez mais viva no Ocidente a consciência de sua missão no mundo moderno.

Esta missão consiste precipuamente em defender e aperfeiçoar as conquistas espirituais e morais do homem. São as forças espirituais e morais que devem orientar um mundo aumentado e profundamente transformado pela técnica. Isto é o que importa ao Ocidente e é a sua própria Causa.

b) *Reorientação econômica do Pan-Americanismo* — O fenômeno do subdesenvolvimento obedece a razões numerosas e complexas. Não se poderia de boa-fé particularizar responsabilidades pela anemia crônica da América Latina e conseqüente enfraquecimento orgânico do pan-americanismo. Conquanto se entenda que a prioridade dos esforços pelo desenvolvimento econômico incumbe a cada um dos países em particular, agora está compreendido, melhor do que nunca, que deve haver cooperação em bases internacionais.

IV. Processo da Operação

a) *Preparo prévio* — O governo brasileiro deseja esclarecer que nunca esteve nas suas intenções e nos seus planos a realização de uma Conferência de chefes de Estado americanos, sem que a mesma fôsse precedida da mais cuidadosa preparação. Por outro lado, não se prende o brasileiro a quaisquer planos rígidos na execução da Operação em aprêço e julga que, somente após uma série de contatos e consultas recíprocas entre os países da nossa comunidade, será possível fixar definitivamente os melhores métodos para atingir o objetivo comum.

b) *Sondagens preliminares* — O governo brasileiro estaria disposto a tomar, desde já, a seu cargo, a realização de sondagens diplomáticas para a elaboração de uma agenda básica, bem como para apurar se os governos americanos concordariam com a idéia de se efetuarem em Washington, através das Embaixadas acreditadas junto ao governo dos Estados Unidos, os entendimentos informais e as negociações preliminares.

c) *Início da operação* — Os trabalhos preparatórios poderiam realizar-se em nível diplomático ou técnico, ficando também prevista a conveniência da participação de membros das Delegações acreditadas junto à Organização dos Estados Americanos. Êsses entendimentos informais assumiriam aspecto mais definido e com melhor articulação se fôsse criado um Comitê de 21. Não deseja o Brasil propor nenhuma data, o que não o impede, porém, de declarar que estaria pronto a iniciar sua colaboração no referido Comitê na segunda quinzena de setembro.

d) *Reunião de alto nível* — Uma vez assentadas as bases de um acordo e concertados resultados significativos que pudessem ser considerados como um progresso substancial, seria então examinado, através dos competentes órgãos da Organização dos Estados Americanos, a idéia de um reunião de alto nível entre as Repúblicas do Hemisfério, para aprovar ou fixar o conjunto de Resoluções e Proclamações que viessem constituir os planos de batalha pela unidade pan-americana, nos quais se inclui, com grande relêvo, a elaboração de um programa dinâmico e progressivo, visando à luta contra o subdesenvolvimento, o que constituiria o coroamento da *Operação Pan-Americana*.

V. *Objetos Básicos da Operação:*

Poderão constituir objetivos básicos da Operação, os seguintes pontos:

- 1 — Reafirmação dos princípios da solidariedade continental.
- 2 — Definição do subdesenvolvimento como um problema de interesse comum.
- 3 — Adaptação de órgãos e agências interamericanas, se necessário, às exigências de um maior dinamismo que promoverá a luta contra o subdesenvolvimento.
- 4 — Assistência técnica objetivando a melhor da produtividade.
- 5 — Medidas para estabilizar o mercado de produtos básicos.
- 6 — Atualização e ampliação dos recursos dos organismos financeiros internacionais.
- 7 — Reafirmação de iniciativa privada na luta pelo desenvolvimento.
- 8 — Revisão, onde fôr necessária, de parte de cada país, da política fiscal e econômica, com o objetivo de assegurar medidas que promovam o desenvolvimento econômico.

VI — *Agenda para as reuniões preparatórias*

Em anexos ao presente documento, figuram, a título exemplificativo, alguns temas que poderiam ser analisados nas sondagens, consultas e reuniões preparatórias.

Deve ser aproveitada, no máximo de seu rendimento, a contribuição dos órgãos internacionais de pesquisas ligadas à economia latino-americana (Conselho Interamericano Econômico-Social e Comissão Econômica para a América Latina) como também as agências e organizações privadas que estejam em posição de efetuar contribuições técnicas apreciáveis.

Anexo

TEMAS A QUE SE REFERE O CAPÍTULO VI DO AIDE-MÉMOIRE

- 1 — Estudo e adoção de medidas que favoreçam a aplicação do capital privado dos países industrializados em áreas subdesenvolvidas ou semidesenvolvidas; e mobilização e utilização mais efetiva do capital privado disponível para as economias subdesenvolvidas;

2 — Aumento de volume e facilitação das condições dos empréstimos das entidades internacionais de crédito público, ou criação no plano interamericano (*) de financiamento, visando ao mesmo objetivo;

3 — Estudo e execução de outras medidas tendentes a fortalecer as economias internas, principalmente pelo combate à inflação, o estímulo à poupança e aos investimentos;

4 — Estudo e execução de medidas que permitam disciplinar equitativamente o mercado dos produtos de base;

5 — Estudo das medidas conjuntas a serem adotadas para enfrentar os problemas suscitados pela formação de grandes blocos econômicos, tais como o do chamado "mercado comum europeu"; estudos e medidas conducentes ao estabelecimento de mercados regionais no Continente;

6 — Ampliação e diversificação dos programas de assistência técnica, com a utilização de todos os recursos disponíveis nesse campo.

Rio de Janeiro, 9 de agosto de 1958.

2 — *Métodos revolucionários de governo e administração municipal.*

Prof. CESAR RORAIMA.

O trágico e inesperado desaparecimento do Presidente GETÚLIO VARGAS constitui um rude golpe no desenvolvimento da campanha pelo advento do Sistema Geral da Operação Município, suas Projeções Regionais e Locais. O eminente estadista estimulava, com a sua lúcida compreensão dos problemas nacionais, simpatia e apoio concreto, os esforços do secretário-geral da Associação Brasileira de Municípios no sentido de levar a efeito essa verdadeira revolução nos métodos de governo e administração municipal.

No mesmo dia do falecimento do grande brasileiro que foi o Presidente VARGAS, exonerou-se o Dr. ARAÚJO CAVALCANTI das funções que vinha exercendo como Diretor do D.A.S.P., incumbido de coordenar a elaboração do Orçamento da União. Ficou, destarte, o Secretário-Geral da ABM inteiramente desprovido de meios materiais para levar adiante a nobre Campanha. A Equipe de engenheiros, economistas, técnicos de administração e especialistas no campo das ciências sociais que estava sendo penosamente organizada foi compelida a se dispensar. O destino interrompeu, de repente, o Inquérito que estava sendo realizado pela Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P. Inquérito de extraordinárias proporções visando equacionar com rigor científico, rigorosa objetividade e espírito prático, os problemas econômico-financeiros dos Municípios; os auxílios, subvenções e contribuições da União; o conjunto de acôrdos e convênios entre o Governo Federal, os Estados e Municípios; os problemas técnicos e financeiros dos investimentos governamentais — em resumo, o Inquérito fundamental cujos

(*) de órgãos.

resultados serviram de base à formulação do Sistema Geral da Operação Município e elaboração dos respectivos Programas de participação dos Municípios no Orçamento Geral e nos Orçamentos Cambiais da União. Para que se possa ter uma idéia do sentido e valor dêsse extraordinário empreendimento, basta acentuar o que êle significa, na prática: — a Operação Município, com suas Projeções Regionais e Locais representa um sistema revolucionário de administração planificada consubstanciado na aplicação concentrada e maciça de recursos financeiros em empreendimentos, obras e serviços geradores de riqueza, mediante convênios ou acôrdos entre a União, os Estados e os Municípios. As primeiras estimativas dêsses recursos, tais como revelados pelo mencionado Inquérito, — demonstram que os investimentos do Sistema Geral da Operação Município atingirão, no primeiro quinquênio, cerca de Cr\$ 18.000.000.000,00 (dezoito bilhões de cruzeiros), ou seja, uma quantia várias vezes superior à nova discriminação de rendas da projetada Reforma Constitucional.

Simultaneamente com o aperfeiçoamento e a desobstrução do Orçamento da República, a renovação das técnicas orçamentárias, o planejamento das inversões reprodutivas vinculadas ao desenvolvimento econômico e social das Comunas, a Operação Município — uma vez implantada em regime de ampla, total e eficiente descentralização administrativa — será um dinamismo propulsor do progresso do País, através do desenvolvimento planificado dos Municípios que o integram. Contribuindo para expandir e fortalecer o mercado interno, elevar os coeficientes da capacidade econômica, tributária e financeira das Comunas, o Sistema se caracteriza pela sua articulação e pleno entrosamento com os planos ou programas regionais e nacionais de desenvolvimento econômico-social. Não obstante as imensas dificuldades que o falecimento do Presidente GETÚLIO VARGAS contribuiu para tornar quase insuperáveis, o Dr. ARAÚJO CAVALCANTI não desanimou.

Embora sem o apoio oficial dos órgãos governamentais, o Secretário-Geral da ABM prosseguiu na realização dos estudos complementares que se faziam mister e deliberou não interromper a Campanha tão auspiciosamente iniciada. Não dispondo de meios materiais apelou o Dr. ARAÚJO CAVALCANTI para o patriotismo e a comprovada capacidade de seus amigos e colaboradores. Os trabalhos prosseguiram e os magníficos resultados são do conhecimento de toda a Nação: — livros, ensaios, projetos e estudos dentre os quais se destacam pela sua envergadura, e incontestável valor científico, os notáveis trabalhos dessa plêiade de eminentes brasileiros que são os senhores Celso Peçanha, Francisco Burkinski, Luciano Mesquita, Francelino de Araújo Gomes, Teotônio Brandão Vilela, José Cupertino de Almeida, Pontes Vieira, Océlio de Medeiros, Jarbas Maranhão, Tomás de Vilanova Monteiro Lopes, Fenelon Silva, José Patricio Franco, Américo Barreira, Sylvio Avelar, Nêa Lopes Monteiro, Wilson Kleber, José Carlos Peixoto, João de Moraes Cardoso Júnior, Ferreira Lima Filho, Almany Sampaio, Oswaldo Lima Filho, Clodomir Moraes, Iguatimoz Cataldi de Souza, Desiré Guarani Silva, Erasmo Martins Pedro, Raul Pereira, Barreto Guimarães, Machado Villa, Wilton Coragem, Antunes de Oliveira, Souto Maior, Nelson Omegna e tantos outros.

O sistema está sendo aperfeiçoado: estão surgindo as Projeções Regionais e Locais características do sentido altamente descentralizador e prático da Operação Município. Prossegue a publicação de livros, estudos, ensaios diversos, de natureza predominantemente técnica.

Na Câmara dos Deputados dois notáveis substitutivos foram apresentados ao primeiro projeto do Senhor JARBAS MARANHÃO, o primeiro, de autoria do Deputado CELSO PEÇANHA contendo inovações dignas de exame, dentre as quais a mais importante é a que atribui ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico o encargo de financiar as obras, empreendimentos e serviços da Operação Município; o segundo é a Lei Pró-Município, encaminhada pelo Deputado ANTUNES OLIVEIRA. A Lei Pró-Município é uma contribuição de TEIXEIRA DE FREITAS — o insigne brasileiro que dedicou os últimos meses de sua nobre existência ao estudo da Operação Município. Efetivamente, a sorte está lançada. Os substitutivos apresentados fazem parte do plano geral de nacionalização da campanha pelo advento da Operação Município. Campanha que acaba de receber vigoroso impulso com a apresentação do Projeto de Resolução n.º 103, do Deputado PONTES VIEIRA, (Modernização e Aperfeiçoamento do Poder Legislativo. Intervenção direta do Congresso Nacional na solução dos Problemas Municipais. Cria a Comissão dos Municípios — órgão técnico de estudos, pesquisas e colaboração do Poder Legislativo com as Comunas brasileiras). Enquanto isso, o Doutor ARAUJO CAVALCANTI articula a organização de uma Equipe Técnica incumbida de elaborar as contribuições definitivas e demais estudos que estão faltando para completar o conjunto de projetos integrantes da Operação Município dentre os quais cumpre mencionar a Lei de Descentralização Administrativa. A elaboração dos aludidos projetos e a campanha constituem uma etapa preliminar, mas, indispensável, para o bom êxito dos empreendimentos. O certo é que encontramos-nos em face de um Sistema que representa uma verdadeira revolução não somente no que se refere aos métodos de governo e administração municipal, mas, sobretudo, no que diz respeito ao funcionamento do regime através da atuação sincronizada dos organismos econômicos, financeiros e administrativos das três órbitas da Federação. Uma revolução vinculada à colaboração governamental e interadministrativa que vem proporcionar novas fórmulas ao que se denomina, na técnica preconizada pela Operação Município, como conjunto de acôrdos, convênios e contratos multilaterais. A implantação do Sistema Geral da Operação Município, suas Projeções Regionais e Locais, vem colocar o Brasil na vanguarda dos países realmente progressistas em assuntos de administração, tais como os Estados Unidos e a Rússia Soviética, os quais desenvolveram e aperfeiçoaram a prática dos "grants-in-aid" dentro dos critérios limitados pelas necessidades nacionais, mas sempre, com a preocupação de estimular as entidades de governo local e as instituições que precisam de financiamentos mistos, de recursos adicionais, de legislação específica, em síntese, de tudo aquilo que se contém nos ideais da Operação Município. Trata-se, portanto, de uma modificação total dos processos de administração em uso no Brasil, de uma reforma fundamental introduzida em nossa terra, a planificação técnico-científica da adminis-

tração, a simplificação objetiva dos métodos de trabalho, a supressão das etapas interlocutórias, a preocupação da produtividade e do rendimento, a mobilização de recursos técnicos, financeiros e humanos contra o subdesenvolvimento e o pauperismo. A formulação de semelhante política de investimentos representa, na prática, a aplicação de recursos concentrados de forma planejada e convergente, em empreendimentos geradores de riqueza; isto é, a instituição de nova e arrojada política de administração municipal planejada; a empolgante batalha contra o subdesenvolvimento do Interior e o pauperismo das massas rurais brasileiras.

Não resta dúvida que só há um caminho a seguir: lutar com todas as forças, com renovado entusiasmo e crescente energia, pela implantação e progressivo aperfeiçoamento do Sistema Geral da Operação Município, suas Projeções Regionais e Locais. Realizar uma revolução nos métodos de governo e administração municipal: esse é o autêntico Roteiro da Prosperidade que os nossos Municípios estão exigindo, a expressão objetiva de um Municipalismo original e prático. (*)

"Jornal de Rio Bonito", Edição Especial de 27 de abril de 1957. Transcrito no "Diário do Congresso Nacional" de 8 de fevereiro de 1958, conjuntamente com o Projeto de Lei n.º 3.693-58 (Operação Nilópolis).

3 — *Uma recomendação especial do IV Congresso dos Municípios Brasileiros. Mobilização nacional para aperfeiçoamento e implantação do sistema da Operação Município, suas Projeções Regionais e Locais.*

A Associação Brasileira de Municípios deverá realizar — antes ou durante o próximo V Congresso Nacional de Municípios, em 1959, no Recife, uma Reunião Especial para o estudo da Operação Município. Nessa oportunidade serão tomadas providências definitivas sobre o magno empreendimento. A essa Reunião deverão comparecer personalidades de diversos Estados, especialmente convidadas — escolhidas, de preferência entre professores de nível superior, administradores técnicos de projeção. Está se esboçando, desde já, um movimento nacional de envergadura a fim de que a projetada Reunião obtenha o êxito que merece, por se tratar de uma das principais Recomendações do IV Congresso Nacional de Municípios. É a seguinte a Agenda da Reunião:

1. Conceituação do Sistema Geral da Operação Município, suas Projeções Regionais e Locais. Doutrina e Técnica da Descentralização.
2. Aspectos políticos, econômicos, financeiros, administrativos, técnicos e culturais. A Exequibilidade do Sistema.
3. A Operação Município e a Autonomia Municipal. Competência Específica e Ação Conjunta da União, dos Estados e dos Municípios. Aná-

(*) Prof. CESAR RORAIMA

lise jurídica do problema. O Equilíbrio da Federação brasileira. Um novo Federalismo.

4. Fundamentos e Perspectivas do Sistema Geral da Operação Município. A Participação dos Municípios no Orçamento Geral e nos Orçamentos Cambiais da União. Sistematização dos Acôrdos e Convênios.

5. A Operação Município e a Política de Consórcios Municipais, Investimentos Prioritários e Produtividade. Novas Tendências de Planejamento Regional. (*).

OBSERVAÇÃO FINAL

A segunda Parte do presente trabalho — “O Roteiro da Prosperidade para os Municípios” — é apenas uma Síntese, mas suficiente para justificar a nossa proposta de enquadramento do Sistema da Operação Município no quadro mais amplo dos objetivos de um pan-americanismo renovado e dinâmico, tal como o preconizado pela Operação Pan-Americana. Nesta oportunidade é de justiça mencionar os nomes ilustres dos Drs. LOURIVAL BATISTA, ANTÔNIO PEZZOLO, JORGE ARBIX, OSMAR CUNHA e YVES DE OLIVEIRA, entre outros, sem os quais não teria sido possível a vitória da Operação Município ao ensejo do IV Congresso dos Municípios em São Lourenço, MG. O Doutor LOURIVAL BATISTA — então Prefeito de São Cristóvão, Sergipe, foi o comandante da verdadeira batalha travada no Plenário de São Lourenço para aprovação da Operação Município.

Sob a hábil, enérgica e corajosa liderança de Sergipe, obteve o Movimento Municipalista uma conquista decisiva. Papel igualmente importante coube aos dois insígnies Líderes da Delegação de São Paulo — a mais eficiente e combativa Delegação, superiormente conduzida pelo Dr. ANIZI BADERA. O Engenheiro ANTÔNIO PEZZOLO, Vice-Prefeito de Santo André e figura exponencial do Municipalismo bandeirante, obteve e garantiu, nas Comissões Técnicas, com o seu prestígio de Técnico, de professor e de autêntico Líder, a aprovação da Recomendação relativa à Operação Município. Quanto ao Eminentíssimo Prefeito de Americana, SP, Dr. JORGE ARBIX, foi decisiva para os destinos do verdadeiro Municipalismo a sua intrépida e eficiente atuação — tanto nas Comissões Técnicas como no Plenário. Graças à capacidade e patriotismo desses dois bandeirantes de real valor é que se pode considerar a Operação Município como a máxima contribuição de São Paulo ao desenvolvimento planificado dos Municípios brasileiros: — a Operação Município é, neste sentido, um legítimo “Ultimatum” de São Paulo ao Governo Federal. Cumpre lembrar, também, o nome do Prefeito de Florianópolis, Dr. OSMAR CUNHA, em defesa do magno Projeto destinado à modernização e definitiva emancipação dos Municípios. De tal forma se conduziu, em São Lourenço, o honrado Prefeito de Florianópolis que o Brasil inteiro — então representado pelos seus Municípios, — resolveu elegê-lo Presidente da A. B. M., mandato que o Dr. OSMAR CUNHA soube desempenhar

(*) *Observação:* Recomendação Especial do IV Congresso Nacional de Municípios.

com inextinguível patriotismo, dignidade e cavalheirismo. Sobre a personalidade do Dr. YVES DE OLIVEIRA não precisamos aduzir nenhum comentário: — o País inteiro reconhece a sua capacidade, o seu valor pessoal e profunda dedicação aos ideais do Municipalismo. A obra do Dr. YVES DE OLIVEIRA é reconhecida dentro e fora das nossas fronteiras, projetando a Bahia, de maneira invulgar, no âmbito do Movimento Municipalista.

Araújo Cavalcanti — Representante do Território do Rio Branco no Conselho Deliberativo da A. B. M. — membro do Conselho de Administração do I. B. A. M. — Secretário-Geral da Seção Brasileira do International Institute of Administrative Sciences.

Consultor Jurídico do D.A.S.P.

Fazenda Nacional de Santa Cruz. Pedido de remição de aforamento.

A remição do fôro de terras do Domínio da União só se justifica a juízo do Presidente da República e por proposta do Ministério da Fazenda, realizadas as demais condições do art. 103 e seu § 2.º do Decreto-lei nº 9.760, de 1946.

Sendo a conclusão do Ministério da Fazenda contrária ao resgate, não há como deferi-la.

PARECER (*)

I

O Gabinete Civil da Presidência da República solicita o parecer deste Departamento sobre pedido de remição de terras foreiras da Fazenda Nacional de Santa Cruz.

2. Sobre o assunto há pronúncias dos órgãos técnicos competentes, inclusive o Serviço do Patrimônio da União e a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, cujas manifestações se acham resumidas na Exposição de Motivos dirigida ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República pelo então titular da Pasta.

3. Encaminhado o processo ao D.A.S.P., a Divisão de Orçamento e Organização, tendo em vista a natureza da matéria, sugeriu minha audiência a respeito, com o que concordou o Sr. Diretor-Geral.

II

4. A remição de terras foreiras pertencentes ao domínio da União, a princípio amplamente permitida em nosso direito, foi vedada mais tarde, para, algum tempo depois, novamente ser autorizada, a critério do Presidente da República e por proposta do Ministro da Fazenda, nas condições expressas na legislação específica em vigor.

5. Assim é que, em relação à própria Fazenda Nacional de Santa Cruz, a Lei número

4.230, de 31 de dezembro de 1920, em seu art. 26, vedou o resgate dos terrenos aforados, sem que se houvesse tal proibição estendida a outros próprios nacionais.

6. Em 31 de maio de 1933, o Governo Provisório baixou o Decreto nº 22.785, com força de lei, ampliando a medida unitária que favorecia apenas aqueles terrenos, para proibir a remição de todas as terras emprazadas pertencentes à Fazenda Nacional, como se vê do seu art. 1.º:

"É vedado o resgate dos aforamentos de terrenos pertencentes ao Domínio da União".

7. O Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, legislação atualmente em vigor, entretanto, regulando de modo total a matéria, revogou tal disposição proibitiva, nos termos do § 1.º do art. 2.º da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), como se verifica do art. 103, *caput*, e seu § 2.º, cuja redação é a seguinte:

"Art. 103. O aforamento se extinguirá por inadimplemento de cláusula contratual, por acordo entre as partes, ou, a critério do Governo, pela remissão (*sic*) de fôro e, quanto às terras de que trata o artigo 65 ou quando concedido com fundamento nos itens 8.º, 9.º e 10.º do art. 105, quando não estiverem as mesmas sendo utilizadas apropriadamente.

"2.º A remissão (*sic*) do fôro será facultada, a critério do Presidente da República e por proposta do Ministro da Fazenda, nas zonas onde não mais subsistam os motivos determinantes da aplicação do regime enfiteutico" (o grifo aposto a expressões constantes do corpo do artigo não é do original).

8. Há flagrante equívoco de linguagem na grafia da palavra *remição* (ato ou efeito de remir, resgatar), que aparece com dois ss, quando remissão é outra coisa (ação de remir, perdoar, ou, então de remeter, enviar). No sentido de ação de remir, cf. art. 687

(*) Reproduzido por ter sido publicado (R. S. P. de maio de 1959) com incorreções.

do Código Civil, onde aparece remissão, com significado inteiramente diverso de remição (resgate). Ao propósito, vejamos as críticas de Pontes de Miranda (*Tratado de Direito Privado*, vol. 18, § 2.184, n.º 5).

9. Daí se verifica que o resgate de aforamento de terrenos interiores pertencentes ao domínio da União passou a ser permitido, desde que satisfeitas as condições expressas nos dispositivos transcritos no item 7. Quanto aos terrenos de marinha, não podem ser objeto de remição, por interesses óbvios da segurança nacional.

10. É verdade que se questionou, no processo, sobre a vigência do citado Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, em face do preceituado no art. 65, n.º IX, da Constituição em vigor, que diz competir ao Congresso Nacional «legislar sobre bens do domínio federal». A dúvida, data vênua, não oferece a menor procedência, eis que aquele diploma legal, decretado na forma do art. 180 da Carta Política de 1937, tem força de lei, em absoluta paridade com os atos legislativos baixados após a volta do país à normalidade democrática.

III

11. Assente que não há impedimento ao resgate do fôro de terras interiores pertencentes ao domínio da União, desde que satisfeitos os requisitos legais, passa-se a examinar, na espécie, a ocorrência das condições que o justificariam.

12. De acordo com o art. 103 e seu § 2.º do Decreto-lei n.º 9.760, de 1946, cuja transcrição se fez no item 7 deste parecer, a remição do aforamento é apenas «facultada, a critério do Presidente da República e por proposta do Ministro da Fazenda, nas zonas onde não mais subsistem os motivos determinantes da aplicação do regime enfiteutico». Donde se infere:

a) que não há direito à remição, mas simples facultade;

b) que esta se acha deferida ao critério do Presidente da República, mediante proposta do Ministro da Fazenda;

c) que, na zona a que pertencem as terras aforadas, tenham cessado os motivos determinantes do regime de aprazamento.

13. Ora, tratando-se da supressão da enfiteuse, pela remição do aforamento, de matéria de conveniência e oportunidade, e não se achando estas devidamente comprovadas, como salienta a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (fls. 105), com a aquiescência do Mi-

nistro de Estado, segue-se que não há como deferir o pedido dos interessados no resgate.

14. A insignificância do preço da alienação do domínio direto, com referência ao valor do domínio útil, também se soma às desvantagens da medida solicitada.

15. Embora haja divergências, entre os próprios órgãos do Ministério da Fazenda, quanto à conveniência da remição do aforamento das terras da Fazenda Nacional de Santa Cruz, a manifestação da douta Procuradoria Geral daquela Secretaria de Estado, endossada pelo então titular da Pasta, através da Exposição de Motivos em que submeteu a matéria à decisão do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, em tudo fortalece a convicção de que não é prudente, nem consulta aos interesses nacionais, atender ao pedido de resgate do aforamento daquelas terras.

É o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 3 de setembro de 1958. —
Clenício da Silva Duarte, Consultor Jurídico.

PROCESSO N.º 3.636-59

*Pessoal da Secretaria da C. I. S.
e C.T.O.S. Natureza Jurídica da
relação de emprego.*

PARECER

I

Pede-se o meu pronunciamento sobre a natureza jurídica da relação de emprego do pessoal da Secretaria da Comissão do Imposto Sindical (C.I.S.).

2. Discute-se a matéria em consequência de requerimento de ocupantes de funções de Tesoureiro daquela entidade, que pretendem salários correspondentes ao símbolo CC-3, a partir da vigência da Lei n.º 3.205, de 15 de julho de 1957.

3. O fundamento do pedido seria o disposto no art. 1.º da Lei n.º 2.284, de 9 de agosto de 1954, que, equiparando os extranumerários ali mencionados aos funcionários efetivos para todos os efeitos, teria como corolário a aplicação da referida Lei n.º 3.205, de 1957.

4. A D.P. deste Departamento, opinando sobre a espécie, nega, preliminarmente, a caracterização de extranumerário dos requerentes, acrescentando, ademais, que, mesmo se o contrário se viesse a entender, não teria incidência sobre essa categoria funcional a Lei n.º 3.205, de 1957.

II

5. No que concerne à natureza jurídica da Comissão do Imposto Sindical, tive oportunidade de me pronunciar (parecer, emitido no processo n.º 3.954-56, publicado *Diário Oficial* de 17 de janeiro de 1957, págs. 1.202 e 1.203), entendendo tratar-se de órgão da administração direta.

6. Dessa conclusão não decorre necessariamente, todavia, que os empregados de sua Secretaria sejam servidores públicos no conceito estatutário. Por isso, embora se não divirja quanto à caracterização do órgão, dúvidas se podem alimentar no que concerne ao pessoal de que se compõe a respectiva Secretaria.

7. As dificuldades com que se depara o intérprete na fixação da natureza jurídica da C.I.S., que, se lhe não inpedem uma conclusão definitiva a respeito, obrigam-no a verdadeira ginástica intelectual, em tormentosa análise de hermenêutica, também se fazem presentes quando, alcançada a conclusão, se lhe indaga sobre a relação jurídica do pessoal que integra o órgão.

8. Responsáveis, em certo sentido, por essa perplexidade são as criações empíricas de época legislativa excessivamente proliferante, na ocasião em que era manifesta a incipiência do nosso Direito Administrativo.

9. Nem sempre se adverte o legislador de que o Direito é uma ciência e que a unidade do sistema é regra precípua da clareza e da exatidão dos princípios jurídicos. Daí os desencontros e as construções defeituosas que tumultuam e dificultam a inteligência dos textos legais.

10. A C.I.S., como a sua congênere, a C.T.O.S. (Comissão Técnica de Orientação Sindical), ambas frutos de tais equívocos, ingressaram no mundo jurídico com características teratológicas, desafiando a argúcia e a análise percutiente dos a que incumbe, por dever de ofício, fixar-lhes a natureza. Assim, se se consegue, no momento atual, quase unanimidade quanto à conceituação de órgão público, o mesmo não ocorre no que diz respeito à sua posição perante as administrações direta e indireta. Sob tal aspecto, já examinei detidamente o assunto em outra oportunidade, concluindo pelo enquadramento daquelas Comissões entre os órgãos da administração direta (Cf. parecer citado no item 5), embora esteja certo de que, talvez, não tenha logrado eu convencer os que defendem a natureza autárquica dessas entidades.

11. De qualquer modo, porém, a divergência nesse setor não afeta o exame do pedido objeto do processo.

III

12. Não obstante órgão da administração direta, a C.I.S., pelas características que lhe nortearam a criação e o desenvolvimento, não possui, em seu quadro de pessoal, quer funcionários públicos, quer extranumerários. Introduzida no sistema da legislação trabalhista, seu pessoal se rege pela Consolidação das Leis do Trabalho, ainda que esteja sujeito a restrições que, de modo geral, não são peculiares aos empregados sob tal regime. Destarte, aplicam-se-lhe as normas proibitivas de acumulação e as limitativas de salário, além de disposições relativas ao recrutamento (art. 7.º do Decreto n.º 40.401, de 21 de novembro de 1956). Essas limitações, entretanto, por si sós, não são suficientes para enquadrar o pessoal entre as categorias funcionais de servidor público. Também a elas estão adstritos, *verbi gratia*, os empregados de sociedades de economia mista, aos quais não seria lícito reivindicar tal enquadramento.

13. Os preceitos insertos no art. 7.º do Decreto n.º 40.401, de 1956, em que se arriam os requerentes como ponto de partida de sua pretensão, evidenciam exatamente que não se trata de extranumerários. Veja-se a redação do § 1.º desse artigo:

"Nenhuma remuneração do pessoal de qualquer dos órgãos que integram a C.I.S. ou a C.T.O.S. poderá ser superior à série mais elevada de função de extranumerário do Serviço Público Federal, sendo expressamente vedadas as acumulações na forma da legislação vigente" (grifei).

14. Ora, se a remuneração daquele pessoal não pode ser superior à série mais elevada de função de extranumerário, é porque não integram eles essa categoria funcional. Do contrário, como é evidente, não haveria como estabelecer a limitação. Seria o mesmo que dizer: o extranumerário não pode perceber remuneração superior à do extranumerário...

15. Afigura-se-me, pois, irretorquível que o pessoal da Secretaria de ambas as Comissões está sujeito à legislação trabalhista, não obstante lhe sejam aplicáveis algumas restrições comuns às categorias de servidor público. dado que integram, em situação especial, quadros de órgãos da administração direta, sobre os quais o poder público exerce o seu *jus imperium*.

16. Não vejo, em consequência, como acolher o pedido constante deste processo.

E o meu parecer S.M.J.

Rio de Janeiro, 18 de agosto de 1959. —
Clenício da Silva Duarte, Consultor Jurídico.

PROCESSO Nº 4.119/59

Funcionário demitido a bem do serviço público. Tratando-se de nota decorrente de imposição legal, seu cancelamento só pode ocorrer após revisão do processo, em que seja desclassificada a falta para infração de dispositivo em que a cláusula não seja obrigatória.

A persistência da nota desabona ex-servidor para o exercício de função pública, impossibilitando-lhe a readmissão.

PARECER

I

Pretende-se a readmissão de funcionário demitido a bem do serviço público. Discute-se se há necessidade de cancelamento da nota desabonadora, ou se é possível o ato de provimento sem essa formalidade.

2.º A D.P. deste Departamento entende que só após o cancelamento da nota se pode cogitar de readmissão. Diversamente opina a D.P. do Ministério da Viação e Obras Públicas, que, citando THEMISTOCLES CAVALCANTI (*O Funcionário Público e o seu Regimento Jurídico*, Borsoi, 1958, vol. II, in comentário ao art. 209 do Estatuto dos Funcionários), conclui pela desnecessidade da medida, que se não poderia efetivar, dado que decorreria de imposição legal.

3. Para dirimir a controvérsia, fui chamado a opinar.

II

4. Cabe, de início, no meu entender, um reparo ao pronunciamento da D.P. deste órgão, quando sustenta que seria possível o exercício, na espécie, da faculdade constitucionalmente conferida ao Presidente da República para conceder indulto e comutar penas (art. 87, n.º XIX, da Constituição Federal).

5. Sobre o assunto já tive oportunidade de opinar no parecer emitido no processo número 1.770-56, aprovado pelo Sr. Diretor-Geral e publicado na *Revista do Serviço Público*, vo-

lume 72, nº 3, setembro de 1956, p. 376, do qual me permito extrair o seguinte excerto:

«A *clementia principis*, que corresponde à graça, em sentido genérico, abrange duas espécies: a graça propriamente dita e o indulto. A primeira é ato de indulgência individual; a segunda, de clemência geral, despersonalizada. Tanto uma como outra extinguem a punibilidade (Código Penal, art. 108, n.º II).

Dizendo respeito à extinção da punibilidade, e não à de delito, pressupõem uma pena a cumprir, da qual o beneficiário se exime pelo perdão concedido.

São a graça (*stricto sensu*) e o indulto institutos privativos do direito penal, sem aplicação no âmbito do direito administrativo, embora este, no seu capítulo disciplinar, ofereça algumas afinidades com aquele. Embora extensível a *clementia principis* às penas acessórias, quando expressamente a elas se refira, e entre as quais se encontra a perda da função pública (Cód. Penal, art. 67, n.º I), estão estas no âmbito do direito penal, o que não é o caso do processo.

Na espécie, além de inaplicável o instituto da graça ao requerente, por ser este, como esclarecido, privativo do direito penal, nenhuma pena haveria a perdoar, porquanto a penalidade imposta ao suplicante se exauriu com a sua demissão.

A cláusula «a bem do serviço público» constante de ato demissório decorreu de imperativo legal (art. 209 do Estatuto dos Funcionários), tendo em vista a falta cometida (art. 207, ns. VI e VIII).

Não tem qualquer pertinência à hipótese a invocação de perpetuidade da pena, pois que esta se esgotou com o ato de demissão. A impossibilidade de retorno ao serviço público, enquanto não cancelada a cláusula, apenas determina a incapacidade moral para o exercício de *munus publicum*.

E' certo que compete ao Presidente da República determinar o cancelamento da nota «a bem do serviço público», quando julgue conveniente essa medida. Mas, nos casos em que esta deriva de imposição legal, somente após a revisão do processo, se daí resultar a desclassificação da falta, dela não resultante a obrigatoriedade legal da cláusula, é que poderia ser a nota cancelada.

E' esta a providência preliminar de que poderá lançar mão o requerente, se elementos tiver para promover essa revisão».

6. Daí se verifica que não há como invocar o instituto da graça, inaplicável no âmbito do direito disciplinar, além de não ter sentido na espécie, do momento em que a pena se exauriu com o ato de demissão, não havendo, pois, pena a perdoar.

7. O cancelamento da nota «a bem do serviço público» só se pode verificar, independentemente de prévia revisão do processo, quando sua cominação é facultativa e não compulsória, como no caso.

III

8. A readmissão sem o cancelamento da cláusula, *data venia* dos que assim não entendem, não me parece viável, pois que a nota desabonadora indica, como salientamos no parecer cujo trecho se transcreve acima, incapacidade moral para o exercício de função pública. Se a perda da função ocorre a bem do serviço público, seria um contra-senso permitir-se a readmissão sem que seja cancelada a nota.

9. E' certo que a pena já foi cumprida e não há penas perpétuas. Mas a incompatibilidade moral continua a persistir, mormente em se tratando de readmissão, que não é um direito, mas um favor, sendo a administração o juiz exclusivo de sua conveniência e oportunidade.

10. A citação do eminente jurista THEMISTOCLES CAVALCANTI, para concluir-se pela desnecessidade do cancelamento da nota antes da readmissão, não corresponde à fidelidade do texto, desde que se omitiu a parte final daqueles comentários, onde se declara, em prosseguimento (ob. e vol. cit., p. 266):

«A não ser que haja demonstração de uma reabilitação e um lapso razoável de tempo, não se justifica a readmissão. O caminho para a reabilitação efetiva é a revisão e o reexame do processo» (grifei).

11. Em conclusão, entendo:

a) que não há como se invocarem a graça (*stricto sensu*) e o indulto no direito disciplinar, pois que são institutos privativos do direito penal;

b) que mesmo que se aplicassem no direito disciplinar — o que se admite apenas para argumentar — não incidiriam sobre a espécie, pois que tais institutos pressupõem uma pena a cumprir, cujo perdão é solicitado, e esta se exauriu com o ato demissório;

c) que, enquanto perdurar a nota desabonadora, há incompatibilidade moral para o

exercício de função pública, ficando impedida, por esse efeito, a readmissão;

d) que, derivando a cláusula «a bem do serviço público» de imperativo legal, só a revisão do processo administrativo, em que se desclassifique a falta para dispositivo em que não seja esta obrigatória, poderá determinar o cancelamento, ensejando a readmissão.

E' o meu parecer. S.M.J.

Rio de Janeiro, 24 de agosto de 1959. —
Clenício da Silva Duarte, Consultor Jurídico.

PROCESSO Nº 4.809/58

Exigência de prévio concurso para todos os cargos de provimento efetivo das autarquias e entidades paraestatais. Lei nº 1.584 de 1952.

Interpretação do art. 252, número II, do Estatuto dos Funcionários.

Embora se trate de lei anterior conflitante com disposições do Estatuto dos Funcionários, não houve revogação, em face da cláusula "no que couber", inserta no citado art. 252, n.º II, do diploma básico dos funcionários.

Nem, por outro lado, há inconstitucionalidade nas disposições da citada Lei n.º 1.584, de 1952.

PARECER

I

A matéria sobre que sou chamado a opinar pode ser resumida na seguinte indagação: A Lei n.º 1.584, de 27 de março de 1952, que exigiu prévio concurso público de provas ou de provas e títulos para a admissão nos quadros, de qualquer natureza, das instituições de previdência social e entidades autárquicas e paraestatais, somente excepcionando os cargos de confiança do Presidente e auxiliares de gabinete e os cargos em comissão, foi revogada pela Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Estatuto dos Funcionários), ou, ao revés, continua em vigor?

2. Duas correntes doutrinárias se contrapõem na solução da controvérsia: a pri-

meira, chefiada pelo então Consultor-Geral da República, Dr. CARLOS MEDEIROS SILVA, interpretando a expressão — “no que couber”, insere no art. 252, n.º II, do Estatuto dos Funcionários, entende que “o pessoal de cada autarquia está sujeito, em primeiro lugar, às normas legais que a eles visem diretamente; em seguida, às normas estatutárias, havendo compatibilidade” (Cf. parecer de referência 433-T, de 12 de julho de 1954, in *Pareceres do Consultor Geral da República*, 1954, vol. V, pág. 331). Assim, para esta corrente, sendo a Lei n.º 1.584, de 1952, diploma especial dirigido às entidades ali expressamente referidas, nenhum alcance sobre suas disposições determinou o Estatuto dos Funcionários, embora se trate de lei posterior, eis que suas normas só incidem sobre o pessoal daqueles órgãos “no que couber”, isto é, só se aplicam em face de omissão ou lacuna existentes na lei especial.

3. Não é esta, entretanto, a opinião da segunda corrente doutrinária, representada pelo atual Consultor Geral da República, Dr. A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, que, apoiando-se em trabalho doutrinário do Ministro OSCAR SARAIVA (*A Aplicação do Estatuto do Pessoal Autárquico*, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 35, pág. 7), pretende que a incidência do Estatuto dos Funcionários àqueles servidores é primacial. Nesse sentido, teria o diploma básico dos funcionários revogado o preceito da Lei n.º 1.584, de 1952, que exige prévio concurso público para todos os cargos isolados de provimento efetivo (Cf. parecer de referência 217-Z, de 25 de fevereiro de 1957, in *Diário Oficial* de 2 de abril do corrente ano, págs. 6.972 e 6.973).

4. Adianta mais Sua Excelência que a obrigatoriedade de concurso para todos os cargos isolados de provimento efetivo é norma que se não compadece com o art. 186 da nossa Lei Maior, significando a afirmativa, em última análise, que a Lei n.º 1.584, de 1952, na parte em que assim dispõe, seria inconstitucional.

II

5. Filio-me à corrente encabeçada pelo preclaro jurista, Dr. CARLOS MEDEIROS SILVA, entendendo, também, que o Estatuto dos Funcionários, nos termos do seu art. 252, n.º II, só tem aplicação aos servidores autárquicos quando não haja norma especial conflitante. Nem outro sentido teria, ao meu parecer, a expressão — “no que couber”, insita naquele preceito estatutário.

6. Não se me afigura, por outro lado, inconstitucional, *data venia*, como quer o atual ilustre Consultor Geral da República, a norma que exige, para o provimento efetivo em todos os cargos, ainda que isolados, a prévia habilitação em concurso público. Isso porque, se é certo haver o conteúdo normativo do art. 186 da nossa Lei Fundamental determinado, expressamente, o provimento mediante concurso apenas para “a primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar”, deixando implícito que em outros cargos o preenchimento se poderia realizar sem dita formalidade, isso não significa: a) que fôsse vedado à lei ordinária impor, para a investidura em todos os cargos de provimento efetivo, a prévia habilitação em provas públicas competitivas; b) que, mesmo não se admitindo a conclusão da alínea anterior, os cargos das autarquias federais e entidades outras referidas na Lei n.º 1.584, de 1952, não estão abrangidos no citado art. 186 da Constituição Federal.

7. Com efeito, o comando jurídico do art. 186 da Lei Magna teve por objetivo cercear a nomeação livre para cargos de carreira, que condicionou a prévia habilitação em concurso, dispondo, ainda, que, quanto a outros cargos não de carreira, isto é, isolados, a lei poderia fazer a mesma exigência. Daí não se infere, no entanto, com a devida vênia, que fôsse vedado ao legislador ordinário estender a todos os cargos isolados idêntica formalidade, excluindo-se, evidentemente, tão-só aqueles de alta representação, que não se acham abrangidos pelo Estatuto dos Funcionários.

8. Mas, no caso, atente-se ainda que, tratando-se de cargos das entidades mencionadas na Lei n.º 1.584, de 1952, cuja criação independe de lei, não estando, por conseguinte, compreendidos na Constituição Federal (art. 186) e no Estatuto dos Funcionários (art. 2.º, segunda parte), não tem pertinência, *data venia*, a afirmação de inconstitucionalidade da mencionada Lei n.º 1.584, de 1952, pelo fato de subordinar esta à prévia habilitação em concurso público o preenchimento de todos os cargos de provimento efetivo existentes nas mencionadas entidades.

9. Parece-me, assim, que, não só o Estatuto dos Funcionários vigente em nada revogou a Lei n.º 1.584, de 1952, como este diploma legal não incorre em eiva de inconstitucionalidade.

10. Como, todavia, o pronunciamento a que se faz menção no item 3, *in fine*, foi aprovado pelo Exmo. Sr. Presidente da Re-

pública, só poderia vir a prevalecer o ponto de vista ora esposado se o Chefe do Governo houvesse por bem reconsiderar o despacho exarado naquele parecer, convindo, para êsse efeito, sugerir nova audiência da douta Consultoria Geral da República.

E' o meu parecer. — S. M. J.

Rio de Janeiro, 18 de novembro de 1958.
— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

PROCESSO N.º 2.296/59

Processo administrativo. Intelligência do art. 230 do E. F.

A intervenção do próprio indiciado ou de defensor por êste constituído é inadmissível após concluída a defesa e antes de proferida a decisão pela autoridade competente.

PARECER

I

A consulta envolve a interpretação do art. 230 do Estatuto dos Funcionários (Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952), assim redigido:

"Em qualquer fase do processo será permitida a intervenção de defensor constituído pelo indiciado".

2. Objetiva-se esclarecer se a expressão — "em qualquer fase do processo" abrange tôdas as fases processuais, inclusive a de decisão, ou se a intervenção do defensor constituído não pode exercer-se durante o período em que, encerrada a defesa, o processo se acha concluso à autoridade julgadora para proferir a decisão (arts. 224 e 225 do Estatuto dos Funcionários).

3. No caso concreto, o advogado de um dos indiciados solicitou vista do processo, após o relatório da comissão de inquérito e antes do pronunciamento da autoridade julgadora.

4. Há divergência entre as opiniões do Departamento de Administração do Ministério da Viação e Obras Públicas, por onde corre o processo, e da Divisão de Pessoal dêste órgão. Daí o se ter solicitado o meu parecer sobre a matéria.

II

5. A intervenção, sem restrições, no processo administrativo, quer pelo próprio indiciado, quer através de defensor por êste constituído, como assinala A. A. CONTREIRAS DE CARVALHO (*Estatuto dos Funcionários Públicos Interpretado*, 2.ª ed. Freitas Bastos, 1957, vol. II, comentário ao art. 230), é uma decorrência do princípio de ampla defesa, consagrado na Constituição Federal (art. 139, n.º II).

6. O art. 230 do Estatuto dos Funcionários significa, em consequência, que não há distinção entre a interferência do próprio indiciado e do defensor por êste constituído, de modo que todos os atos que é lícito ao primeiro praticar, objetivando a sua defesa, não pode ser o seu exercício negado ao segundo.

7. Daí não se infere, como é evidente, que o mandatário possua soma de poderes superior à do mandante, o que importaria em subversão dos princípios que regem o mandato.

8. Ora, após o relatório da comissão de inquérito, o que só se verifica depois de encerrada a defesa (Estatuto dos Funcionários, art. 224), e antes de proferida a decisão pela autoridade competente, nenhuma interferência pode ocorrer por parte do indiciado. Logo, também não se permite a intervenção, nessa fase, do seu defensor.

9. A expressão — "em qualquer fase do processo" há que ser entendida em termos, pois o seu objetivo é assegurar ampla defesa ao acusado. Na fase posterior ao relatório da comissão de inquérito e anterior ao julgamento, já se acha encerrada a defesa, que só prosseguirá após a decisão, com a interposição de recursos, se fôr o caso. Outra intelligência só viria permitir, contra os interesses da justiça, ou a procrastinação do julgamento, ou o tumulto do processo.

10. De fato, qual seria, no caso concreto, o interesse da vista requerida pelo defensor de um dos indiciados, se não poderia praticar qualquer ato antes da decisão, do momento em que a defesa já se achava concluída? Se prevendo a eventualidade de recurso, a vista seria inoportuna, não só porque disporia, após a decisão, do prazo para tal objetivo, como porque não teria conhecimento do ato com o qual pretendia manifestar a sua desconformidade.

11. Em face do exposto, entendo que, encerrada a defesa e antes do julgamento,

nenhuma intervenção se admite no processo administrativo, quer por parte do indiciado, quer de defensor por este constituído.

E' o meu parecer. — S. M. J.

Rio de Janeiro, 27 de agosto de 1959. —
CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor Jurídico.

PROCESSO N.º 9.085/58

Diferença de vencimentos de que trata o parágrafo único do artigo 4.º da Lei n.º 488, de 1948.

A Lei n.º 2.745, de 1956, não revogou aquela norma, que continua em pleno vigor.

PARECER

I

Em processo em que funcionário ocupante de cargo da classe "O" da carreira de Contador do Quadro Suplementar do Ministério da Fazenda pleiteia aposentadoria com fundamento no art. 176, n.º II, combinado com o art. 180, alínea b, ambos do Estatuto dos Funcionários, discute-se se o disposto no parágrafo único do art. 4.º da Lei n.º 488, de 15 de novembro de 1948, foi revogado pela Lei n.º 2.745, de 12 de março de 1956. Em outras palavras, se a diferença de vencimentos prevista naquele preceito da Lei n.º 488, de 1948, continua a ser devida aos funcionários ali referidos.

2. A dúvida tem por origem as disposições contidas no parágrafo único do art. 1.º da Lei n.º 2.745, de 1956, que não ressalvou a situação daqueles funcionários, mas apenas assegurou a percepção da diferença mencionada no § 1.º do art. 3.º da citada Lei n.º 488, de 1948, aos ocupantes de cargos classificados nos antigos padrões P, Q, R e S.

3. A matéria foi objeto de exame, em outra oportunidade, do atual Dr. Consultor Geral da República, que, no parecer de referência 40-Z (Cf. A. GONÇALVES DE OLIVEIRA, *Pareceres do Consultor Geral da República*, 1956, vol. I, págs. 145 e seqs.) concluiu, com a aprovação do Exmo. Sr. Presidente da República, no sentido de que a Lei n.º 2.745, de 1956, dispondo inteiramente sobre a matéria de que tratava a lei anterior, revogara o estatuído no mencionado parágrafo único do art. 4.º da Lei n.º 488, de

1948, nos termos do art. 2.º, § 1.º, da Lei de Introdução ao Código Civil, não sendo mais devida aquela diferença salarial.

4. Assim, entretanto, não entende o Ministério da Fazenda, como se vê dos pronunciamentos existentes no processo, com apoio de jurisprudência, que cita, do Egrégio Tribunal de Contas da União.

5. Em face dessas opiniões divergentes, deseja a D. P. deste Departamento a minha audiência sobre a matéria.

II

6. *Data venia* do eminente Dr. Consultor Geral da República, entendo que a norma do parágrafo único do art. 4.º da Lei n.º 488, de 1948, não foi revogada pelas disposições da Lei n.º 2.745, de 1956.

7. Embora não expressamente ressalvado por este último diploma legal, o preceito do parágrafo único do art. 4.º da referida Lei n.º 488, de 1948, continua de vigor, a exemplo de outras disposições ali estabelecidas, não conflitantes com normas de leis subsequentes.

8. Não me parece que seja o caso de aplicação do § 1.º do art. 2.º da Lei de Introdução ao Código Civil, por isso que não houve declaração revogatória expressa, incompatibilidade, ou regulação total da matéria por lei posterior.

9. Muitos preceitos da lei anterior (Lei n.º 488, de 1948) continuam em plena vigência, pois que aquele diploma legal estabeleceu várias normas sem relação direta com vencimentos, não obstante a matéria de que se cogita tenha conexão com os estipêndios auferidos pelos funcionários.

10. Entendo que, em se tratando de diferença de vencimentos, sua revogação exigia determinação expressa, pois, do contrário, viria a norma da lei posterior estabelecer verdadeiro decesso salarial, visto que os servidores referidos no citado parágrafo único do art. 4.º da Lei n.º 488, de 1948, tinham vencimentos superiores ao padrão "O". Se fôsem, pura e simplesmente, ali incluídos, sem se assegurar a diferença salarial que vinham percebendo, é fora de dúvida que tal importaria em diminuição de salários, do momento em que a elevação do padrão "O", de Cr\$ 8.400,00 para Cr\$ 17.000,00, apenas se destinava à atualização do padrão em face do aumento do nível de vida. Seria, assim, uma reestruturação para baixo, eis que enquadrados em situação superior ao padrão "O", ficariam reduzidos tão-sómente a esse padrão, o que não foi, evidentemente, a intenção da lei.

11. Sobre a vigência do questionado parágrafo único do art. 4.º da Lei n.º 488, de 1948, aliás, já tive oportunidade de pronunciar-me, ainda que incidentalmente, em parecer emitido em 25 de maio de 1956, no processo n.º 1.015/56, publicado no *Diário Oficial* de 30 de junho daquele ano, à página 12.663, posteriormente, por conseguinte, à entrada em vigor da Lei n.º 2.745, de 12 de março de 1956:

12. O Tribunal de Contas da União também se vem manifestando sobre a licitude da continuidade do pagamento daquelas diferenças salariais, como se vê das decisões citadas pelo Ministério da Fazenda, a fls. 57 usque 60.

13. Em face do exposto, entendo que a diferença de vencimentos a que se refere o parágrafo único do art. 4.º da Lei n.º 488, de 1948, continua em pleno vigor. Como, todavia, há manifestação em contrário do Dr. Consultor Geral da República, aprovada pelo Chefe do Governo, não pode a administração concluir de modo diferente, a menos que aquêle despacho presidencial seja reconsiderado, para o que seria conveniente nova audiência da douda Consultoria Geral da República.

E' o meu parecer. — S. M. J.

Rio de Janeiro, 14 de fevereiro de 1959.
— CLENÍCIO DA SILVA DUARTE, Consultor jurídico.

ACORDÃOS

Supremo Tribunal Federal

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 36.616
— DISTRITO FEDERAL

Equiparação de operários do Arsenal de Marinha ao da Imprensa Nacional — Seu reconhecimento à vista de preceitos legais — Recurso Extraordinário — Não conhecimento.

Relator: — O Senhor Ministro ARY FRANCO.
Recorrente: — União Federal.
Recorrido: — JORGE MEDINA VAZ e outros,

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso Extraordinário número 36.616, do Distrito Federal, Recorrente União Federal, recorridos, JORGE MEDINA VAZ e outros, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, e à unanimidade, em não conhecer do recurso, nos termos das notas taquigráficas antecedentes.

Custas da lei.

Rio de Janeiro, D.F., em 21 de agosto de 1958 (data do julgamento). — BARROS BARRETO, Presidente. — ARY FRANCO, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro ARY FRANCO — Sr. Presidentes, os recorridos JORGE MEDINA VAZ e outros operários do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, propuseram ação ordinária contra a União Federal, a fim de obter equiparação de vencimentos.

A sentença lhes foi favorável, tendo sido confirmada em acórdão do Egrégio Tribunal Federal de Recursos.

Houve embargos da União, rejeitados.

Dai o presente recurso extraordinário, com fundamento nas letras a e d do art. 101, III, da Constituição Federal. Na letra a por infringência ao art. 65 n.º IV e art. 35 da Constituição Federal, bem como ao disposto na lei 284 e no Decreto 1.200; e na letra d, por divergência de jurisprudência, citando, entre outros, o acórdão n.º 16.462, de 3-9-38. Nessa instância manifestou-se a Procuradoria Geral da República, pelo conhecimento e provimento do recurso.

VOTO

Do exame do processo apura-se que o julgado recorrido bem aplicou a lei n.º 5.622 de 1928 e reconheceu direito adquirido aos ora recorridos. Com esse entendimento, não violou nenhum dos textos legais invocados pela recorrente, nem se pôs em divergência com a jurisprudência. Ao contrário a decisão ajusta-se àquela prolatada no recurso extraordinário n.º 17.777, acórdão publicado na Revista do Direito Administrativo vol. XXIV, pág. 99 e no recurso extraordinário 26.463, de 172-54, da Segunda Turma de Julgamento, de que foi Relator o eminente Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA.

Assim sendo, liminarmente, não conheço do recurso.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Unânimemente, não tomaram conhecimento.

Impedido o Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA, substituído do Excelentíssimo Sr. Ministro NELSON HUNGRIA que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral.

Votaram com o Relator, Exmo. Sr. Ministro ARY FRANCO — os Exmos. Srs. Ministros: CÂNDIDO MOTA, LUIZ GALLOTTI e BARROS BARRETO — Presidente da Turma. — HUGO MOSCA, Vice-Diretor Interino.

Publicado no *Diário da Justiça* de 25-5-59, páginas ns. 2.057/58 — apenso ao n.º 116.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 38.535
— PARAIBA

Atos administrativos — Pode a autoridade revogá-los quando contrários à lei — Atos ilegais não geram direitos subjetivos — Recurso conhecido e desprovido.

Relator — O Sr. Ministro LAFAYETTE DE ANDRADA.

Recorrentes: — ANTÔNIO PEIXOTO LEMOS e outros.

Recorrido — Estado da Paraíba.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso Extraordinário n.º 38.535, da Paraíba,

recorrentes ANTÔNIO PEIXOTO LEMOS e outros e recorrido o Estado da Paraíba:

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em 2.^a Turma, conhecer do recurso e negar-lhe provimento, unânimemente, de acôrdo com as notas taquigráficas nos autos. Custas da lei.

Rio de Janeiro, 12 de setembro de 1958.
— LAFAYETTE DE ANDRADA, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Lafayette de Andrada — Eis o acórdão recorrido:

“Embargos infringentes — Anulação de ato administrativo — Provimento do recurso. — A administração pode e deve emendar seus próprios atos, quando eivados de nulidade.

“Vistos, relatados e discutidos estes autos de embargos de nulidade e infringentes, na apelação cível número 3.398, da comarca desta Capital, em que é embargante o Estado da Paraíba e são embargados Antônio Peixoto LEMOS e outros:

“Acorda o Tribunal de Justiça da Paraíba em dar provimento ao recurso, para reformar em parte o acórdão embargado e restaurar a sentença de primeira instância, no que diz respeito ao pedido dos embargados por unanimidade de votos. Custas na forma da lei.

Trata-se, originariamente, de uma ação ordinária de indenização promovida pelos embargados e outros contra o Estado da Paraíba, para o fim de ser declarado insubsistente o ato do Governo Estadual, de 7 de março de 1951, que tornou sem efeito a promoção anterior dos autores, nas séries de Classificação e Fiscal da tabela numérica de mensalistas, lotados no Departamento de Classificação de Produtos Agropecuários.

A ação foi julgada improcedente, quanto aos embargos, tendo a Egrégia Primeira Câmara deste Tribunal, em acórdão de 28-9-1956, reformado a sentença de primeira instância, nessa parte, por maioria de votos. Irresignado, o réu ofereceu embargos de nulidade e infringentes, que foram regularmente processados.

Isso pôsto, os embargos devem ser conhecidos, eis que não houve unanimidade de votos na decisão embargada.

No mérito, embora reconheça que as promoções dos embargos tenham sido feitas de modo irregular “sem atenção aos requisitos regulamentares, sem observância da gradação prescrita na lei”, o Venerando Acórdão ora impugnado deu provimento ao recurso, porque nega à administração a faculdade de

revogar os próprios atos, “depois de objetivados em situação de aparente legalidade”.

Outro, porém, é o entendimento deste Tribunal Pleno, o qual, reiteradas vezes, já manifestou inteiro apoio à tese de que a administração pode e deve emendar seus próprios atos quando eivados de nulidade.

No caso dos autos, os embargos foram promovidos para referências superiores, saltando diversos números da respectiva tabela, com violação manifesta do disposto na lei estadual n.º 230, art. 30. Assim, partindo da distinção entre revogação e anulação dos atos administrativos, as promoções em causa estão na órbita dos atos anuláveis, porque, ilegais, nenhum efeito jurídico produziram.

Em abono dessa tese, copiosa é a jurisprudência dos tribunais do país, inclusive do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que “é facultado à administração pública revogar os seus próprios atos, quando praticados com infração da lei, pois só na hipótese de ter sido esta obedecida é que deles poderia haver nascido um direito público subjetivo (Rev. Forense, vol. 142, pág. 138).

Pouco importa a situação de aparente legalidade que o ato apresenta, nem a distinção entre ato administrativo e jurisdicional, pois não se pode negar que, desfazendo um ato atentatório à lei e prejudicial aos interesses da administração, o Estado não deixa de atender à satisfação de seus próprios fins.

Por isso, ensina J. GUIMARÃES MENEGALE: — “A autoridade administrativa não procura a judiciária para provocar a declaração de nulidade do ato administrativo, como sucede com o particular em negócio jurídico privado. declara-a diretamente, sem que terceiros possam reclamar por direitos que o ato ilegítimo naturalmente não poderia gerar. Só é irrevogável pela autoridade administrativa o ato declaratório de direito subjetivo” (In Rep. Enc. do Dir. Brasileiro, vol. 4, página 407).

“Por esses fundamentos, deu-se provimento aos embargos.”

ANTÔNIO PEIXOTO DE LEMOS, MANOEL PEREIRA DE MACEDO e outro recorrem extraordinariamente, com apoio no permissivo constitucional, letras a e d, alegando:

“Na verdade, flagrante é o desrespeito ao art. 141, § 3.º, da Carta Política do país, por força do qual “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

Por outro lado, o direito pleiteado na demanda já foi reconhecido em uma série de

julgados de outros Tribunais, inclusive da mais Alta Corte, valendo destacar o Acórdão proferido no Recurso Extraordinário número 33.138, deste Estado".

O recurso está arrazoado e o Procurador Geral opinou:

"Pelo conhecimento do recurso, negando-se-lhe, entretanto, provimento pelos fundamentos da decisão recorrida, que bem aplicou um direito.

Rio de Janeiro, 31 de janeiro de 1958. — As. THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — Procurador da República. — Aprovado — CARLOS MEDEIROS SILVA — Procurador Geral da República".

É o relatório.

VOTO

Notou o Acórdão que:

"No caso dos autos, os embargados foram promovidos para referências superiores, saltando diversos números da respectiva tabela, com violação manifesta do disposto na lei estadual n.º 230, art. 30. Assim, partindo da distinção entre revogação e anulação dos atos administrativos, as promoções em causa estão na órbita dos atos anuláveis, porque, ilegais, nenhum efeito jurídico produziram.

Em abono dessa tese, copiosa é a jurisprudência dos tribunais do país, inclusive do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que é facultado à administração pública revogar os seus próprios atos, quando praticados com infração da lei, pois só na hipótese de ter sido esta obedecida é que deles poderia haver nascido um direito público subjetivo". (Rev. Forense, vol. 142, pág. 138).

Pouco importa a situação de aparente legalidade que o ato apresenta, nem a distinção entre ato administrativo e jurisdicional, pois não se pode negar que, desfazendo um ato administrativo, digo, um ato atentatório à lei e prejudicial aos interesses da administração, o Estado não deixa de atender à satisfação de seus próprios fins."

É o que tenho sustentado em questões idênticas. A administração pública pode e deve revogar seus próprios atos quando contrários à lei. Tais atos, ilegais, não podem gerar direitos subjetivos.

Conheço do recurso e lhe nego provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: — *Conheceram do Recurso e lhe negaram provimento. Decisão unânime.*

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros LAFAYETTE DE ANDRADA — Relator e Presidente da Turma, AFRÂNIO COSTA (substituto do Exmo. Sr. Ministro ROCHA LAGOA que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), VILLAS BOAS, HAHNEMANN GUIMARÃES e RIBEIRO DA COSTA. — HUGO MOSCA, Vice-Diretor Interino.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 37.125 — RIO GRANDE DO SUL

Recurso Extraordinário. Conhecimento por comprovado o dissídio jurisprudencial.

As autarquias são obrigadas ao pagamento dos impostos estaduais.

Relator: o Senhor Ministro ARY FRANCO.

Recorrente — Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários.

Recorrida — Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário n.º 37.125, do Rio Grande do Sul, em que é recorrente o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários e recorrida a Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Acordam os Ministros da 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, em conhecer do recurso e lhe negar provimento, nos termos das notas taquigráficas antecedentes.

Rio de Janeiro, 29 de setembro de 1958. — BARROS BARRETO, Presidente. — ARY FRANCO, Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro ARY FRANCO — Senhor Presidente, o Tribunal Federal de Recursos, em julgamento procedido pelo Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA, decidiu pelo acórdão de folhas 84 e seguinte:

"Ementa: — Desde o advento da Constituição Federal de 1946, entrou em desuso ou foi tirado de curso o Decreto-lei n.º 6.016, de 21 de novembro de 1943 — O poder de isentar de tributos é privativo e inerente a entidade de direito público que dispõe da faculdade de impor e exigí-los.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n.º 7.719, do Estado do Rio Grande do Sul:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em 1ª Turma, negar provimento ao recurso, por unanimidade de votos, tudo de conformidade com as notas taquigráficas anexas, que ficam fazendo parte integrante d'este. Custas "ex lege".

Rio, 16-10-1956 (data do julgamento). — As. HENRIQUE D'ÁVILA, Presidente e Relator".

Não conformado, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários interpôs recurso extraordinário pelas letras *a* e *d*. O recurso foi arrazoado e contra-arrazoado. Nesta superior instância, a douta Procuradoria Geral da República manifestou-se pelo conhecimento e provimento do recurso a fôlhas 133.

É o relatório.

VOTO

Conheço do recurso pela letra *d*, em face de estar comprovado o dissídio jurisprudencial, mas nego-lhe provimento. Entendo que o Tribunal Federal de Recursos bem se houve quando acompanhou o voto do Relator, Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA, nestes termos:

"Nego provimento ao recurso, para manter a decisão recorrida, por seus exatos e jurídicos fundamentos.

O MM. Julgador *a quo* exauriu o assunto, apreciando-o longa e eruditamente, no sentido de evidenciar que o Decreto-lei número 6.016 não mais vigora, foi tirado de curso, com o advento da Constituição de 1946, por isto que, não é possível admitir-se possa a União Federal aliviar de impostos estaduais ou municipais, os Institutos de Previdência, dado que só pode isentar o Poder que tem capacidade para tributar. Ora, se o tributo em causa não é da alçada da União, é evidente que não pode ela sobre ele dispor".

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: — *Conheceram do Recurso e lhe negaram provimento, por decisão unânime.*

Impedido o Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA, substituído do Exmo. Sr. Ministro NÉLSON HUNGRIA, que se acha em exercício no Tribunal Superior Eleitoral.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros ARY FRANCO (Relator), CÂNDIDO MOTA FILHO, LUÍS GALLOTTI e BARROS BARRETO, Presidente da Turma. — HUGO MOSCA, Vice-Diretor interino.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 38.188 — D. FEDERAL

O recurso de ofício não cabe às autarquias.

Relator: O Sr. Ministro CÂNDIDO MOTA FILHO.

Recorrente: I.A.P.M.

Recorrido: Panair do Brasil.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de recurso extraordinário n.º 38.188 — D. Federal. Recorrente — Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos — Recorrido — Panair do Brasil S. A.

Acordam os Ministros da 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal conhecer do recurso e lhe negar provimento por unanimidade, incorporado a este o relatório e nos termos das notas taquigráficas.

S. T. F., 6 de novembro de 1958. — BARROS BARRETO, Presidente. — CÂNDIDO MOTA FILHO, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro CÂNDIDO MOTA FILHO: — Trata-se de executivo fiscal, proposto pelo I.A.P.M. contra a Panair do Brasil S. A. para a cobrança de determinada importância, correspondente à contribuição, juros e multas. A executada apresentou embargos que foram julgados procedentes. Houve recurso *ex-officio* do Instituto. No E. Tribunal Federal de Recursos, o apelo não foi conhecido por maioria de votos e intempestivo o recurso da parte vencida. Daí os embargos, que foram rejeitados, de conformidade com o seguinte voto do Ministro ALFREDO BERNARDES: — "O recurso voluntário não foi conhecido por unanimidade. Daí, o incabimento dos embargos na parte que pretende obter esse incabimento pelo Tribunal Pleno. Discute-se se o acórdão embargado admite embargos, já que o recurso cabível da decisão de 1ª instância era o de agravo e não o de apelação, que foi interposto. Para mim admito, desde que o agravo foi processado como apelação. No mérito, confirmo a decisão recorrida. É entendimento deste Tribunal, manifestado em dezenas de acórdãos, que não se estende às autarquias o privilégio do recurso de ofício, das decisões que lhes são contrárias. Contra tal entendimento há apenas, neste Tribunal, a que eu saiba, o voto isolado do eminente Ministro CUNHA MELO, voto vencido do acórdão embargado".

O Ministro ARTUR MARINHO, voto vencido, recebeu, em parte, os embargos, por considerar que as autarquias têm prazo em dôbro, nos termos do art. 32 do Código de Processo.

Recorreu o I.A.P.M. pelas letras "a" e "d", do permissivo constitucional, apoiado no art. 53 do Decreto-lei n.º 960, de 1938, pois o recorrente está equiparado à Fazenda Pública. As partes arazoaram. A Procuradoria Geral opinou pelo conhecimento e provimento do recurso.

VOTO

Conheço do recurso, pela letra "d", mas lhe nego provimento, porque o recurso de ofício não cabe às autarquias e a outra parte alegada já foi decidida na forma da lei.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: — *Conheceram do Recurso e lhe negaram provimento. Decisão unânime.*

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros CÂNDIDO MOTTA — Relator, ARY FRANCO, BARROS BARRETO, Presidente da Turma.

Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro LUIZ GALLOTTI.

Impedido o Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'AVILA (substituto do Exmo. Sr. Ministro NÉLSON HUNGRIA, que se acha em exercício no Tribunal Superior Eleitoral). — HUGO MOSCA, Vice-Diretor Interino.

Tribunal Federal de Recursos

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 4.079
— D. FEDERAL

Ato administrativo — Quando não pode ser revogado pela Administração — Extensão de sentença judiciária a terceiros — O ato administrativo estreme de vícios e nulidades, e do qual resultem direitos individuais, não pode ser revogado pela própria Administração — A revogabilidade dos atos administrativos assenta no interesse público, mas este tem de ser fundamentado — Salutar e louvável o ato da administração estendendo, a terceiros, em igualdade de situação com os postulantes em juízo, o direito reconhecido na instância judiciária.

Tesoureiro-auxiliar do Ministério da Fazenda — Interino que passa a efetivo — Manutenção do padrão "O". Tesoureiro-Auxiliar, interino, do Ministério da Fazenda, com seu título mandado apostilar, pela própria Administração, na letra "O", não perde o direito aos vencimentos desse padrão pelo fato de ser nomeado, em caráter efetivo, para o mesmo cargo isolado. (Vencidos os Srs. Ministros JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ, SAMPAIO COSTA e ALFREDO BERNARDES).

Relator: Exmo. Sr. Ministro CÂNDIDO LOBO.

Requerente: LÍDIA DE OLIVEIRA.

Requerido: Exmo. Sr. Ministro da Fazenda:

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de mandado de segurança n.º 4.079, do Distrito Federal, em que figuram como requerente LÍDIA DE OLIVEIRA e requerido o Exmo. Senhor Ministro da Fazenda:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plenária, conceder a segurança nos termos do pedido, por maioria de votos, tudo de conformidade com as notas

taquigráficas anexas, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex-lege*.

Rio, 25-10-54. — CUNHA VASCONCELLOS FILHO, Presidente. — CÂNDIDO LOBO, Relator.

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Ministro CÂNDIDO LOBO — Sr. Presidente. A impetrante foi nomeada Tesoureira-Auxiliar, padrão M, do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda, em 12 de fevereiro de 1949. Aconteceu que seus colegas Tesoureiros ajuizaram uma ação própria para obterem a elevação do padrão M, para o padrão O, e ganharam neste Tribunal, apelação 3.295, não intervindo a Impetrante na referida ação. Cumprido o acórdão, a Impetrante que como vimos, é Tesoureira-Auxiliar, requereu administrativamente lhe fôsse dado tratamento igual. Ouvidas as diversas autoridades competentes, afinal, após ser debatido o assunto, foi-lhe deferido o pedido, sendo feita a seguinte apostila no título da Impetrante: "O funcionário a quem se refere o presente decreto tem o seu título apostilado no padrão O. A vista do parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Pública exarado no Processo n.º 218.468 de 58, aprovado pelo Diretor Geral da Fazenda Nacional" (Processo 292.619 de 1953).

Em face da referida apostila, passou a Impetrante a ser considerada da letra O, tal e qual seus demais colegas que isso conseguiram por acórdão dêste Tribunal, anteriormente, chegando como consequência a Impetrante a receber os atrasados como diferença de vencimentos.

Para melhorar a situação da Impetrante, foi ela tornada efetiva aos 19 de outubro de 1953 no cargo de Tesoureira do Quadro Permanente do Ministério da Fazenda, por decreto do Sr. Presidente da República. Que aconteceu então?

A Impetrante, de posse de seu decreto tornando-a efetiva, como Tesoureira do Quadro Permanente do Ministério da Fazenda, requereu

reu administrativamente lhe fôsse feita nova apostila em seu título, a exemplo da apostila anterior quando era a Impetrante tesoureira-auxiliar apenas. Pois bem, por despacho de 14 de maio do corrente ano, o Ministro da Fazenda indeferiu o pedido sob o fundamento de que a decisão judiciária que amparou a pretensão dos colegas da Impetrante e na qual anteriormente deferido administrativamente, era uma decisão tomada pelo voto de desempate do Presidente deste Tribunal e assim não podia fazer coisa julgada, não era definitiva e o Ministro a ela não se achava obrigado mormente sendo um acórdão único na espécie. O Ministro concordou com a argumentação acima e indeferiu o pedido de acórdão com o referido parecer. Daí resultou que a impetrante que já tinha obtido anteriormente o padrão O, quando era Tesoureira-Auxiliar, recebendo até a diferença de vencimentos atrasados, perdeu esse direito quando passou a Tesoureira efetiva, pois que quando pediu fôsse o seu título apostilado como efetivo, para que continuassem as coisas como estavam, viu ser tudo reformado, retificado, modificado, voltando ela ao padrão M, por via de consequência. Daí surgiu o presente mandado de segurança em que sustenta a Impetrante que a sua anterior apostila fôra registrada no Tribunal de Contas na forma do artigo 77 § 2.º da Constituição e que assim vinha pedir a manutenção da sua situação administrativamente perfeita e acabada, reconhecida como estava mansa e pacificamente, voltando-se a fazer a apostila, pois ela Impetrante é funcionária de cargo efetivo, isolado do Quadro Permanente do Ministério da Fazenda criado pela Lei n.º 403 de 1948, padrão O, como anteriormente já lhe tinha sido deferido regularmente pelo ato consumado que produziu todos os efeitos inclusive os patrimoniais.

A douta Subprocuradoria Geral no parecer de fls. 27 bate-se pelo indeferimento do pedido porque realmente a decisão deste Tribunal, foi tomada por desempate e é acórdão único e na época da Lei 403 a Impetrante não era Tesoureiro e sim — Auxiliar de Tesoureiro — e assim não podia ter obtido o que obteve, pelo que merece ser o ato administrativo modificado como foi.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro CÂNDIDO LOBO — (Relator): — Sr. Presidente. Explicado como está no Relatório o caso em apêço, somente vamos ter a preocupação de indagar se a Administração podia ter feito o que fez com a Impetrante, isto é, deferir-lhe o pedido, fun-

dada em acórdão e aplicado o princípio da — isonomia — constitucionalmente invocando, mandar pagar os atrasados por que o Tribunal de Contas havia registrado a apostila nesse sentido, para depois, já tornada efetivo a Impetrante, aproveitar-se do pedido de nova apostila dessa circunstância, para modificar o que anteriormente deferido e resultante de direitos legalmente incorporados ao patrimônio da Impetrante. Entendo que não, Sr. Presidente. A tanto não podia chegar a autoridade da administração que violou a coisa julgada administrativa e sem razão aceitável, fundada numa argumentação ao meu ver fraca, qual a de que o nosso acórdão teria sido por desempate e único, pois, sem valor convincente. Esqueceu-se, porém, a autoridade que assim raciocinou, que o Ministro anterior e todos os órgãos competentes de então, pensaram e decidiram de modo diferente, mandando até pagar à Impetrante os atrasados. E pelo confronto de datas, é de salientar que talvez tenha sido o mesmo Ministro que deferiu o pedido que veio, depois, modificar sua própria opinião. Cabe aqui invocar um acórdão do Ministro OROZIMBO NONATO, citado pela inicial, inserto no Arquivo Judiciário de dezembro de 1951, vol. C, fasc. 5.º, pág. 345 em que, apreciando o art. 141 da Constituição Federal, explica e ensina: "Em princípio, o ato administrativo escoreito de nulidades e defeitos e se dêle resulta uma situação individual, não pode ser. Foi por isso que a petição inicial argumentou, dizendo: Eis que inutilmente se ajusta como uma luva ao caso da impetrante pois que ela obteve pelas vias regulares administrativas acesso à letra O, ao tempo em que já era funcionária efetiva, embora o título apostilado fôsse o de interina, não por culpa sua, e rebaixada sem que desse motivo a que a mesma Administração, por simples indeferimento, anulasse o ato jurídico perfeito que a elevou à categoria do padrão O em perfeita igualdade de condições com seus colegas efetivos, lesão de direito patrimonial que só pode ser corrigida ou concedida por órgão competente: o Poder Judiciário.

Bem sabemos que se denomina revogação, o desfazimento total ou parcial de um ato administrativo pela própria administração pública, mas por outro lado, cumpre não esquecer que esse desfazimento só pode ser admitido quando no caso houver oportunidade, ou conveniência. Sem esses característicos condicionais aquele desfazimento deve sofrer a resouisa da razão de sua impugnação, a fim do Judiciário decidir se procedente ou não a contradita e isso porque a revogabilidade e a anulabilidade dos atos administrativos tem sua

razão de ser no interesse público, mas esse interesse tem que ser fundamentado.

Ora, na espécie, qual o fundamento, qual a conveniência, qual a oportunidade da aludida revogação administrativa do ato anterior? Nenhuma, ao meu ver. Nem fundamento convincente, qual o de que o acórdão foi por desempate, nem oportunidade porque a Constituição já estava consolidada e até registro no Tribunal de Contas. tinha precedido ao pagamento de atrasados mandados fazer por despacho Ministerial e tão pouco conveniência porque tudo no caso estava demonstrado que a situação da Impetrante devia ser mantida como estava de há muito e não ser modificada repentinamente para dar lugar a esta confusão toda que o processo nos comprova. O que não resta dúvida é que a Impetrante era interina e teve seus direitos reconhecidos e executados: quando passou a — efetiva — viu esses direitos que deviam melhorar pela — efetivação —, modificados para pior, o que absolutamente não convence possa ter procedência nem mesmo dentro da lógica administrativa.

O novo juízo da autoridade administrativa sobre os fatos pode modificar as condições anteriores do direito do funcionário, justificando, assim, o ato revogatório administrativo, porém, tenho como procedente a argumentação que para assim reconhecer o direito da Administração proceder, exigente, por outro lado, uma — possibilidade jurídica — comprovada, sem o que não é lícito à Administração tornar inoperante o ato. Como pigmeu, ousou assim me manifestar em relação ao Mestre SEABRA FAGUNDES, gigante do pensamento Administrativo no Brasil, quanto ao respeito, ou desrespeito que esses atos possam trazer à lei e à coisa julgada administrativa (Vol. 15 da Rev. de Direito Administrativo).

Outrossim, não aceito o argumento contido nas "informações" de que a decisão anterior devia ser mesmo modificada porque a situação obtida pela Impetrante não se justificava, dado que ela não fazia parte do mandado de segurança deferido por este Tribunal, embora por desempate — pois que, as decisões só beneficiaram aos que fizeram parte da ação. A norma jurisprudencial tem também a virtude de orientar a administração a fim de que guiando-se por ela, os administradores possam evitar proposituras de ações e condenações seguidas da União Federal ou na esfera Estadual. Nada a criticar. Ao contrário, só poderá ser elogiado o administrador que assim proceder, respeitando o que o Judiciário tiver resolvido e invocando essa solução para,

aplicando-a, evitar dissídios e pleitos que de início, face àquela jurisprudência, já se saber que serão julgados procedentes provados.

Note-se ainda que o parecer em que se fundou o Ministro para deferir o que pretendia a Impetrante, que depois viu esse deferimento tornado de nenhum valor, foi o seguinte: — "Pelo acolhimento do pretendido, procedendo-se à apostila correspondente. O padrão por que recebia a substituída era quando de nomeação do peticionário de letra M. Ele, porém, passou a O em virtude de decisão judicial prolanada pelo Tribunal Federal de Recursos que reconheceu o direito à titular e aos demais servidores da mesma classe ao padrão por último referido. E, assim, se apresenta, não há negar que o substituto faz jus à base de vencimentos que, acorde o entender da justiça, é devida pelo cargo que desempenha.

Em suma, a apostila anterior que o ato impugnado tornou de nenhum efeito, foi produto de um ato administrativo perfeito, após as consultas de estilo e dentro de um são critério administrativo qual o de aplicar uma decisão judiciária, pouco importando se tomado pelo nosso Tribunal pelo voto de desempate. Eis por que, levando em conta os demais argumentos neste voto, concluo deferindo o mandado na forma do pedido.

VOTO

O Sr. Ministro JOÃO FREDERICO MOURÃO RUSSEL: — Sr. Presidente, estou de acordo com o Sr. Ministro Relator, concedo a ordem.

VOTO

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ — Sr. Presidente, *data venia*, denego a segurança. Pelo que ouvi, a impetrante obteve apostila em seu título de interina pela aplicação extensiva, dada a uma decisão deste Tribunal, relativamente a servidores que estariam — segundo a impetrante — na sua mesma situação. Posteriormente, foi a impetrante nomeada efetiva em outro cargo da mesma carreira.

Ora, nomeação efetiva para outro cargo da mesma carreira importa, a meu ver, em abandono da situação anterior. O servidor interino que aceita a sua nomeação para um cargo efetivo ainda da mesma carreira adquire nesse momento situação nova.

Dir-se-á que a situação veio a prejudicar a impetrante, pois que o cargo efetivo para o qual foi nomeada tinha padrão de vencimentos inferior ao que lhe havia sido conce-

dido administrativamente, por via de aplicação extensiva de decisão judiciária, pois parece evidente que a impetrante não havia sido parte em tal ação. Em consequência dessa nomeação, recusou-se a autoridade administrativa a apostilar o novo título de nomeação com a mesma vantagem já concedida no título anterior, de servidor interino.

Diz o eminente relator que se revogou, de uma penada, a coisa julgada administrativa. *Data venia*, a mim não me pareceu assim.

O Sr. Ministro CANDIDO LOBO — Basta V. Exa. raciocinar do seguinte modo: os efetivos têm letra "O" e ela passou a efetiva na letra "N".

O Sr. Ministro JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ — Como V. Exa. bem sabe, os efetivos que têm vencimento do padrão "O" o têm por via de uma decisão judicial, que, *data venia*, considero menos acertada. Mas não é esse o padrão do cargo para o qual foi nomeada. Poderia acrescentar, quanto a mim, que fui voto vencido, não sei se nessa mesma decisão ou se em outra semelhante. Mas o fato é que nego sempre a pretendida assemelhação, — vale dizer, a aplicação do princípio de isonomia, descabido em se tratando de servidores de quadro suplementar, em virtude de situação anterior reconhecida pelo legislador. Este os conservou com os vencimentos anteriores, colocando-os, porém, em quadro destinado a supressão porque composto de cargos extintos.

Ora, Senhor Presidente, não houve coisa julgada administrativa em relação à impetrante. Quanto à extensão, que também invoca a impetrante, de decisão que reconheceu a outros servidores a pretendida assemelhação, em virtude do princípio de isonomia, *data venia* mal aplicação, nega-lhe esse pretendido direito. Os servidores que exercem a mesma função, mas que têm vencimentos maiores, estão colocados em quadro suplementar. Fizeram jus a tal vantagem em virtude de situação anterior. A admitir-se assemelhação continua, em círculo vicioso, jámais a Administração poderá ver alterada a estrutura de seus órgãos, perpetuando-se, assim, a situação tida como pior e, por isso, modificada.

Com a devida vênia ao relator, denego a segurança.

VOTO

O Sr. Ministro SAMPAIO COSTA — Senhor Presidente, peço vênia ao Sr. Ministro EL-MANO CRUZ para dar meu voto.

A situação é um tanto confusa: a impetração invoca, em primeiro lugar, o princípio de isonomia, coisa julgada. Ele não existe. As partes são diversas, embora o objeto seja o mesmo.

Não há como reconhecer força de coisa julgada em relação à impetrante, que não ingressou no pleito. Tenho sustentado, neste Tribunal, e, uma das vezes em longo e minucioso voto, a irretratabilidade dos atos administrativos quando eles são, simplesmente, anuláveis. Não há como, *ex-auctoritate propria* a administração revogá-los. Pergunta-se: houve revogação de ato administrativo? A impetrante era funcionária interina e, como tal — porque os seus colegas efetivos houvessem obtido um decisório favorável neste Tribunal, mandando apostilar seus títulos no padrão superior — pediu, e lhe foi concedida essa apostila. Passou, então, a receber pelo novo padrão — e tinha direito a isso: perceber, como interina, os proventos do padrão "O". Sobreveio outra situação completamente diversa: sua efetividade num determinado padrão. Ato completamente novo, distinto, que nenhuma relação tem com o primeiro. Ingressa no segundo, nêle tomando posse e entrando em exercício, *ipso facto*, automaticamente, deixou o primeiro. Logo, o ato do governo, não apostilando o seu título no padrão "O", não deu causa a retratação alguma, porque não se tratava de ato de nomeação de interina, nem havia a autoridade anulado o ato anterior, que lhe tinha concedido a apostila no padrão "O". A impetração é feita para que se restaure a apostila primitiva, mas, essa retratação não tem cabimento jurídico, porque não há coisa julgada, nem é irretratável o ato nas condições praticadas. Se a impetrante houvesse pedido mandar apostilar seu título na letra "N", por força de tal direito, examinado o processo primitivo, ou admitiria o exame o estudo da matéria. Mas o que a impetrante quer, exclusivamente, é a restauração de uma apostila que não havia mais razão de ser restaurada. Ai é uma nova concessão: dar ou não dar apostila. Parece-me que, nos autos, não está convenientemente exposta a causa nesse sentido. Se, como me parece, a impetração visa à apostila por força de acórdão e por força da irretratabilidade da coisa administrativa, denego o mandado, porque nem uma coisa nem outra ocorre. Não se trata nem de coisa julgada a respeitar, nem de ato administrativo irretratável.

O Sr. Ministro CÂNDIDO LOBO (Relator) — Em resumo, o que ela pede e está bem esclarecido, é *ostatu quo*.

O Sr. Ministro SAMPAIO COSTA — Não há *statu quo*, desde que ela era interina. *Statu quo* é a permanência na interinidade. São duas coisas distintas.

O Sr. Ministro CÂNDIDO LOBO (Relator) — Perdão. Não entendo assim. De interina ela passou a efetiva. Melhorou a sua situação.

O Sr. Ministro SAMPAIO COSTA — Senhor Presidente, em resumo: meu voto é o seguinte: nego o mandato.

VOTO

O Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELLO — Sr. Presidente, no julgamento da Apelação Cível n.º 3.295, verificado em 19 de dezembro de 1952, apreciei o caso dos tesoureiros. Achei que, para que o Poder Judiciário lhes desse a situação pretendida, a melhoria de remuneração vindicada, seria mister se transformasse num superpoder e assumisse, no caso, a posição de *pore legislativo*, pois só assim seria possível, aplicando o princípio de isonomia, aumentar vencimentos. Fiquei vencido. Os embargos da Subprocuradoria Geral da República, em boa hora interpostos, não vingaram. Ocorreu então que na Tesouraria de que se trata, duas ou três dezenas de tesoureiros ficaram percebendo vencimentos da letra "O" e um, que não foi parte na ação, percebia vencimentos menores. O administrador portou-se de maneira equânime equiparando os vencimentos dêste aos dos demais, *si et in quantum*. Não foi compelida a autoridade administrativa a assumir essa atitude. O interessado pediu e seu título foi apostilado. Passou a receber remuneração igual aos demais. Mais tarde, administrador diverso resolveu modificar a situação. A decisão continua vingando somente em relação aos que tomaram parte na ação. Jurídico que o Judiciário assegure um como que resultado de litisconsórcio ativo no processo a êsse funcionário, o único em situação inferior. Concedo o mandato para que, enquanto os outros funcionários receberem a remuneração menor, prevaleça a apostila do impetrante. Se o recurso extraordinário do Dr. Subprocurador Geral da República for provido, que prevaleça em tudo o *statu quo ante*. Não estou aplicando o princípio de isonomia. O diretor de serviço aplicou êsse princípio. Um substituto do mesmo, fora de tempo e sem razões ponderáveis, mandou cancelar a apostila. Restabeleço essa apostila, *si et in quantum*, até que o Supremo decida o recurso extraordinário.

DECISÃO

(Julgamento do Trib. Pleno em 21-10-954)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Após os votos dos Srs. Ministros Relator, MOURÃO RUSSEL e DJALMA DA CUNHA MELLO, concedendo a ordem e JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ e SAMPAIO COSTA, negando, foi suspenso o julgamento por ter pedido vista o Sr. Ministro ELMANO CRUZ, aguardando o Sr. Ministro ALFREDO BERNARDES. Não compareceu, por motivo justificado, o Sr. Ministro AGUIAR DIAS. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS.

VOTO — VISTA

O Sr. Ministro ELMANO CRUZ — Sr. Presidente, havia recebido memorial da parte, no qual se afirmava que, posteriormente à efetivação da impetrante no cargo de tesoureiro-auxiliar do Ministério da Fazenda, fora feita a apostila no seu título no padrão mais alto.

A situação era, aparentemente, inexplicável. Como se pode impugnar uma situação que decorre de uma apostila se essa apostila se fez posteriormente ao provimento efetivo da impetrante no cargo por cujo padrão passou a receber? Pedi vista para verificar se dos autos constaria isso e, realmente, consta: a fls. 7 está o título de nomeação interina, e, a folhas 8. o de nomeação efetiva: (lê).

Quero dizer: o seu provimento efetivo no cargo público se deu a 9 de outubro de 1953 e a apostila no título de interinidade tem a data de 10 de dezembro de 1953, isto é, um mês e 21 dias depois da nomeação efetiva foi apostilado no seu título o vencimento que reclama neste mandado de segurança. Essa apostila está de pé, não foi cancelada e decorre da extensão dada por êste Tribunal, em Mandado de Segurança, ao art. da Lei número 403.

Tenho, assim, que a impetrante tem direito líquido e certo às vantagens que vem recebendo, subordinada, naturalmente, ao advento do futuro resultado do processo a que me referi.

O que é certo é que posteriormente à sua efetivação, a própria administração mandou apostilar seu título quase dois meses depois de efetivada em razão do que, pede a impetrante lhe seja pago o vencimento que reclama.

Concedo o mandato.

DECISÃO

(Julgamento do Trib. Pleno em 25-10-954)

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Prosseguindo-se no julgamento, concedeu-se a segurança nos termos do pedido, vencidos os Srs. Ministros SAMPAIO COSTA, ALFREDO BERNARDES e JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ. Não tomou parte no julgamento o Sr. Ministro AGUIAR DIAS. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS.

MANDADO DE SEGURANÇA N.º 4.079 — DISTRITO FEDERAL

(Agravado do art. 45 do Regimento Interno)

Presidente e Relator, sem voto: Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA.

Direitos patrimoniais — Inidoneidade do Mandado de Segurança — O Mandado de Segurança não é meio processual idôneo para a asseguuração de direitos patrimoniais, sendo assim impossível, por intermédio do writ, obrigar a autoridade administrativa a pagar vencimentos atrasados.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro-Presidente HENRIQUE D'ÁVILA.

Agravante: LÍDIA DE OLIVEIRA.

Agravado: Despacho da Presidência.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Mandado de Segurança n.º 4.079, do Distrito Federal (Agravado do art. 15 do Regimento Interno), em que figuram como agravante LÍDIA DE OLIVEIRA e agravado o Despacho da Presidência:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plenária, por unanimidade, negar provimento ao recurso, tudo de conformidade com as notas taquigráficas em anexo, que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas *ex-lege*.

Rio, 13 de janeiro de 1955 — HENRIQUE D'ÁVILA, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro-Presidente HENRIQUE D'ÁVILA: — A hipótese é a seguinte: LÍDIA DE OLIVEIRA obteve dêste Tribunal Mandado

de Segurança para ter o seu título apostilado, na letra "O", de acôrdo com a Lei n.º 403, de 1948, como tesoureira do Ministério da Fazenda. A autoridade coatora tergiversou em fazer a aludida apostila, o que provocou ofício de meu ilustre antecessor, Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS, no sentido de compeli-la ao cumprimento da decisão do Tribunal. Afinal, o título da impetrante veio a ser apostilado nos termos da decisão. A impetrante, entretanto, não se conformou ainda com essa simples providência e desejou lhe fôsem pagos atrasados. Nesse sentido, dirigiu uma petição ao Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS, então Presidente, queixando-se de que a autoridade coatora se negava a pagar-lhe a diferença de vencimentos e atrasados, conforme o decidido, e requereu se ordenasse aquêlê pagamento. O Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS, pelo despacho de fô-lhas 44, assim se pronunciou: (lê).

Contra êsse despacho rebelou-se a impetrante que agravou para o Tribunal, com apoio no art. 45, do Regimento Interno. Na petição que se vê de fls. 46 a 48, procura de mostrar a legitimidade de sua pretensão.

E' o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro SAMPAIO COSTA — Senhor Presidente, êste Tribunal sempre tem decidido que, em casos desta natureza, o mandado de segurança cifra-se a reconhecer o direito porventura existente contra o ato da autoridade administrativa apontada como coatora. Nunca, porém, deu extensão a recebimento de atrasados.

Êsses vencimentos atrasados, se o acórdão a êle não faz referência, ou os nega, só podem ser havidos pela via ordinária. O Tribunal, em regra, sempre recusou o pagamento de atrasados pela via do mandado de segurança.

Mantenho o despacho agravado, por seus próprios fundamentos.

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS — Pela Ordem, Sr. Presidente, penso que tenho o direito de votar.

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA (Presidente): — Não tomei o voto de V. Exa. porque o considero impedido mas já que V. Exa. insiste, submeterei o caso ao Tribunal. O despacho agravado é de V. Exa.

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS — Sr. Presidente, *data venia* de V. Exa.

insisto, e até me parece que não seria caso de submeter ao Tribunal porque há uma prerrogativa que decorre de minha condição de Juiz desta Casa e não me subordinaria ao pronunciamento do Tribunal. No caso, caberia à parte, se meu voto influente, tomar a providência judicial necessária para anular o resultado do julgamento. Mas entendo que tenho o direito de enunciar meu voto e vou dizer porque. O Regimento estabelece no artigo 26 os casos de impedimento; impedimentos definitivos, temporários e ocasionais; e nenhum desses menciona o impedimento na hipótese. Não há no regimento caso em que um juiz deste Tribunal, por ter intervindo na causa, esteja impedido para funcionar em outro julgamento. A única restrição que cabe é a do Relator, quando se tratar de embargos que, pelo Código de Processo, deverá, sempre que possível — e não é absoluto — recair em juiz que não tiver tomado parte no julgamento. Ora, no caso, o parágrafo único do artigo 45 do Regimento diz:

“Será Relator, sem voto, o prolator da decisão agrada, lavrando o acórdão no caso de reforma, o Ministro vencedor designado pelo Presidente”.

A Presidência do Tribunal é impessoal. Ela existe com caráter permanente, com função definida de administração do Tribunal. A mudança de seus ocupantes não importa em solução de continuidade. É a Presidência. O agravo é contra ato do Presidente. V. Exa. como Presidente, relatou a circunstância de ter havido modificação nos ocupantes do cargo. Não impede, a meu ver, aquêle que foi Presidente do Tribunal, e estando no plenário, de votar, porque não há impedimento algum — e os impedimentos são de direito expresso. Consequentemente, *data venia*, reivindico o meu direito de votar.

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA (Presidente). — Vou dar as razões que me autorizam a pensar que V. Exa. não deve votar. O Regimento não podia disciplinar — e não disciplinou — a espécie porque ela é excepcional. afirma, apenas, como V. Exa. acabou de acentuar que o prolator do despacho agravado, Presidente ou outro juiz, relatará sem voto, porque pressupõe que sendo seu o despacho não poderá mantê-lo ou reformá-lo. A espécie é excepcional, como disse, porque com a transmissão da Presidência ficaram devidos agravos interpostos contra despachos de V. Exa. Cumprindo o Regimento deverei libertar-se a relatá-los, sem voto. V. Exa. contudo não poderá intervir no julgamento. Os despachos são seus. V. Exa., portanto, tem interesse em mantê-los.

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS — Mas quando se embarga acórdão, aqui, os Juizes que votaram no acórdão, votam também. Não há contra-indicação. Neste caso V. Exa. me permite, se V. Exa. quer se ater à letra do Regimento, o Relator não deveria ter sido V. Exa., deveria ter sido eu mesmo porque o Regimento diz:

“Será Relator, sem voto, o prolator da decisão agravada, lavrando o acórdão no caso de reforma, o Ministro vencedor designado pelo Presidente.”

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA — Concorde com V. Exa., em parte.

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS: — Para que S. Exa. se harmonize com a letra do Regimento, acho que devo ser eu o Relator, porque o agravo é do ato do Presidente do Tribunal. O despacho de que se agrava é da competência do Presidente e não do juiz. Quer dizer, no entendimento de V. Exa. o Tribunal ficaria privado do voto de um dos seus juizes, porque ficariam dois sem votar.

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA — Mas é preciso distinguir. O despacho não é da Presidência propriamente. É de um determinado juiz que ocupou a Presidência.

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS: — Não importa. Já disse a V. Exa. — V. Exa. permite — reivindico o meu direito de votar. Entendo que se a parte se sentir prejudicada, com isso, caberá providência judicial para anular a expressão de meu voto, se tiver sido influente.

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA (Presidente): — Não dosso, evidente proibi-lo de votar. Se V. Exa. deseja intervir no julgamento não posso obstá-lo. Cumpre-me, todavia, como medida de cautela consultar o Tribunal, em sua alta sabedoria.

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS: — Sr. Presidente, por uma questão de cortesia para com os colegas, posso submeter-me mas declaro, que, em consciência, não aceitarei como expressão de impedimento o que fôr decidido nesse sentido.

O Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA — Já que V. Exa. não se submete ao *verdictum* do Tribunal é inútil a consulta.

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS: — Sr. Presidente, em consciência, exerco meu direito de votar e, votando, nego provimento ao recurso.

O despacho proferido foi este:

“Indeferido. Mandado de Segurança não é via reparatória, mas assecuratória. Nos efeitos

mencionados na inicial não devem ser compreendidos vencimentos atrasados".

Então, vejamos o que se pede na inicial (lê a fls. 43).

Quando disse que nos efeitos mencionados na inicial não devem ser compreendidos vencimentos atrasados, naturalmente me ative à índole do mandado de segurança, que não é ação reparatória, mas, apenas, assecuratória. E nos votos dos juizes desta Casa, cujas cópias tive presente quando dei o despacho, em nenhum deles se concedia o direito a vencimentos atrasados; concederam o mandado nos termos pedidos, sem nenhuma referência a vencimentos atrasados.

Aliás, tive ainda presente a própria tendência do Tribunal, de não conferir ao mandado de segurança efeitos reparatórios, mas apenas assecuratórios. Vez por outra, por um lapso, tem concedido pagamento de vencimentos atrasados por mandado de segurança. Vez por outra, porque a tendência do Tribunal a exatamente evoluir no sentido da inteireza do instituto e, por isso, neguei os vencimentos atrasados.

Sr. Presidente, folgo em que minha insistência se tenha dado neste caso, porque acho que meu voto não tem nenhuma influência no julgamento. Por isso não tive qualquer constrangimento em votar, não obstante a dúvida de V. Exa.

VOTO

O Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELLO: — Começo assinalando minha inteira discordância com o fato de se haver tomado voto ao eminente Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS, neste caso. É que S. Exa. prolatou o despacho agravado e o Regimento não lhe permite votar em situação que tal. S. Exa. não se pode magoar com este meu pronunciamento, por isso mesmo que S. Exa. entende que assuntos como este devem ser submetidos à deliberação da Casa. Há tempos, exercendo, presidindo a sessão, S. Exa. me negou o direito de votar num mandado de segurança, por não haver eu assistido ao relatório e por já se haver decidido no julgamento uma questão preliminar. Piora de figura a situação tipo presente, visto como é pacífico que o prolator do despacho não vota no julgamento do agravo pertinente.

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS: — Porque o Regimento ao tempo era expresso: o juiz que não havia assistido ao relatório não podia votar.

O Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELLO. — Engana-se V. Exa. O Regimento fôra nes-

se ponto modificado, para possibilitar ao juiz que não houvesse assistido ao relatório o direito de voto.

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS: — O Tribunal não me pode cercear esse direito.

O Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELLO. — Admira que agora V. Exa. note isso e não o tenha notado quando cerceou o meu e por voto de desempate. Foi um voto de desempate nada liberal. Achou V. Exa. que meu voto não deveria constar sequer das notas taquigráficas. Mas os tempos mudam e já agora poderá parecer que não sou eu o liberal. Mas, não. Ali, não havia impedimento para meu voto. O arbitrio me impediu de votar. Aqui, não. Aqui existe impedimento legal.

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS — Ato da Presidência. A Presidência é impessoal.

O Sr. Ministro DJALMA DA CUNHA MELLO: — Não, o juiz que estava na Presidência e que exarou o despacho agravado veio para a bancada impedido de votar confirmando, ou modificando seu despacho. Devo ainda recordar ao Tribunal que é a primeira vez que em agravo de despacho da Presidência o prolator do despacho, alegando haver deixado essa Presidência, reclama direito de voto, diz que não está impedido. Discordo. Discordo de todo. Isso é uma verdadeira revolução em matéria de impedimentos. Ficam aqui as minhas restrições.

Quanto ao mérito do despacho agravado: — não tenho restrições a fazer.

VOTO

O Sr. Ministro ARTHUR MARINHO — Sr. Presidente, também confirmo, mas ressaltando uma minha opinião.

Tenho para mim que, hoje, o mandado de segurança é medida idônea, como remédio de direito constitucional processual, para a proteção e amparo de todo e qualquer direito, exceto aquele que puder ser amparado pelo *habeas corpus*, como está na Constituição. Agora, concedê-lo ou não, contra ato de autoridade que tenha agido ilegalmente ou com abuso de poder, é questão de ser ou não ser o direito líquido e certo. Examina-se a situação de mérito. Mas, em tese, para os próprios direitos patrimoniais, dá-se mandado de segurança; para proteger direitos patrimoniais ameaçados ou violados, dá-se mandado de segurança, se a demonstração do direito patrimonial se apresentar líquido e certo e se houver atentado ou ameaça por ato ou fato de autoridade, ilegal ou abusivo. A maneira de executar, sim; esta é que é às vezes especial.

Pode acontecer, diga-se, que em certo caso se mande pagar efeitos patrimoniais (vencimentos em atraso, por exemplo, etc.), desde que o direito se apresente líquido e certo, mas não disponha a autoridade que tenha de executar a medida de dinheiro, de verba, de crédito, nem possa lançar mão de outros recursos que não sejam admitidos em lei, ou por métodos ou processos naturais, pois é defeso jogar com os dinheiros públicos à vontade. Mas nada impede que o juiz cuidadoso, mandando pagar, condicione o pagamento às regras do próprio artigo 204 da Constituição, ou de comandamento outro que se adegue. Assim condicionando, ninguém dirá que houve desobediência ou desprezo por parte da autoridade que devesse executar a ordem. E' questão de cuidado, de maneira de fazer. E foi por isso que, lá por fevereiro de 1952, perante o Instituto da Ordem dos Advogados do Brasil, tive a honra de ler esboço de projeto que foi publicado pelo próprio Instituto, como base de debate para uma possível lei nova, onde estas coisas mesmas eram ditas. Disse, por exemplo, que não perderá o vencido o direito de pleitear seu direito por meio de ação própria, nem mesmo no caso de serem concedidos os efeitos patrimoniais que não puderam ser reconhecidos pelo mandado de segurança.

Faço esta ressalva. Agora, em realidade, é difícil de ocorrer a hipótese. Mas pode ocorrer, sim. Diga-se: se o Sr. Presidente da República resolvesse, de plano, por ato administrativo seu, demitir um qualquer membro dêste Tribunal, sem garantias prévias, sem coisa alguma, o egrégio Supremo Tribunal Federal daria o mandado e, se ficasse demonstrado que o afastamento se operara por noventa dias exatos, sabendo-se, fora de toda a dúvida, quanto percebia o esgungido cada mês, era pura operação aritmética, que traria a certeza e liquidez do direito e do quantum a pagar. Neste caso, mandar para as vias ordinárias seria mandar liquidar o que já estava liquidado, acertar o que já estava acertado. E, então, chegava-se até ao absurdo de ser proposta uma ação própria, sem que o juiz pudesse dizer "Não dou", desde que o mandado de segurança já tivesse corrido em julgado, tivesse reconhecido a violência e mandado reparar a violação do direito pela volta ao cargo.

São essas as considerações ressalvadoras que queria fazer.

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS — V. Exa. quer dar licença para um aparte? V. Exa. seduz e arrasta ao debate, sempre que versa assunto de direito.

O Sr. Ministro ARTHUR MARINHO — Muito obrigado. Mas só estou fazendo ressalva de opinião.

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS — Inda assim, V. Exa. sustenta que mandado de segurança cabe, face à Constituição atual e à amplitude com que a Constituição instituiu o remédio judiciário, para defesa de todo e qualquer direito.

O Sr. Ministro ARTHUR MARINHO — Inclusive os patrimoniais que forem demonstradamente líquidos e certos.

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS — Inclusive igualmente.

O Sr. Ministro ARTHUR MARINHO — A maneira de executar é a arte, é técnica.

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS — Em princípio estou em acôrdo com V. Exa. Acho que, realmente, na amplitude que a Constituição imprime ao mandado de segurança não há que excluir direitos amparáveis por êsse instituto, desde que êsses direitos se apresentem rigorosamente líquidos e certos.

Isto, porem, não contraria a minha afirmação de que o mandado de segurança é remédio assecutorio do direito e não reparatório, porque fico atento à sua própria indole e, principalmente, à forma de execução. No mandado de segurança, o juiz há que dizer na sentença, expressamente, concretamente, o que determina, para que isso seja de imediato cumprido, sem tergiversação, sem vacilação, incontinente. E' verdade que essas coisas andam muito fora da realidade, hoje. As sentenças em mandado de segurança correm a via tormentosa das informações, dos pareceres, nas esferas administrativas, até que atinjam o momento da execução, e para isso concorrem também os juizes, porque não se tornam exigentes, não procuram obrigar à observância da lei, conforme nela se dispõe.

Mas, se em princípio o mandado de segurança cabe, na proteção de todo e qualquer direito, êle há que sofrer a restrição que eu próprio lhe oponho, porque, no reconhecimento de um direito patrimonial, creio impossível dizer o juiz, numa sentença de mandado de segurança, salvo hipótese excepcional, como mencionou o sr. Ministro ARTHUR MARINHO, o que se deve pagar. Mesmo em se tratando de vencimentos, mesmo certo o período, porque sabemos que os vencimentos dos titulares de função pública estão sujeitos a descontos de diversas naturezas, ou em razão de iniciativa do próprio titular, ou em razão de imposições legais.

O Sr. Ministro ARTHUR MARINHO — V. Exa. menciona um caso de iliquidez. Fora,

portanto, do amparo pelo mandado de segurança.

O Exmo. Sr. Ministro CUNHA VASCONCELLOS — Estou mencionando caso de iliquidez, para mostrar que não é possível saber dessa iliquidez, em mandado de segurança para o efeito de ordenar ressarcimento de ordem patrimonial. Por isso, então, é que digo que o mandado de segurança é ação asseguratória, mas não reparatória. A pleiteação de efeitos patrimoniais fica sujeita à contestação, à prova, à controvérsia, que o mandado de segurança não admite. Não chego ao extremo de negar que o mandado de segurança caiba na asseguarção de efeitos patrimoniais, mas em hipóteses tão especialíssimas que não é demais a regra de que não é providência legal senão para asseguarção de direito, e não para reparação. É por isso que fico naquele ponto-de-vista, não obstante temeroso diante do em que se coloca V. Exa., com seu alto descortino e seu alto saber.

O Sr. Ministro ARTHUR MARINHO — Muito obrigado pelo aparte, que honrou e ilustrou o meu voto.

E termino, feita a ressalva opinativa, reiterando o meu pronunciamento pelo não provimento do recurso.

DECISÃO

(Julgamento do Tribunal Pleno em 13-1 de 1955).

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte:

Por unanimidade, negou-se provimento ao recurso. Os Srs. Ministros ALFREDO BERNARDES, CÂNDIDO LOBO e MOURÃO RUSSELL votaram de acordo com o Sr. Ministro SAMPAIO COSTA. Presidiu o julgamento o Exmo. Sr. Ministro HENRIQUE D'ÁVILA.

AGRAVO EM PETIÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA N.º 4.087 — DISTRITO FEDERAL

“Aposentadoria — Impossibilidade de acumulação de proventos pagos pelo Tesouro Nacional com pensão a cargo de instituição de previdência social”.

Relator: O Exmo. Sr. Ministro ALFREDO BERNARDES.

Agravante: União Federal.

Agravado: — GERÔNIMO DA COSTA E SÁ.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Petição em Mandado de Segurança n.º 4.087 — Distrito Federal:

Acordam os Ministros do Tribunal Federal de Recursos, em sessão plena por voto de desempate em dar provimento para cassar a segurança, tudo de conformidade com as costas taquigráficas anexas que dêste ficam fazendo parte integrante.

Custas «ex-lege».

Rio, 6-12-1954. — CUNHA VASCONCELLOS FILHO, Presidente. — JOÃO JOSÉ DE QUEIROZ, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Alfredo Bernardes: — O Dr. Juiz a quo relatou e decidiu o presente pedido de segurança:

GERÔNIMO DA COSTA E SÁ pediu mandado de segurança contra o Diretor da Despesa Pública do Tesouro Nacional, para que lhe seja restabelecido o pagamento dos proventos da inatividade, ilegalmente suspenso sob inconsistente fundamento de que lhe foi concedida aposentadoria pela Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários da Central do Brasil e a lei veda a sua cumulação.

Informou a autoridade, que não houve acumulação de empregos e que com a nova aposentadoria cessou a obrigação do Tesouro. Contestou o Dr. Procurador, sustentando a legalidade do ato impugnado.

Transcrevo, como fundamento da decisão, os argumentos de sentença visando a mesma matéria aqui deduzida:

«O tema já tem sido enfrentado e decidido de modo uniforme pelos tribunais entendendo-se os efeitos subjetivos dos julgados àqueles que, como impetrantes, guardam a mesma relação jurídica dos beneficiários diretos.

Tem-se, realmente, como firmada a legalidade da cumulação do benefício concedido pela Caixa com os proventos de aposentadoria atribuídos pela União dos servidores lotados na Estrada de Ferro subtrair os impetrantes ao comando genérico constituído por essa interpretação judicial.

Se possível essa abstração, ainda assim o direito invocado se apresentava com as características de certeza e liquidez, porque a contribuição feita à Caixa reclama a correspondência contra prestação e idêntica uma forma de previdência, compatível com a remuneração prestada pelo Estado aos servidores inativos.

A lei mesma, expressamente admite a coexistência das duas vantagens, só vedando as que careçam, igualmente, de sentença remuneratória.

Se uma delas o tem, como essa concedida pela Caixa, sua percepção conjunta é regular e ilegal, por conseguinte, será a suspensão do pagamento fundada em pretensão interdição de lei».

Julgo, pois, procedente o pedido e concedo a segurança para ser restabelecido o pagamento.

Custas *ex lege*.

P.R.I., oficiando-se a autoridade.

Rio de Janeiro, 8 de julho de 1954».

Inconformada agravou a União Federal (fls. 32 a 33); o impetrante não contramutou e, nesta instância, a Subprocuradoria emitiu o seguinte parecer favorável ao provimento do recurso (fls. 33 ler).

VOTO

A questão submetida a julgamento é das mais conhecidas do Tribunal. Trata-se de acumulação de aposentadoria. O impetrante, funcionário da Estrada de Ferro Central do Brasil, vinha recebendo os proventos de sua aposentadoria pagos pelo Tesouro Nacional. Com surpresa teve suspensos esses pagamentos, porque a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários da Central do Brasil, em março de 1954, aposentou-o como seu associado, que é desde a vigência do Decreto número 20.465, de 1-8-31. A acumulação da aposentadoria é lícita, conforme prescreve o Decreto-lei n.º 2.004, de 7 de fevereiro de 1941, revogado pelo Decreto-lei n.º 8.821, de 24 de janeiro de 1946.

Parece-nos, pois, incontestável o direito do impetrante a gozar da dupla aposentadoria, uma concedida pela União, a que tem direito todo o funcionário público com mais de 35 anos de serviço (e o impetrante é funcionário público lotado no Quadro II do Ministério da Viação e foi aposentado por implemento de idade) e outra pela Caixa, com caráter de seguro.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, citada pelo impetrante, possibilita a aludida acumulação.

Pelo exposto, nego provimento ao agravo para confirmar a sentença agravada.

VOTO (VENCIDO)

O Sr. Ministro Cândido Lobo — Voto de acordo com o Ministro Relator.

VOTO (VENCEDOR)

O Sr. Ministro João José de Queiroz — Data *venia*, dou provimento para cassar a segurança pelos motivos seguintes:

«Senhor Presidente, o assunto tem asido inúmeras vezes discutido neste Tribunal. As opiniões são conhecidas. Desde o início me incluí entre aqueles que entendem não ter o servidor direito à dupla aposentadoria. As vantagens de inatividade dos funcionários contribuintes da Caixas de Aposentadoria e Pensões de regem pelo disposto nos Decretos-leis números 1.922, de 28-12-39, artigo único, 3.769, de 28-10-41, art. 1.º e parágrafo único e 5.365, de 31-3-43, art. 1.º. Em face da legislação acima citada é vedada a acumulação de aposentadoria em cargo ou função pública com os de igual natureza, pagos com os de igual natureza, pagos pelas Caixas ou Institutos de Previdência. Os Decretos-leis números 3.769 e 5.365 asseguram, entretanto, ao funcionário federal aposentado o direito de receber os proventos de sua inatividade pelos cofres da União, até que os passe a receber pela Caixa ou Instituto de que era contribuinte, seja obrigatório ou facultativo, bem como os direitos de continuar a receber pelos cofres da União a diferença de vencimentos, se houver, entre os pagos pela instituição de previdência e os que percebem da União funcionários emidêntica situação. Os dispositivos legais acima referidos e pertinentes à situação do impetrante não foram de modo nenhum, revogados pelo Dec. lei n.º 8.821, de 24-1-46, que apenas, revogou o Dec. lei n.º 2.004, de 7-2-40, regulador de situação inteiramente diversa. Tais diplomas cogitam da acumulação de proventos quanto resultante de mais de um emprego público, ou do exercício concomitante de um emprego público onde outra função qualquer, bem como de contribuição compulsória e mais de uma instituição de previdência. Diz o Dec. Lei n.º 3.821, em seu preâmbulo, revelando a *mens legis*: «Considerando que não havendo o que proibir no exercício, por um mesmo indivíduo, de mais de um emprego privado, ou de um emprego público com um privado, lógico é que se por esse motivo ficar sujeito e mais de uma instituição de previdência social, venha ele a fruir conjuntamente os benefícios concedidos por essas instituições Decreta»... etc. Ora, pelo que se deduz do alegado, não exercia, o impetrante duas atividades remuneradas, mas, apenas, uma, a de Mestre de Lima, classe J, do Ministério da Viação, Quadro II, que inclui os funcionários lotados na Estrada de Ferro Central. Nenhum direito lhe assiste, portanto, à pretendida duplicidade de proven-

tos, proibida nos Dec. leis ns. 1.922, 3.769, e 5.365, A acumulação permitida no art. 3.º do Dec. Lei n.º 8.821, de 1946, diz respeito, somente, à percepção conjunta de *pensões*, ou de *pensão com proventos, vencimentos, remuneração ou salário*. Não permite a lei percepção acumulada de *proventos com provento*, pois provento não se confunde com *pensão, vencimento, etc.* Não se diga, por outro lado, que, ao ser erigida em autarquia a Estrada de Ferro Central do Brasil, os antigos funcionários federais que nela passarem a ser letados já tinham direito adquirido a *proventos* pagos pelos cofres da União Federal. O direito adquirido a *proventos* de aposentadoria só se concretiza no momento em que o funcionário completar as condições de tempo ou outras necessárias à passagem para a inatividade remunerada. Antes de ainda agir o funcionário a plenitude daquelas condições, o que tem é simples expectativa de direito. O que constitucionalmente se assegura ao funcionário e definitivamente se incorpora a sua situação jurídica, desde que estável, é o direito à aposentadoria, mas não o direito de acumular *proventos* de aposentadoria. Nem estabelece a Constituição, por outro lado, que não possa o Estado exigir do funcionário uma contribuição para um fundo de previdência. Ora, no caso dos funcionários federais que passaram a servir numa entidade autárquica, antes que se tivesse incorporado ao seu patrimônio o direito à aposentadoria pelo cumprimento de todas as condições pertinentes, pode a União, por força de lei ordinária como é o caso dos autos se eximir do ônus de pagar os *proventos* da inatividade, desde que a in-

cumbência fique a cargo de uma entidade de previdência para a qual contribua o aposentado. Consequentemente, como não são inconstitucionais os Dec.-Leis ns. 1.922, 3.769 e 5.365, e nem foram revogados, expressa ou implicitamente, têm inteira aplicação ao caso dos autos». Dou, pois, provimento aos recursos, para cassar a segurança concedida». Voto que proferi no Ag. Av. Pg. 2.615 publicado em 25-5-56).

Senhor Presidente, a espécie é semelhante e pelos mesmos motivos dou provimento aos recursos para cassar a segurança.

VOTO VENCIDO

O Sr. Ministro Elmano Cruz: — Acompanho o voto do Ministro Alfredo Bernardes.

DECISÃO

(Julgamento do Tribunal Pleno em 6-12-54)
Como consta da ata a decisão foi a seguinte:

Por voto de desempate deu-se provimento para cassar a segurança vencidos os Srs. Ministros Relator, Cândido Lôbo e Elmano Cruz. Não tomaram parte no julgamento os Senhores Ministros Afrânio Costa e Aguiar Dias. Os Srs. Ministros Sampaio Costa e Djalma da Cunha Meilo e Presidente, desempatando, acompanharam o voto do Sr. Ministro João José de Queiroz. Presidiu o julgamento o Excelentíssimo Senhor Ministro João José de Queiroz. Presidiu o julgamento o Exmo. Senhor Ministro Cunha Vasconcellos Filho.

Tribunal Superior do Trabalho

PROCESSO TST N.º 482-57

Para dirimir conflito entre as Prefeituras Municipais e seus empregados, na primeira instância, a competência é da Justiça Comum.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos, em que são partes, como Embargantes, João Napoleão de Oliveira e Geraldo Francisco de Souza e, como Embargada, Prefeitura Municipal de Juiz de Fora:

RELATÓRIO

A Egrégia Primeira Turma conhecendo do recurso de revista interposta por João Napoleão de Oliveira e Geraldo Francisco de Souza, na reclamação em que contestam com a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, negou-lhe provimento, para confirmar o acórdão do Egrégio Tribunal Regional da 3ª Região e reconhecer a incompetência da Justiça do Trabalho em espécie.

A E. T. Junta de Conciliação e Julgamento daquela localidade, apreciando a preliminar de incompetência argüida, repeliu-a, mandando prosseguir o feito.

Está assim exposta a argumentação do órgão de primeira instância:

"Não tem cabimento a preliminar argüida, isto porque, como se verifica do processo, existe a Lei municipal n.º 390, de 15-6-1951 cujo art. 1.º determina:

"Ficam estendidas aos trabalhadores da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora todos os direitos e vantagens assegurados aos operários em geral pela legislação social vigente".

Mediante tal diploma verifica-se que os trabalhadores da Municipalidade já gozavam garantias especiais anteriormente à publicação da Lei n.º 1.890, cujas dispositivos tiveram apenas a força de atingir aqueles empregados que não gozavam, ainda, dos benefícios das leis trabalhistas, isto por força das exclusões contidas nas alíneas c e d do art. 7 da Consolidação das Leis do Trabalho.

O Regional, por seu turno, decidiu:

"É improcedente a preliminar de incompetência da Justiça do Trabalho, eis que se trata de empregados da Prefeitura Municipal, sendo que as ações desses servidores, contra a entidade empregadora, devem correr perante o Juiz de Direito do lugar ou da Comarca do reclamado (art. 2.º da Lei n.º 1.890, de 18-6-1953).

"Pouco importa que exista legislação municipal, estendendo os direitos e vantagens assegurados pela legislação trabalhista, pois em se tratando de competência para o julgamento das ações, a lei municipal não quis nem pode dispor a respeito".

E' a seguinte a ementa do acórdão recorrido (fls. 66 — lido):

"Trabalhadores de Obras das Prefeituras Municipais, são empregados de entidade de direito público, que tem fôro privativo e não pode estar sujeito à Justiça do Trabalho.

Precisamente em observância ao princípio de que a entidade de direito público tem fôro privativo, é que a Lei n.º 1.890, de 13-VI-53, estabeleceu que, mesmo em se tratando de empresa industrial da União, do Estado, ou do Município e mesmo que se apliquem aos respectivos empregados preceitos de proteção ao trabalho, constantes da Consolidação, os litígios respectivos serão da competência da Justiça comum, que funcionará como Juízo dos Feitos da Fazenda Pública, com recurso *ex-officio*.

Serviços das entidades de direito público, não são, em regra, destinados à especulação e ao lucro, visam a utilidade pública.

Os trabalhadores de obras públicas municipais, não tem como empregador aquela entidade que o art. 2.º da Consolidação considera como tal — a empresa individual ou coletiva que assume os riscos da atividade econômica. Nem o Município que se inclui entre aquelas instituições sem fins lucrativos que o texto do § 1.º do referido art. 2.º equiparou ao empregador trabalhista. Essa equiparação só abrange as poucas instituições expressamente prevista nesse § 1.º.

O Ministro DELIO MARANHÃO, justificando seu voto vencido, assim se expressou:

"Não havendo como invocar a Lei número 1.890, inaplicável à espécie por cogitar de hipótese diferente, cabe verificar, necessariamente, se as recorrentes estão compreendidas entre as exceções previstas no art. 7.º da Consolidação. Que diz a letra c desse artigo? Que os preceitos da Consolidação, não se aplicam aos "funcionários públicos e extranumerários dos Municípios".

Mas as recorrentes não são nem uma coisa nem outra. São operários com as garantias da legislação social que o Município lhes deu".

Os Embargos estão amparados no art. 894, 2.º, letra b combinado com o art. 702, II, c da C.L.T. Tendo sido longamente arrazoados.

Admitidos, foram impugnados, e, nesta Superior Instância, sobre os mesmos se externou a Douta Procuradoria Geral, pelo seu não provimento. (fls. 107).

E' o relatório.

VOTO

Em face do dissídio jurisprudencial, retratado em várias decisões de Turmas deste Colendo Tribunal, conheço dos embargos.

Mérito:

A questão ora em foco tem sido debatida exaustivamente, suscitando opiniões e julgamentos dispares.

No acórdão de 29 de novembro de 1953, sendo relator o Ministro Antônio Francisco Carvalho, o Tribunal Pleno, depois dos brilhantes votos que esgotaram a matéria, concluiu: 1.º) — por maioria absoluta, declarar inconstitucional o dispositivo do art. 2.º da Lei n.º 1.890 de 13 de junho de 1953; 2.º) — por unanimidade, considerar não aplicável nos pretórios trabalhistas, pelo flagrante atrito com a lei fundamental, uma vez que, nos conflitos oriundos da relação de emprego, o fóro competente para dirimir as lides não poderia ser o da Justiça comum, mas, sim, o especializado da Justiça do Trabalho. A tese da inconstitucionalidade despertou, assim viva discussão, incluindo o relator, como parte integrante do seu voto, o pronunciamento de outros Ministros, no sentido de que a lei citada não podia restringir a competência da Justiça do Trabalho, por ferir frontalmente o art. 123 da Carta de 1946.

A decisão recorrida, sendo relator o Ministro Astolfo Serra, esposou a doutrina de que frente à Consolidação das Leis do Trabalho,

art. 7.º, e independentemente da aplicação da Lei n.º 1.890, de 1953, incompetente, é a Justiça do Trabalho para dirimir os litígios não só entre os empregados das empresas industriais ou comerciais das Municipalidades e, Prefeituras, como e por força de maior razão para as causas entre aquelas entidades e os trabalhadores em respectivos serviços públicos, embora uma lei municipal lhes tenha assegurado direitos idênticos ou análogos aos que a Consolidação atribui aos empregados de entidades privadas.

Ante os repetidos julgados do Colendo Supremo Tribunal Federal, interprete máximo da Constituição, não há mais falar hoje em inconstitucionalidade da Lei 1.890.

Ficou assentado, e isto se fazia mistér, para uniformizar o entendimento e finalizar a controvérsia, que a Lei n.º 1.890, não é incompatível com os preceitos constitucionais vigentes.

Embora trate a reclamação de questão vinculada à relação de emprego, a competência para dirimir o litígio, em primeira instância, é da Justiça Comum.

Neste sentido é a jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal como se vê dos seguintes julgados:

"A Lei n.º 1.890, de 13-6-53, sobre cuja constitucionalidade não paira dúvida, manda aplicar, no que couber, ao passal mensalistas e diaristas da União, do Estado, do Distrito Federal, dos Territórios e Municípios e das entidades autárquicas, que trabalhareм nas suas organizações econômicas, comerciais ou industriais em forma em empresa e não forem funcionários públicos, ou não gozarem de garantias especiais, vários dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho.

A competência, em primeira instância, é do Juiz de Direito, e, em grau de recurso, do Tribunal de alçada, por ser a ré a Prefeitura Municipal" (Confl. de Jurisd. 2.328, relator Ministro LAFAYETTE DE ANDRADE, publicado em audiência de 23-4-1958 (Ementário Trabalhista de CALHEIROS BONFIM, Set. 1958).

"Reclamação trabalhista contra empresa do Estado, Lei n.º 1.890. Constitucionalidade. Só tendo a Lei 1.890 aberto exceção à competência da Justiça do Trabalho de 1.ª instância, nas demais instâncias subsiste aquela competência. (Ac. publicado em audiência de 22 de janeiro de 1958. Rel. Ministro LUIZ GALLOTTI in CALHEIROS BONFIM, id Abril de 1958).

No tocante à competência recursal decidiu ainda o mai alto Tribunal do País:

"Operário, reclamação contra Prefeitura. Interposto recurso da decisão de primeira ins-

cia sobreveio a Lei n.º 1.890 pela qual caberia ao Tribunal de Alçada o julgamento do recurso. Mas nenhuma lei ordinária tem poderes para transferir a Justiça Comum a aplicação de preceitos trabalhistas reservados pela Constituição à Justiça do Trabalho.

"Compete, pois, a essa Justiça especializada decidir reclamações trabalhistas em segunda instância contra pessoas jurídicas de direito público (art. publicado em audiência de 30-1-1957, *in* CALHEIROS BONFIM, *id.*, janeiro de 1958).

À vista do exposto, rejeito os embargos.

Isto pôsto:

Acordam os Juizes do Tribunal Superior do Trabalho, conhecer dos embargos, por unanimidade, e rejeitá-los, vencidos os Senhores ministros DELIO MARANHÃO, ANTÔNIO CARVALHAL, OSCAR SARAIVA, LUIZ AUGUSTO DA FRANÇA, TELIO DA COSTA MONTEIRO e MARIO LOPES DE OLIVEIRA.

Rio de Janeiro, 18 de março de 1959. — DELFIM MOREIRA JÚNIOR, Presidente. — MAURÍCIO LANGE, Relator.

Ciente: JOÃO ANTERO DE CARVALMO, Procurador Geral.

NOTAS

Atividades do Serviço de Documentação do D.A.S.P. ()*

MARIA THEREZINHA C. L. OLIVEIRA

Foi em 1940 que se substituiu o Serviço de Publicidade do Departamento Administrativo do Serviço Público pelo de Documentação que tem como atribuição divulgar obras e estudos sobre os diversos aspectos da administração, inclusive traduzir e publicar obras estrangeiras.

Além dos trabalhos de rotina administrativa e de natureza informativa, mantém intensa atividade de publicidade e divulgação.

ATIVIDADES

Como documentação foi coligida, classificada e conservada toda aquela referente ao D.A.S.P. e, também, a necessária ao estudo e orientação de todos os problemas de administração geral, constante de pareceres emitidos por aquele órgão, pronunciamentos do Consultor-Geral da República e legislação.

Editou o Serviço de Documentação, na atual administração, 171 publicações, o que vale a média de uma por semana. Tal índice ganha significação especial, dadas as naturais dificuldades a vencer em matéria de impressão. É esta realizada pela Imprensa Nacional, e também com os recursos de que dispõe o serviço, editando em "Multilith" obras que pela necessidade de atualização exigem rápida confecção.

Estão neste caso as séries: Ementário de decisões administrativas, com 4 volumes saídos e o quinto já pronto para impressão; Circulares da Secretaria da Presidência da República; A Biblioteca; e Pareceres da Comissão de Acumulação de Cargos.

PROCURA

Para uma idéia do plano de divulgação de trabalhos úteis aos estudiosos da administração, veja-se o vulto de sua procura. Desde março de 1956, quando assumiu a direção o Sr. MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO, até 1958, foram distribuídas, na própria repartição, 100.806 publicações. No mesmo período, remetidos pelo Correio 257.413, sendo 27.866 para o Exterior. Um ponto a realçar é o fato de ter sido reiniciada a publicação dos re-

(*) Transcrito do Jornal do Comércio de 20 de setembro de 1959.

latórios anuais do D.A.S.P., suspensa há vários anos, podendo ser encontrados os correspondentes aos anos de 1956, 1957 e 1958.

Dentre os livros publicados pelo S. D., estão: O Congresso, (Seu Destino e utilidade) de LUCIANO MESQUITA. O Ensino do Direito Administrativo no Brasil, de CAIO TÁCITO; Estudos Brasileiros de Direito e Administração, de ALAIM CARNEIRO; Introdução ao Estudo da Documentação, de HERBERT COBLANS (esgotado); Perspectivas da Economia Brasileira, de CELSO FURTADO (também esgotado); Três Ensaio de Administração, de VITOR NUNES LEAL; História administrativa do Brasil, (três primeiros volumes da série editados e o quarto já em fase de impressão no Departamento de Imprensa Nacional); «Alguns parlamentos estrangeiros», do Senador ALEXANDRE MARCONDES FILHO; Classificação de cargos no Serviço Público; O Relatório técnico sobre a nova capital da República; Elementos de técnica de avaliação de cargos, de RAIMUNDO MENEZES.

LIVROS CULTURAIS

Quase sempre são obras de valor e interesse para o Serviço Público. Vez por outra são editados livros de caráter cultural, como os recentes lançamentos de comemoração do Centenário da Origem das Espécies, de MANOEL CAETANO BANDEIRA DE MELLO, e O Pensamento Filosófico de CLÓVIS BEVILÁQUA, de ALCÂNTARA NOGUEIRA comemorando o centenário de nascimento, do principal autor do nosso Código Civil. Raras são entretanto, tais publicações. No setor de estatística, entre tarefas de rotina, destacam-se dois ótimos trabalhos: "A Mulher no Serviço Público Federal", referente à atuação da mulher na esfera administrativa, e, "Os Vencimentos no Serviço Público Federal".

ATIVIDADES

Estão também em face de conclusão dois estudos que versarão, um, sobre a política de remuneração adotada no S.P.F. e outro sobre o D.A.S.P. — Síntese de sua história, estrutura e pessoal.

E' função do Serviço de Documentação editar o Boletim do D.A.S.P. e o Boletim do Pessoal, que, como órgão oficial, publica os atos dos Diretores, relativos à administração. Também a *Revista do Serviço Público*, já com 19 anos de ininterrupta atividade, publicação de destaque, merece da atual administração do S.D. a atenção no sentido de sua atualização, o que já está prestes a ser conseguido.

Junto ao Gabinete do Diretor da Documentação existe uma Sala de Imprensa, que redige e encaminha informações e noticiários para a Agência Nacional e imprensa em geral.

Uma inovação introduzida em 1959 foi a colocação e venda, nas principais livrarias da cidade, de algumas publicações editadas pelo Serviço de Documentação, recolhendo-se ao Tesouro Nacional, o dinheiro arrecadado.

CONCURSO DE MONOGRAFIAS

Para comemorar o "Dia do Servidor Público", em outubro, foi criado pelo S.D., através de sua revista, o concurso de Monografias, visando a premiar os melhores trabalhos técnico-administrativos, de todos os estudantes de escolas de administração, direito ou economia, e todos os servidores públicos federais, sediados ou não no Distrito Federal, exceto os em exercício na Revista do Serviço Público, e os membros da Comissão de Julgamento.

É o Serviço de Documentação de grande interesse, não só pela evolução de todos os estudos que possam auxiliar, ou alertar a administração em qualquer de seus campos de ação, como, levar a público divulgando, todos os atos diretores da Administração Pública. Apesar das dificuldades, vem a atual administração obtendo os resultados desejados, e, não raro, ultrapassando as previsões.

PUBLICAÇÕES RECEBIDAS

Recebemos e agradecemos

- Brasil* — Revista mensal de la Oficina Comercial del Gobierno del Brasil en Paraguay. N.º 6 — Año XV — Julio 1959 — Assuncion, Paraguay.
- Bulletin Analytique de Documentation Politique Économique et Sociale contemporaine* — Fondé avec la collaboration de la Bibliothèque de Documentation Internationale Contemporaine, et publié avec le concours du Centre National de la Recherche Scientifique. 14e année N.º 3 — 1959 — Paris, France.
- 14e année — N.º 4 — 1959 — Paris, France.
- Chronique OMS — Organisation Mondiale de La Santé* — Vol. 14 — N.º 5 — Mai 1959 — Palais des Nations — Genève, Suisse.
- A Defesa Nacional* — Revista de assuntos militares e estudos brasileiros. Ano XLVI — N.º 539 — Junho de 1959. — Rio de Janeiro.
- Economia e Finanças* — Boletim semestral da Consultoria Técnica de Assuntos Econômicos e Financeiros da Secretaria da Fazenda, Produção e Obras Públicas. Ano VI — N.º 7 — Janeiro a dezembro de 1958. Aracaju, Sergipe, Brasil.
- Exposição Geral da Situação Econômica do Brasil em 1959*. — Publicação do Conselho Nacional de Economia. Rio de Janeiro, 1959.
- O Fisco em Minas* — Publicação mensal sob os auspícios da Diretoria da Receita, Secretaria de Finanças — Estado de Minas Gerais.
- Idort* — Revista de organização e produtividade do Instituto de Organização Racional do Trabalho, Comité Nacional Brasileiro filiado ao Comité Internacional de l'Organisation Scientifique (CIOS). Ano XXVIII — Ns. 327-28 — Março-abril de 1959. São Paulo, Brasil.
- Jornal Oficial do Município de Ilhéus* — Ano XXI — 69.º da República — N.º 2.080 — Sábado, 30-5-59 — Ilhéus, Bahia, Brasil. Ano XXI — 69.º da República — N.º 2.081 — Quarta-feira, 3-6-59 — Ilhéus, Estado da Bahia, Brasil. Ano XXI — 69.º da República — N.º 2.082 — Sábado, 6-6-59 — Município de Ilhéus, Estado da Bahia..
- Mensário Estatístico-Atuarial* — Boletim do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, a cargo da Divisão Atuarial. Ano VII — N.º 80 — Agosto de 1959. Rio de Janeiro, Brasil.
- Paraná Econômico* — Órgão defensor dos interesses da produção do Estado. Ano VII — N.º 77 — Agosto de 1959. Paraná, Brasil.
- São Paulo* — Revista da Sociedade Paulista de Agronomia — Ano I — N.º 1 — Janeiro de 1959. Estado de São Paulo — Brasil.
- Saúde e Trabalho* — Mensário de doutrina e prática de higiene e segurança do trabalho. Ano V — Junho de 1959 — N.º 52, Rio de Janeiro, Brasil.
- La Scienza Della Organizzazione Nelle Pubbliche Amministrazione* — Rivista trimestrale per il miglioramento dell'azione amministrativa — Ano VI — Aprile — Giugno, 1959 — N.º 2 — Milão — Itália.
- Tchecoslováquia* — Revista editada pela legação da República Tchecoslovaca. Número 8 — 1959. Rio de Janeiro, Brasil.
- Ação Democrática* — Boletim mensal do Instituto Brasileiro de Ação Democrática. Ano I — N.º 2 — Julho, 1959. Rio de Janeiro, Brasil.
- Boletim da Contadoria Geral da República* — Ano XXXV — N.º 268-69 — Março-abril de 1959. Rio de Janeiro, Brasil. Ano XXXV — N.º 270 — Maio de 1959. Rio de Janeiro.
- Boletín de La Dirección General de Estadística y Censos* — Ministerio de Hacienda, Economía e Industrias. N.º 3 — Julio 1959 — Provincia de Santa Fe. Repú-

- blica Argentina. N.º 4 — Julio, 1959. Provincia de Santa Fe. Republica Argentina.
- Boletín de La Dirección General Impositiva* — Publicación oficial que aparece mensalmente editada por la Dirección General Impositiva — Secretaria de Estado de Hacienda — Poder Ejecutivo Nacional. Vol. 11 — Julio 1.959 — N.º 67 — Buenos Aires, Argentina.
- Boletim Mensal da Federação das Indústrias do Distrito Federal* — Departamento de Produtividade. N.º 57 — Agosto de 1959. Rio de Janeiro.
- Conselho Estadual de Economia e Administração* — Carta informativa — Ano I — N.º 8 — 2.ª quinzena de agosto de 1959. Estado de Minas Gerais. Brasil. Carta informativa — Ano I — N.º 9 — 1.ª quinzena — Setembro de 1959, Estado de Minas Gerais, Brasil.
- Crónica de La Unesco* — N.º 6 — Vol. V — Junio, 1959 — La Habana, Cuba.
- Diário das Concorrências* — Órgão oficial das concorrências. Ano XI — N.º 123 — 10-9-59. Rio de Janeiro, — Brasil.
- Escuela de Administracion Publica* — Boletim informativo — programa y funciones — Universidad Mayor de San Andres en cooperacion con la Universidad de Tennessee. Revista numero 42, volumen XI — Abril 1959 — Monterrey, Mexico.
- Instituto Superior de Administracion Publica (I.S.A.P.)* — Reseña de actividades — Antecedentes — Decreto de creación — Reglamentación. Buenos Aires. 1959. Argentina.
- O Labor* — Órgão do pessoal da Fábrica Presidente Vargas. Ono XIV — Número 304 — 1 de agosto de 1959. Qiquete, Estado de São Paulo.
- Noticias de Portugal* — Boletim semanal do Secretariado Nacional de Informação — N.º 643 — Ano XII — 29-8-59 — Palácio da Foz, Port. N.º 644 — Ano XII — 5-9-59 — Palácio da Foz, Portugal.
- O Reporter* — Diário vespertino independente — Ano XXVII — N.º 3.340 — 4 de abril de 1959. — Uberlândia, Estado de Minas Gerais — Brasil.
- Revista de Finanzas* — Publicacion trimestral de la Secretaria de Estado de Finanzas. Era de Trujillo. Año VI — Nums 21-22 — Julio-Diciembre 1958. Republica Dominicana.
- Revista Fiscal e de Legislação de Fazenda* — Publicação Quinzenal, sistematizada e com explicações e comentários das leis, decretos e decisões administrativas e judiciais, sobre matéria fazendária. Ana XXX — N.º 13 — 31-8-59. Rio de Janeiro, Brasil. Ano XXIX — Índice geral de 1959. Rio de Jan., Brasil.
- Revue Internationale des Sciences Administratives* — Vol. XXV — N.º 2 — 1959 — Bruxelles, Belgique.

COLABORAM NESTE NÚMERO

JOSÉ PEREIRA LIRA — Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Recife. Exerce atualmente as funções de Presidente do Tribunal de Contas da União e de Professor Catedrático de Direito da Faculdade de Direito da U.D.F. da qual é também fundador. No Rio de Janeiro submeteu-se ao primeiro concurso de provas aberto para o Ministério Público, classificando-se em primeiro lugar. Eleito Constituinte em 1933, pela Paraíba, sua terra natal, distinguiu-se na discussão e elaboração da Constituição de 1934. Exerceu, sucessivamente, o cargo de chefe de Polícia do D.F. e por duas vezes, o de Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República, no Governo Eurico Dutra.

Autor de inúmeros trabalhos dentre os quais se destacam os seguintes: — "O artigo 178 da Constituição de 1934", "Projeto de Constituição do Estado da Paraíba", "As taxas de exportação", "Limites interestaduais", e "Mandado de Segurança contra o Tribunal de Contas da União".

VICENTE FERRER CORREIA LIMA — Ex-Assistente de Seleção do D.A.S.P. Assistente de administração do Ministério da Agricultura. Atualmente à disposição da NOVACAP.

TOMÁS DE VILANOVA MONTEIRO LOPES — Técnico de Administração do Q.P. do D.A.S.P.; Ex-Diretor da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P.; Ex-Diretor do Serviço de Documentação do D.A.S.P.; Professor dos Cursos de Administração do D.A.S.P.; atualmente à disposição da Casa da Moeda.

DELORENZO NETO — Conselheiro da Associação Brasileira de Municípios; Professor de Legislação Municipal da Escola Brasileira de Municípios; Professor de Legislação Municipal da Escola de Sociologia de São Paulo; especialista em Direito Constitucional, Finanças Públicas e Organização Municipal. Atualmente Diretor do Instituto de Estudos Municipais da Escola de Sociologia e Política da Universidade de São Paulo.